

Stein Østre (red.)

med bidrag av
Kristin Stevik, Ole Jørgen Klaussen,
Ole Ragnar Langen, Inge Hermanrud og
Mona Strand

Kommunesammenslutning
eller
samarbeid i Sør-Østerdal

Høgskolen i Hedmark
Rapport nr. 3 – 2005

Online-versjon

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 rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i vitenskapelige tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.
(<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 3 - 2005

© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 82-7671-449-8

ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal

Forfattere: Stein Østre (red.) med bidrag av Kristin Stevik, Ole Jørgen Klaussen, Ole Ragnar Langen, Inge Hermanrud og Mona Strand

Nummer: 3

Utgivelsesår: 2005

Sider: 176

ISBN: 82-7671-449-8

ISSN: 1501-8563

Oppdragsgiver: Regionrådet for Sør-Østerdal

Emneord: Kommuner, sammenslutninger, sammenslåinger, interkommunale samarbeid

Sammendrag:

Sør-Østerdal omfatter kommunene Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot. Den samlede befolkning i området er 35 000, som er forholdsvis lite. Det samlede landareal er ca 9 000 km², som er stort, slik at det tilsvarer nesten det dobbelte av det samlede areal til Oslo og Akershus, eller ca 23 prosent av Danmark.

Det bør derfor ikke være overraskende at sammenslutning av disse fem kommuner eller undergrupper av dem, verken bidrar til å redusere kommunale utgifter eller forbedre befolkningens velferd. Det er således forholdsvis åpenbart at det ikke er behov for å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse.

Interkommunalt samarbeid vil på visse områder kunne være utgiftsbesparende uten at tjenestekvaliteten blir redusert. Det eksisterer noen former for slikt samarbeid og ytterligere samarbeid kan være fordelaktig. Disse spørsmål er ikke behandlet inngående på grunn av tidsnød.

Et politisk samarbeid mellom folkevalgte i de fem kommuner kan være meget fordelaktig for innbyggerne når det gjelder interessekonflikter med den norske stat og andre kommuner.



Høgskolen i Hedmark

Title: Collusion or cooperation among municipalities in Southern Østerdal

Authors: Stein Østre (ed.), with contributions from Kristin Stevik, Ole Jørgen Klaussen, Ole Ragnar Langen, Inge Hermanrud and Mona Strand

Number: 3

Year: 2005

Sider: 176

ISBN: 82-7671-449-8

ISSN: 1501-8563

Financed by: Regionrådet for Sør-Østerdal

Keywords: Municipalities, collusion, cooperation

Summary:

Southern Østerdal comprises the municipalities of Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil and Åmot. The total population is about 35 000, which is rather low. The total land areal is approximately 9 000 km², which represents about 23 per cent of Denmark. The travelling distances north–south is estimated to 150 km.

On the background of this, it is not surprising that a collusion of these five municipalities or of subgroups of them, do not reduce municipal cost or improve municipal welfare. This is fairly obvious, and there is no need for a benefit-cost analysis.

To a certain extent cooperation between these municipalities may reduce cost without injuring the qualities of the services. Some forms of cooperation exists and other forms might be beneficial. These questions are only touched, as no great benefits are expected.

Political cooperation between politician in the five municipalities might however be very beneficial, as to take better care of the inhabitants' interests in relation to other municipalities and the national state.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	11
1. Sammendrag og konklusjoner	
<i>Av Stein Østre</i>	13
1.1 Innledning.....	13
1.2 Kommunesammenslutninger	14
1.3 Interkommunalt samarbeid	19
2. Problemstillinger	
<i>Av Stein Østre</i>	21
2.1 Hvorfor kommunesammenslutninger	21
2.2 Sammenslutningsalternativer/nedleggelsesalternativer	27
2.3 Areal, befolkning og avstander.....	28
2.4 Om kostnadsbesparelser	32
2.5 Vedlegg: Kostnadsmodell for kommunal produksjon	35
3. Formålene med inndelingsreformer	
<i>Av Stein Østre</i>	43
3.1 Lokaldemokrati og nær demokrati	44
3.2 Samfunnsbygging	45
3.3 Administrasjon og tjenesteproduksjon	52
4. Nær demokrati	
<i>Av Stein Østre</i>	59
4.1 Oversikt over effekter av nær demokrati	59
4.2 Nær demokrati i Sør-Østerdal.....	69
4.3 Konklusjoner om nær demokratiske effekter.....	72

5. Tjenestetilbud og tilgjengelighet	
<i>Av Kristin Stevik</i>	73
5.0 Sammendrag	73
5.1 Problemstillingen.....	74
5.2 Tilgjengelighet.....	76
5.3 Hva vil framtida bringe?.....	85
5.4 Hovedkonklusjoner.....	90
Referanser.....	91
6. Kostnadsbesparelser på interne aktiviteter	
<i>Av Ole Jørgen Klaussen</i>	93
6.1 Problemstilling/sammendrag	93
6.2 Generelle vurderinger	94
6.3 De forskjellige samarbeidsområder	97
6.4 Anslag for besparelsemuligheter.....	99
7. Kommunenes økonomiske situasjon – Inntektssystemet	
<i>Av Ole Ragnar Langen</i>	107
7.1. Innledning.....	107
7.2 Oversikt over inntektene.....	108
7.3. Inntektsutviklingen i Sør-Østerdalsregionen.	114
7.4. Noen hovedpunkter.	128
8. Organisasjonsmessige konsekvenser ved sammenslåing.	
<i>Av Inge Hermanrud</i>	131
8.1 Introduksjon.....	131
8.2 Den nye kommunen og behovet for institusjonelle møteplasser lokalt.....	132
8.3 Områdestyring – en mulighet for den sammenslåtte Sør -Østerdalskommunen?	135
8.4 Lokalutvalg og lokalråd – mot en lærende kommuneorganisasjon?	137
8.5 Sluttord	138
Referanser.....	138

9. Politiske konsekvenser av kommunesammenslåinger	
<i>Av Mona Strand</i>	139
9.1 Innledning.....	139
9.2. Lokalpolitisk deltakelse og kommunestørrelse.....	140
9.3. Nærmere om de fem kommunene	142
9.4. Politiske konsekvenser av sammenslåing.....	146
9.5. Konklusjon	153
Kilder.....	154
Vedlegg	156
10. Mulige interkommunale samarbeidsformer i Sør-Østerdal	
<i>Av Stein Østre</i>	159
10.1 Innledning.....	159
10.2 Områder for oppgavesamarbeid	160
10.3 Problemer ved interkommunalt samarbeid.....	164
10.4 Samarbeid om politiske oppgaver	172
10.5 Konklusjoner	176
Vedlegg: Om administrasjonsutgifter i Kostra	
<i>Av Stein Østre</i>	177

FORORD

Denne rapport er laget for Regionrådet for Sør-Østerdal, som omfatter kommunene Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal og Åmot. Rådet ledes av ordfører Ole Martin Norderhaug, Trysil.

Den tilgjengelige tid for utarbeidelse av rapporten har vært meget knapp – fra primo desember til primo februar. Dette er en travel tid ved en høyskole, da eksamener for høsten skal avvikles og vårens opplegg skal fastlegges, samtidig som jule- og nyttårsfeiringene skal avvikles. Denne mangel på tid preger arbeidet i en viss grad.

På vegne av forfatterne vil jeg takke høyskolens bibliotek på Rena som alltid gir godhjelp. En spesiell takk går til Anne Myrtrøen som har nedlagt et betydelig arbeid i slutføring av rapporten.

Rena, februar 2005

Stein Østre, prosjektleder

1. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Bemerk at dette sammendrag er noe omfattende, men det er begrunnet med at kanskje ikke alle kommunestyre-representanter har tid til å lese hele rapporten.

Av Stein Østre

1.1 Innledning

Denne rapport er skrevet for ordførerne i de fem Sør-Østerdalskommuner Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot. Rapporten er en del av beslutningsgrunnlaget for disse kommuner i forbindelse med samarbeidsprosjektet mellom KRD (Kommunal- og regionaldepartementet) og KS med sikte på endringer i kommuneinndelingen.

Det kommunale fagmiljø på Rena fikk dette oppdrag svært sent, slik at arbeidet ikke kunne starte før i desember 2004. Arbeidet med sensur i forbindelse med høstens studier og forberedelser til vårens undervisning, samt ikke minst jule- og nyttårsfeiringen, har gitt svært liten tid til arbeid med rapporten. Den vil derfor være mangelfull og således lite tilfredsstillende på flere punkter.

Det foreligger et undersøkelsesopplegg fra Kommunaldepartementet og KS. Dette opplegg som åpenbart tar sikte på å oppnå frivillige kommunesammenslutninger er fraveket her. Departementets opplegg holder ikke faglig mål. Det er derfor nødvendig med en annen angrepsmåte der man i større grad får med alle virkninger. Den tilgjengelige tid gir ikke muligheter for noen fullstendig analyse fra vår side.

1.2 Kommunesammenslutninger

Vi har forstått det slik at de fem kommunestyre ønsker følgende sammenslutningsalternativer utredet. Vi ser her bare på alternativer som gjelder de fem nevnte kommuner.

Det første alternativ er sammenslutning av Engerdal og Trysil. Det betyr i realiteten avvikling av Engerdal kommune og her betegnes en slik tenkt sammenslutning som «Nye Trysil».

Det annet alternativ er sammenslutning av Elverum og Trysil, som betyr at Trysil innlemmes i Elverum kommune og det omtales her som «Nye Elverum I».

Det tredje alternative er at både Trysil og Åmot innlemmes i Elverum og dette alternativ omtales som «Nye Elverum II».

Det fjerde og siste alternativ, som behandles her, er innlemmelse av de fire kommuner, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot, i Elverum kommune, som omtales som «Nye Elverum III».

1.2.1 Fordeler og ulemper

I dette sammendrag er fordeler og ulemper ved kommunesammenslutninger delt i følgende hovedgrupper av virkninger:

- (I) Nærdemokratiske virkninger,
- (II) Avstander og tilgjengelighet,
- (III) Inntektsmessige konsekvenser,
- (IV) Muligheter for besparelser
- (V) Konsekvenser for bosetting og arbeidsplasser.
- (VI) Strategiske overveielser

(I) Nærdemokratiske virkninger

Det må skilles mellom graden av kommunal selvbestemmelsesrett og graden av nærdemokrati. Her behandles bare det sistnevnte forhold, som er direkte relatert til størrelse uttrykt ved antall velgere eller antall innbyggere. Det er lettere tilgang til statistikk over antall innbyggere.

Kommunesammenslutninger innebærer en svekkelse av demokratiske verdier. «Avstanden» mellom innbyggere og velgere kan måles ved forholdstallet velgere per folkevalgt. Dette forholdstall øker ved en sammenslutning fordi antall velgere øker og antall folkevalgte reduseres.¹ Denne «avstand» har betydning i flere henseende. For det første når det gjelder den enkelte velgers muligheter for aktiv deltagelse som deltager i det offentlige ordskifte og som kandidat til verv som folkevalgt (kfr de deltagerdemokratiske idealer). For det annet når det gjelder innbyggernes mulighet til å oppnå personlig kontakt med kommunestyrerepresentanter. For det tredje når det gjelder representantenes muligheter for å ha lokal kunnskap både om innbyggerne og om de lokale forhold ellers.

Kommunesammenslutninger vil også føre til at «avstanden» mellom folkevalgte og kommunalt ansatte øker. Denne avstand kan måles ved å se på kommunale årsverk per folkevalgte. Dette forholdstall sier noe om i hvilken grad de folkevalgte har muligheter for innsyn og kontroll med de ulike kommunale aktiviteter. Dermed er det også klart hvorfor en del offentlige ansatte i både stat og kommune ønsker seg større kommuner. Større enheter kan sies å verne offentlig ansatte i en viss grad mot folkevalgt innsyn.

Det er selvfølgelig umulig å si hvorledes resultatene av fremtidige kommunevalg vil bli. Noen effekter synes imidlertid åpenbare. Her sees det på «Nye Trysil» som eksempel.

Ved nominasjon vil alle de politiske partier med hovedkvarter i Innbygda være opptatt av å få med engerdøler på fremtredende plasser, slik at de ikke mister stemmer i Engerdal. Det er derfor kanskje mest sannsynlig at engerdølene blir overrepresentert.

Sammenslutning vil styrke de tradisjonelle riksdekkende partier. Det blir langt vanskeligere å stille egne bygdelister.

I mindre kommuner er vanligvis bare et mindre utvalg av de riksdekkende partier representert og det er ganske vanlig at mindre riksdekkende partier går sammen om en fellesliste. Sammenslutning vil

¹ Engerdal har 15 kommunestyrerepresentanter mens Trysil har 25. Ved en tenkt sammenslutning vil man neppe velge og ha enten 39 eller 41 representanter.

Kommuner med ca 8500 innbyggere har vanligvis færre enn 30 representanter.

ofte føre til et velgerunderlag, som gjør det mulig for de fleste riksdekkende partier å stille liste i «den nye kommune». Denne siste effekt vil trolig gjøre seg gjeldende i begrenset grad i tilfellet «Nye Trysil», men vil trolig ha full effekt i tilfellet «Elverum III» (alle fem).

(II) Avstander og tilgjengelighet

De fem Sør-Østerdalskommuner omfatter et areal som tilsvarer nesten det dobbelte av arealet til Oslo og Akershus til sammen. De fem kommuner er fordelt mellom to dalføre hver på ca 140 km veilengde. Det vestre dalføre går langs Glomma (Stor-Elvdal, Åmot og Elverum) og det østre langs Trysilelva (Engerdal og Trysil).

Ved eventuelle kommunesammenslutninger vil derfor nedlagte rådhus måtte omdannes til servicesenter, hvis befolkningens tilgang til kommunale tjenester ikke skal svekkes drastisk. Under forutsetningen om omtrent uendret tjenestekvalitet er det bare ledelsesfunksjoner, mer interne oppgaver og lignende som kan sentraliseres.

Dermed er allerede i utgangspunktet mulighetene for besparelser ved kommunesammenslutninger vesentlig redusert.

(III) Inntektsmessige konsekvenser

Inntektssystemet for kommunesektoren er slik at kommuners inntekter er basert på en rekke forhold, som antall innbyggere, brukere av forskjellig kategori osv. Fra departementets side er det laget et opplegg der kommuner som gjennomfører frivillig sammenslutning skal få beholde basistilskudd og regionaltilskudd over en tiårsperiode med en gradvis nedtrapping.

Sammenslutningsalternativene «Nye Trysil» (Engerdal og Trysil) og «Nye Elverum III» (alle fem) fører imidlertid til at tallene for innbyggere og brukere øker ganske kraftig. Ut fra de foreløpige beregninger synes det å bety at statstilskudd per innbygger vil avta i begge tilfeller???

(IV) Muligheter for besparelser

Det foretas jevnlig kommunesammenslutninger (fx Re kommune i Vestfold, byutvidelsene i Arendal, Fredrikstad og Hamar). Kommunaldepartementet har ikke vært interessert i hvilke besparelser disse

sammenslutninger kan ha gitt. Det må bety at sammenslutninger ikke gir de store besparelser so departementet og dets utredere har forventet. Departementet har derfor også sluttet med å hevde at sammenslutninger gir besparelser.

Besparelsemulighetene ved ulike sammenslutningsalternativer i Sør-Østerdalskommunene er uklare, men trolig klart mindre enn den økonomiske verdi av et nedbygget nærdemokrati. I Sør-Østerdal er det derfor mer interessant å se på hvilke besparelser som kan oppnås gjennom interkommunalt samarbeid.

(V) Konsekvenser for bosetting og arbeidsplasser.

Utviklingen i næringslivet er avgjørende for tilgangen på arbeidsplasser og dermed for bosettingen. Utviklingen i næringslivet er i begrenset grad avhengig av kommuneinndelingen. Veksten i Oslo-området synes ikke hemmet av at området – foruten Oslo – består av en rekke kommuner i Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Vestfold og Østfold. Det kan derimot være slik at konkurranse mellom kommunene gir næringslivet bedre vilkår.

Sammenslutning av kommuner betyr at de kommuner som mister sin selvstendighet på en måte blir definert som «offentlige nedbyggingsområder». Kommunesammenslutninger må derfor forventes å føre til en «lokal sentralisering» til det nye forsterkede kommunesenter og eventuelt til flytting ut av området (befolkningslekkasje).

(VI) Strategiske overveielser

Ideelt sett bør den vekt som tillegges et argument være basert på det resonnement eller den begrunnelse som ligger bak. I praksis vil det vanligvis være mer avgjørende hvem som fremfører et argument og hvilken styrke vedkommende representerer (i form av medlemmer, innbyggere eller økonomiske forhold). På denne bakgrunn vil det derfor kunne hevdes at kommunesammenslutning vil være egnet til å gi argumenter større vekt.

En sammenslutning av alle fem Sør-Østerdalskommuner vil gi et samlet innbyggertall på ca 35.000. Det er neppe nok til å gi særlig tyngde, da en rekke andre potensielle sammenslåinger bare ellers i Hedmark vil kunne gi større «kjøttvekt».

Hertil kommer at et nærmere politisk samarbeid om høringsuttalelser, om høyskolens fremtid osv, kan baseres på enhetlig opptreden og fellesuttalelser. Det skulle derfor ikke være nødvendig med kommunesammenslutning for å oppnå «tyngdeeffekt».

1.2.2 Konklusjoner

På det nasjonale plan ansees demokrati å være et umistelig gode, som man er villige til å betale for. Man kan ikke se bort fra at etablering av et nasjonalt diktatur ville spare betydelig administrasjonskostnader og ellers gi mange forenklinger, men det ansees likevel ikke som interessant.

Tilsvarende må man på det lokale plan være villig til å betale for de demokratiske institusjoner i kommunesektoren. Kommunesammenslutninger betyr nedbygging av lokale demokratiske enheter. Man kan selvsagt ikke opprettholde slike lokale demokratier for enhver pris, men det betyr at gevinstene ved avvikling av slike demokratier må overskygge ulempene i overbevisende grad.

Under forutsetning om at bosettingsmønsteret i hovedsak skal opprettholdes og at det ikke skal skje en dramatisk nedbygging av den individrettede kommunale tjenesteproduksjon, så er besparelspotensialet ved sammenslutninger begrenset eller endog fraværende. Kommunaldepartementet kan ikke presentere data som motsier en slik konklusjon.

Dette betyr at det for Sør-Østerdalskommunene ikke synes å foreligge gevinster ved kommunesammenslutninger som kan overskride ulempene. Dermed er spørsmålet om besparelser og effektivitet knyttet til om det er uutnyttede muligheter for nettogevinsten ved kommunalt samarbeid.

1.3 Interkommunalt samarbeid

1.3.1 Mulige samarbeidsoppgaver

Hensikten med interkommunalt samarbeid er å oppnå uendrede eller bedre kommunale tjenester til en lavere samlet kostnad. Dermed synes det helt klart at interkommunalt samarbeid bare egner seg for særlig tre kategorier av oppgaver.

Den første kategori av oppgaver er det man kunne kalle rutinemessige oppgaver. Det kan være oppgaver der det i liten grad foretas en tilpasning av tjenestene til særegne forhold ved en enkelte bruker (tjenestemottageren). Et typisk eksempel er samarbeid om renovasjon. Slike rutinepregede oppgaver står i motsetning til utpregede individtilpassede oppgaver overfor for fx elever, eldre og sosialklienter, som ikke tilsier interkommunalt samarbeid.

Den annen kategori gjelder mer interne oppgaver. Det kan gjelde rutinepregede oppgaver knyttet til lønnsavregninger, inn- og utbetalinger osv.

Den tredje kategori gjelder visse overordnede planleggingsoppgaver, spesielt knyttet til arealplanlegging, miljøvern med mer.

1.3.2 Kommunalpolitisk samarbeid

En enslig kommune har erfaringsmessig begrensede muligheter for å bli hørt i ulike saker som gjelder kommunale forhold og forhold i den offentlige sektor ellers. Det gjelder særlig i relasjon til stat og fylkeskommune.

Jo flere kommuner som står sammen med hensyn på høringsuttalelser, protester osv, desto større er mulighetene for å bli hørt. Regelmessige (fx månedlige) ordfører- og rådmannsmøter kan være nødvendig for å bygge opp et samarbeidsmiljø.

I en slik forbindelse er det viktig å skue ut over Sør-Østerdal og eventuelt finne regionråd som man kan samarbeide med i andre deler av landet, spesielt Nord-Østerdal og Glomdalen.

2. PROBLEMSTILLINGER

Av Stein Østre

2.1 Hvorfor kommunesammenslutninger

2.1.1 Samfunnsøkonomiske hensyn

Ut fra et samfunnsmessig helhetssyn skulle kommuneinndelingen og oppgave fordelingen mellom forvaltningsnivåene være slik at den samlede velferd for landets befolkning, regnet per innbygger, skulle være størst mulig.

Det er utviklet en slags beregningsmetode for slike samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske vurderinger, som gjerne omtales som nytte-kostnadsanalyser, – kfr NOU 1995:23 Nytte-kostnadsanalyser (enklere utgave) eller også NOU 1995:12 Nytte-kostnadsanalyser (mer omfattende utgave).

Nytte-kostnadsanalyser innebærer at alle virkninger skal vurderes i kroner. Det betyr at verdien av det lokale demokratiske system må tilordnes en økonomisk verdi, fx slik at den økonomiske verdi av det lokaldemokratiske system kan avveies mot de styrings- og administrasjonskostnader som et slikt system innebærer.

Gjennomføring av nytte-kostnadsanalyser av kommuneinndelingen kan være så vanskelig at det er nærmest praktisk umulig. Det kan imidlertid ikke gjelde som unnskyldning for ikke å forsøke.

Politisk økonomi (public choice) brukes etterhvert i økonomiske studier, der man frafaller hypotesen om at folkevalgte og byråkrater alltid har som et uselvisk mål å legge an et samfunnsmessig helhetssyn. Hoved-poenget er derimot å forklare ulike forhold i offentlig sektor ut fra folkevalgtes og byråkraters egne interesser.

Det er i denne forbindelse slående at Kommunaldepartementet og KS ikke engang nevner ordet nytte-kostnadsanalyser i forbindelse med det sammenslutningsarbeid som pågår og har pågått noen år, – kfr «Analyseveileder kommuneinndeling: Til bruk ved utredninger om fordeler og ulemper ved endringer i kommuneinndelingen», KRD 2004. Det er også overraskende at Østlandsforskning i sin utredning om opplegg for kommunesammenslutninger ikke baserer seg på nytte-kostnadsanalyser, – kfr «Kriterier for kommuneinndeling», ØF-rapport nr 21/2003 av Reidun Grefsrud og Svein Erik Hagen. Også i utredninger far konsulentfirma som utreder sammenslutningsalternativer unngår man et nytte-kostnadsperspektiv, – kfr Agendas rapport «Samarbeid for Nedre Romerike: Tid for grenseoppgang?», Agenda Utredning & Utvikling A/S, august 2004.

Denne mangel på nytte-kostnadsanalytisk perspektiv kan ikke skyldes at de nevnte aktører er ukjent med begrepet nytte-kostnadsanalyser eller med overnevnte NOU-er. Det er vanskelig å tro annet enn at grunnen er at et fullverdig samfunnsperspektiv ville svekke argumentasjonen for kommunesammenslutninger vesentlig.

Konklusjon:

Det er overraskende at Kommunaldepartementet og dets hjelpere mot bedre viten ikke legger opp til fullstendige analyser av spørsmål om kommunesammenslutninger.

2.1.2 Statlige hensyn

Staten er ikke et entydig begrep. Egentlig skulle staten uttrykke de folkevalgte, dvs stortingsrepresentantenes, preferanser og vurderinger. I praksis vil staten gjerne fremstå som statsbyråkratenes preferanser og vurderinger. I det foreliggende tilfelle gjelder det Kommunaldepartementet og kanskje også fylkesmannsembetene. Jeg peker nedfor på to hovedforhold, som forklarer statsbyråkratenes ønsker om færre kommuner:

- (i) Forenkling og
- (ii) Ansvarsfraskrivelse.

(i) Det er umiddelbart innlysende at det er enklere for staten å forholde seg til et lite antall likeartede kommuner. Norske kommuner varierer fra øykommunen Utsira i Rogaland med ca 224 innbyggere, til innlandskommunen Elverum ca 19.000 innbyggere og storkommunen Oslo med over 500.000 innbyggere. Det betyr – kan man si – at «en kommune ikke er en kommune», dvs. en kommune kan være mange forskjellige ting. Denne variasjonsbredde og forskjeller mellom kommunene er problematisk i mange sammenhenger. Det er slik sett ikke rart at de ønsker seg forenklinger, men det betyr ikke at slike ønsker skal tillegges avgjørende vekt.

(ii) Sammenslutninger av kommuner betyr også en forenkling i form av ansvarsfraskrivelse. Det kan illustreres med å se på Engerdal og Trysil. Så lenge Engerdal er en egen kommune så ligger det overordnede ansvar for situasjonen i Engerdal og for engerdølene hos fylkesmann og Kommunaldepartement. I sammenslutningsalternativ 1 «Nye Trysil», der Engerdal er innlemmet i Trysil, vil ansvaret for de ulike forhold for befolkningen i Engerdal være overført til kommunestyret i «Nye Trysil kommune». Det sier seg selv at det representerer en vesentlig forenkling for statsbyråkratiet.

Konklusjon:

Det er vanskelig å se bort fra at statsbyråkrater i departementer og på fylkesmannskontorer antagelig legger stor grad på forenkling av egne arbeidsforhold og er opptatt at å slippe ansvaret for velferdsforhold med mer i distrikts- og grisgrendtkommuner.

2.1.3 Kommunale hensyn

Hos ledere i kommunesektoren, både folkevalgt og administrativt, kan man finne motstridende synspunkter. Her kan man trolig skille mellom følgende hovedforhold, som ikke utelukker hverandre, særlig ikke de to siste:

- (a) mangel på kunnskaper,
- (b) egeninteresser og
- (c) strategiske hensyn, – kfr punkt 2.1.4.

Mangel på kunnskaper kan være kombinert med respekt for øvrigheten, dvs staten og dens hjelpere. Mange vil ha vanskelig for å tro at staten ikke representerer et samfunnsmessig helhetssyn, særlig når dette syn understøttes av forskere og konsulenter. De glemmer da at forskere og konsulenter er betalt av staten.

Det kan hevdes at man finner mangel på kunnskap hos fx noen Valdreskommuner og eventuelt en kommune i Nord-Østerdal. Jeg antar eller håper det er feil, men snarere skyldes mer strategiske betraktninger, – kfr punk 2.1.4 nedenfor.

Det er slik at kommunale ledere (folkevalgte og byråkrater) avlønnes etter en skala som er avhengig av folketallet. Det er ikke urimelig at ledelsen i større kommuner har høyere lønninger enn ledere i mindre kommuner. Det er derimot urimelig om dette forhold medvirker til ønsker om kommunesammenslutninger.

Det er en tendens til at rådmenn, som skal gjøre karriere som rådmenn, stadig søker seg til større kommuner for å få høyere lønn. De får stadig større prestisje. Det er selvsagt forskjell på å være rådmann i Ringsaker (ca 32.000 innbyggere og ca 1.400 ansatte), enn å være rådmann i Engerdal (ca 1.500 innbyggere og 80 ansatte). Den enkleste måte å avansere på er selvsagt å bli på sin post men å underlegge seg nabokommunene.

2.1.4 Strategiske overveielser og lokaliseringspolitikk

Det kan være nyttig å se på et eksempel:

Re kommune i Vestfold ble dannet per 1. januar 2002 som en frivillig sammenslutning av Våle og Ramnes kommuner. Disse to kommuner representerer et areal på 224 kvadratkilometer, som tilsvarer ca 17 prosent av arealet i Åmot kommuner.² Begge kommuner hadde ca 4.000 innbyggere, begge hadde ordførere fra samme politiske parti og den nye kommunesenter ligger omtrent på den gamle kommunegrense. Det hevdes

2 Hvis Re kommune har geografisk form som en sirkel, vil en overflate på 224 km² indikere en diameter på 53 km. Tilsvarende hvis Åmot hadde form av en sirkel, så ville diameteren vært ca 130 km.

at antall administrative årsverk er redusert, men den samlede antall årsverk synes ikke redusert, ei heller driftsutgiftsnivået.

Det synes å være slik at **et bakenforliggende hovedmotiv for sammenslutningen var å unngå å bli tvangsinnlemmet i Tønsberg kommune** (ca 36 000 innbyggere), der kommuner som Våle og Ramnes vil representere ubetydelige utkanter. Etter at departementet har brukt betydelig beløp på å la kommunene utrede sammenslutningsprosessen over et par år, samt gitt et tilskudd på 4 millioner til nytt rådhus, så må man tro at Re kommune vil kunne opprettholde sin selvstendighet iallfall i mange år fremover.

Det er ikke nok arbeidsplasser og innbyggere i landet til å gi alle kommuner og regioner «vekst og velstand». En kommune står derfor i en konkurransesituasjon med andre kommuner.

Når finansinstitusjoner, som banker, føler at konkurransepresset blir for stort og at egen eksistens er true, så søker de frivillig fusjon med hva de oppfatter som en vennligsinnet bank. Lykken for en bank som føler seg truet er selvsagt å kjøpe opp mindre banker, slik at den blir stor og sterk. Det er bedre å være oppkjøper, enn selv å bli kjøpt opp. Bemerk at sammenslutninger innen næringslivet ikke har til hensikt å realisere stordriftsfordeler, men å styrke sin markedsrett.

Det kan diskuteres hvor god en slik analogi er til kommunesektoren, men det er vanskelig å fri seg fra at den har noe for seg i en del nærliggende tilfeller. Det er mitt inntrykk at ikke alle folkevalgte i kommunene har forståelse for denne type argumentasjon. En del personer har det. Som en illustrasjon siteres det her fra Geir Frøyland, Lørenskog, kfr Østlandingen for 17. desember 2004, side 32:

I framtida vil det tvinge seg fram kommune fusjoner, noe også Stortinget tydeligvis jobber med. For å demme opp mot Mjøsregionen Hamar, Lillehammer og Gjøvik, så vil det være klokt at spesielt Løten og Elverum danner motpolen både når det gjelder industri plassering og generelt kommunesamarbeid. Dette ville da bli en tung «kommune» på ca 26 000 innbyggere. Dvs på linje med Hamar, Lillehammer og Gjøvik hver for seg. Industrielt så ville triangelområdet Ånestadkrysset (Myklegard), Løten og Terningmoen-Grindalsmoen-Grundset, Elverum bli et sentralt og attraktivt område.

Må sjølsagt markedsføres! Ordførne i Elverum og Løten bør vurdere denne tanken! Kanskje som en begynnelse på flere tillegg. NB! For Løten, så er det bedre å være en forgård til Elverum enn en bakgård til Hamar!! Den generelle utvikling i området vil da være riktig plassert for event. «hogg» fra Hamar, som ser ut til å være en «never ending story». Lykke til!

Man skal ikke ha bodd lenge i Sør-Østerdal før man merker presset fra et aggressivt Hamar-miljø for å få relokalisert alle offentlige arbeidsplasser i Østerdalen til Hamar. Isolert sett vil kommunesammenslutning gjerne med Elverum, Løten, Våler og Åmot (ca 35 000 innbyggere) representere en maktblokk som det ikke ville være så lett å bryne seg på, og som kanskje kunne gjøre slutt på «the never ending story», som Frøyland taler om. Ideen om næringsutvikling i triangelområdet er kanskje god, men den drøftes ikke nærmere her.

Egentlig burde man ikke måtte vurdere kommunesammenslutninger ut fra strategiske lokaliseringpolitiske årsaker, som nevnt ovenfor. Her blir det i praksis ikke spørsmål om moral, men om hvilken maktpolitikk motparten legger opp til. Vender man det annet kinn til risikerer man bare å stå naken tilbake.

Kommunesammenslutning synes å være et drastisk virkemiddel, men det synes helt klart at et velutviklet interkommunalt samarbeid iallfall er nødvendig.

2.1.5 Disposisjon av dette kapittel

I avsnitt 2.2 behandles de sammenslutningsalternativer eller nedleggelsesalternativer som det er aktuelt å se nærmere på.

Avsnitt 2.3 handler areal, befolkning og avstander. De fem Sør-Østerdals-kommuner utgjør til sammen et formidabelt areal, som nesten tilsvarer det dobbelte av Oslo og Akershus til sammen. Det sier seg derfor i utgangspunkt selv at effektene ved kommunesammenslutninger i hovedsak synes å måtte blir negative.

Avsnitt 2.4 omhandler nærmere muligheten for kostnadsbesparelser. For å lette tilgjengeligheten er noe av dette stoffet lagt inn i avsnitt 2.5 som er et vedlegg. Det kan dermed overspringes.

2.2 Sammenslutningsalternativer/nedleggelsesalternativer

I tabell 2.1 er det nevnt de fire sammenslutningsalternativer eller nedleggelsesalternativer som det er aktuelt å se nærmere på. Dette er vår tolkning av det mandat ordførerne har pekt ut. Det er her forutsatt at en sammenslutning vil ha navn fra den største enhet i en sammenslutning.

Tabell 2.1 Sammenslutningsalternativer

Alt 1	« Nye Trysil » dvs innlemmelse av Engerdal i Trysil
Alt 2	« Nye Elverum I » dvs innlemmelse av Trysil i Elverum
Alt 3	« Nye Elverum II » dvs innlemmelse av Trysil og Åmot i Elverum
Alt 4	« Nye Elverum III » dvs innlemmelse av Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot i Elverum

En sammenslutning av kommuner er det samme som nedleggelse av en eller flere kommuner. Nedleggelse av en kommune innebærer at kommunen avvikles som en selvstendig autonom enhet. Egentlig står vi bare overfor to hovedalternativer for sammenslutninger.

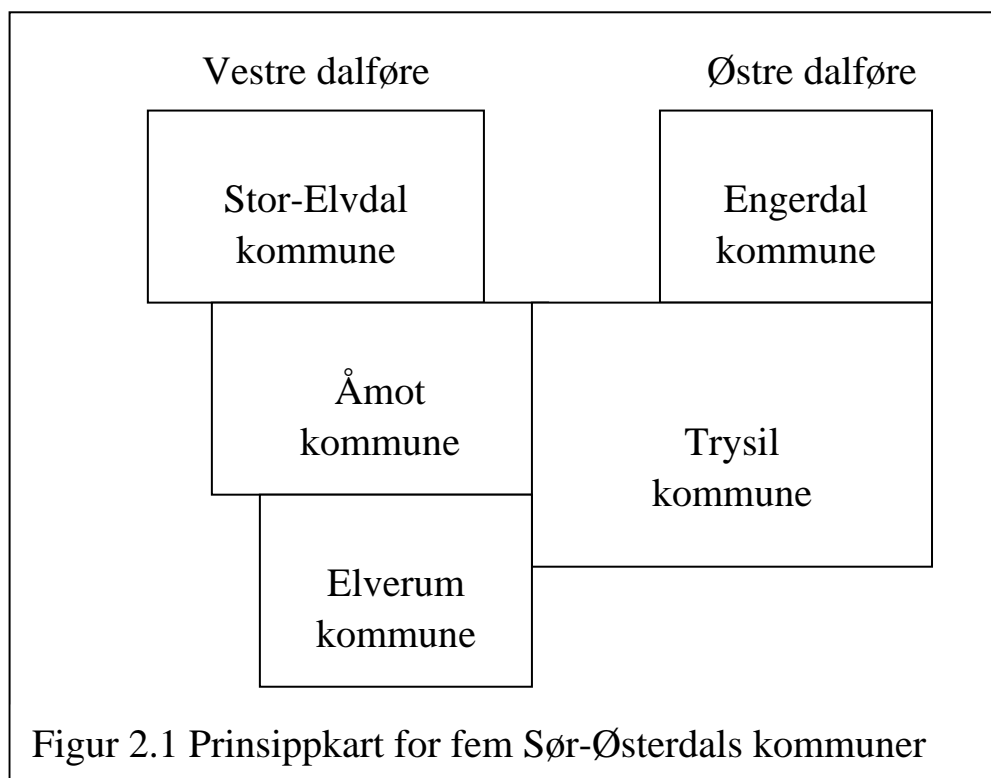
Det ene alternativ er «**Nye Trysil**», som innebærer en nedleggelse av Engerdal kommune.

Det annet er «**Nye Elverum**», dvs nedleggelse av en eller flere av Elverums nabokommuner og innlemmelse i Elverum.

Det har ingen hensikt å spesifisere tilsvarende alternativer for interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er et fleksibelt samarbeidsredskap, der det vanligvis er mulig å tenke seg svært mange forskjellige kombinasjoner for de ulike samarbeidsområder.

2.3 Areal, befolkning og avstander

2.3.1 Innledning



De fem kommuner i Sør-Østerdal fordeler seg på to nord-sydgående dalføre, som her omtales som henholdsvis vestre og østre dalføre. Dette er det gitt en forenklet skisse av i figur 2.1. Mellom de to nordligste kommuner Stor-Elvdal og Engerdal kommer Rendalen, som synes orientert mot Nord-Østerdal og som ikke dekkes i denne utredning.

2.3.2 Befolkningen i de fem kommuner

I tabell 2.2 er det gitt en oversikt over befolkningen i de fem Sør-Østerdals kommuner og det er per 1. januar 2004 ca 34 500 innbyggere i alt. Befolkningen er svært ujevnt fordelt mellom kommunene. Elverum har nesten 55 prosent av innbyggerne og vil derfor lett kunne spille en dominerende rolle i sammenslutninger og samarbeid hvor de er med. Trysil og Åmot kommer i en mellomposisjon med henholdsvis ca 20 og ca 13

prosent av alle innbyggerne. Befolkningsmessig sett representerer de to folkefattigste kommuner, Engerdal og Stor-Elvdal til sammen ca 13 prosent av innbyggerne i de fem kommuner.

Tabell 2.2 gir også et inntrykk av befolkningsutviklingen i et tiårig perspektiv. Det er bare to kommuner, Elverum og Åmot, som har hatt vekst i folketallet. Befolkningsnedgangen i Engerdal på 17 prosent og i Stor-Elvdal på ca 13 prosent må kunne karakteriseres som forholdsvis dramatisk. For de fem kommuner sett under ett er det en svak vekst i folketallet på ca 1 prosent.

Tabell 2.2 Befolkning og befolkningsutvikling

Kilde: Statistisk årbok 2004

		Innbyggere		Endring		Befolkningsprosentandel 2004
		1/1 1994	1/1 2004	Absolutt	Prosentvis	
Østre dalføre	Engerdal	1 814	1 503	-311	-17,1	4,4
	Trysil	7 294	6 955	-339	-4,6	20,2
Vestre dalføre	Elverum	17 563	18 805	1 242	7,1	54,5
	Åmot	4 349	4 425	76	1,7	12,8
	Stor-Elvdal	3 228	2 819	-409	-12,7	8,2
SUM		34 248	34 507	259	0,8	100,0

Helhetsinntrykket av befolkningsutvikling i de siste tiår er at den samlede folkemengde i de fem kommuner er omtrent uendret, men at det skjer en sentralisering, slik at befolkningen gradvis synes å bli sentralisert til den største kommune, nemlig Elverum. Dette fenomen omtales her som «**den lokale sentraliseringsprosess**».

Det synes derfor allerede i utgangspunktet klart at sammenslåing av kommuner vil bidra til å forsterke den lokale sentraliseringsprosess ytterligere. Avvikling av et kommunesenter (rådhus med mer) og omdannelse til et tjenestesenter vil bli oppfattet av næringslivet og andre som et klart signal om at et sted er under nedbygging og derfor ikke representerer noe interessant lokaliseringalternativ for de fleste.

Hvis det viser seg umulig å snu utvikling, spesielt for Engerdal og Stor-Elvdal, vil befolkningsnedgangen vil fortsette også inn i fremtiden. Undre denne forutsetning vil befolkningen i en slik kommune på et fremtidig tidspunkt reise spørsmålet om det har noen hensikt i å opprettholde kommunen som en selvstendig enhet eller om det kan være fordelaktig å gå inn som en kommunedel i en nabokommune.

En slik overgang til å bli en kommunedel vil by på en rekke problemer (for begge kommuner). Disse problemer kan dempes eller i beste fall elimineres hvis de berørte kommuner på forhånd har etablert et godt og tillitsfullt interkommunalt samarbeid. Vi har hevdet dette standpunkt siden Christiansen-utvalget lanserte sine store vyer for tvangssammenslutning av kommuner i begynnelsen av 90-årene. Nyere forskning synes også å vise at kommunesammenslutninger er mer vellykket for kommuner som allerede har et godt interkommunalt samarbeid.

Hvis folkevalgte i kommuner med avtagende folketall ønsker og tror at de kan klare å snu utviklingen, så forutsetter det vel egentlig at vedkommende kommune må opprettholdes som selvstendig enhet. Et sterkt engasjement i interkommunalt samarbeid kan da sies å representere en gardering hvis man skulle være så uheldig at man ikke klarer å endre befolkningsutviklingen til det positive.

2.3.3 Areal og avstander

I tabell 2.3 er det gitt en oversikt over areal og befolkningstetthet i de fem Sør-Østerdalskommuner.

Tabell 2.3 Areal og befolkningstetthet

Kilde: Statistisk årbok 2004

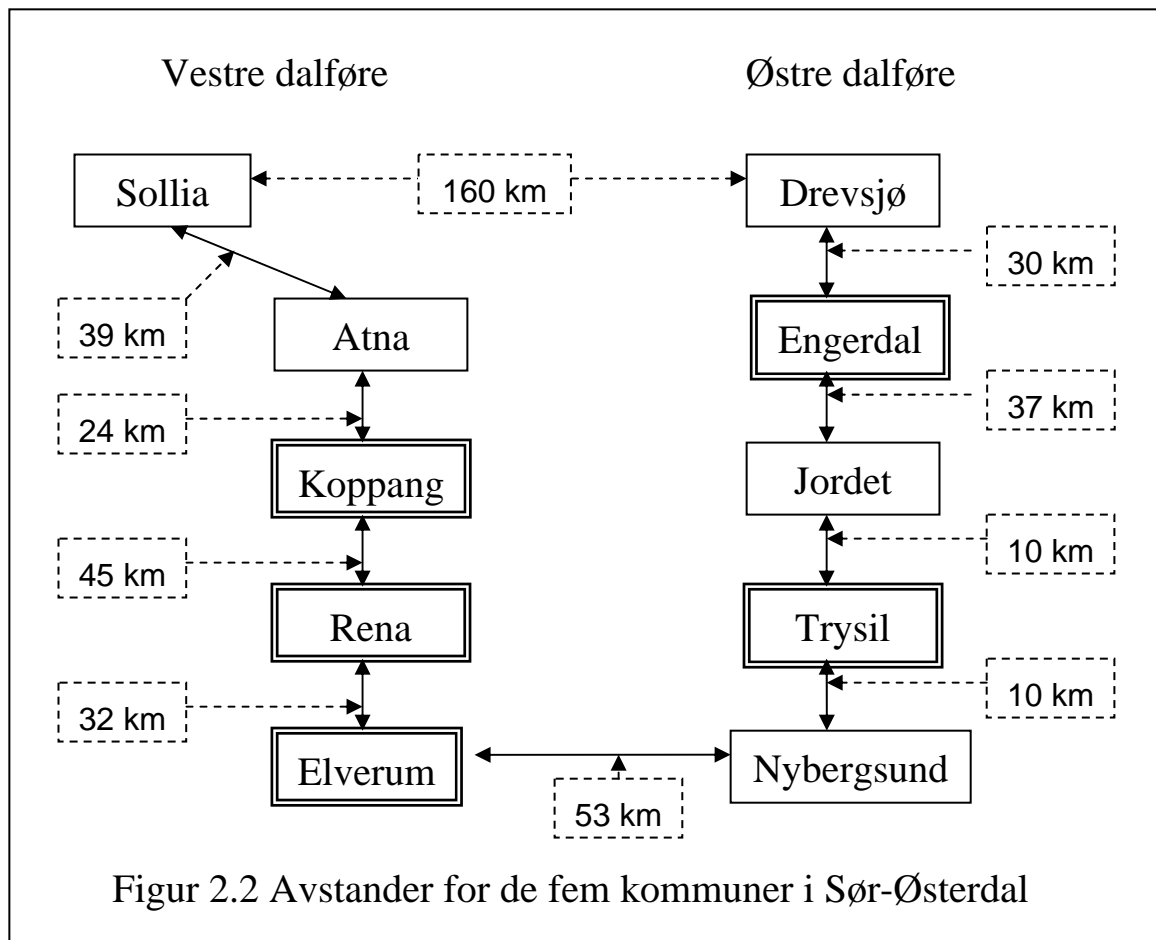
		Areal km ²	Prosent	Innbyggere per km ²
Østre dalføre	Engerdal	2 197	22,1	1
	Trysil	3 014	30,4	2
Vestre dalføre	Elverum	1 209	12,2	16
	Åmot	1 340	13,5	3
	Stor-Elvdal	2 166	21,8	1
SUM		9 926	100,0	3

De fem kommuner omfatter et landareal på 9 926 kvadratkilometer, som utgjør nesten det dobbelte (1,8) av det samlede areal til Oslo og Akershus som til sammen har 5 372 km^{2,3}.

Befolkningstettheten, dvs innbyggere per kvadratkilometer, er 3 for de fem kommuner under ett, men 188 for Oslo og Akershus sett samlet.

Avstanden langs vei er ca 140 km i vestre dalføre fra Elverum til Sollia i Stor-Elvdal og ca 140 km i østre dalføre fra Elverum til Drevsjø i Engerdal, kfr figur 2 i det etterfølgende. Dette er betydelige avstander. Hvor langt 140 km er kan illustreres ved et par eksempler.

For det første, avstandene fra Oslo til Bergen eller Trondheim er noe under 500 km, slik at de 140 km i Sør-Østerdal representerer nesten 30 prosent av disse avstander.



3 Det er ellers populært å sammenligne med Vestfold. De fem Sør-Østerdals kommuner representerer et areal som er ca 4,5 gange så stort som Vestfold. Nye Re kommune i vestfold på 225 km² tilsvar ca 17 prosent av arealet bare i Åmot kommune.

For det annet, man kan se hva forskjellige avstander med utgangspunkt i Oslo sentrum vil inkludere. En sirkel på 50 km i luftlinje rund Oslo sentrum vil inkludere steder som Drammen, Hønefoss, Aurskog og Askim.

En sirkel på 100 km i luftlinje vil også inkludere steder som Halden, Sandefjord, Notodden, Kongsberg, Norefjell, Gjøvik, Hamar og Kongsvinger.

En sirkel på 140 km i luftlinje vil dertil inkludere Kragerø, deler av Hardangervidda, Gol, Lillehammer og Rena.

I figur 2.2 er det gitt en oversikt over noen av tettbebyggelsene i de fem kommuner, men angivelse av avstandene langs vei mellom dem. Avstandsmålene basert på Statoils veibok/kartbok og kan inneholde feil.

Ut fra disse enkle arealmessige betraktninger, så er det klart at sammenslutning av kommuner fremstår som mindre interessant, når den grunnleggende forutsetning er at den kommunale service overfor publikum i prinsippet skal søkes oppretthold på dagens nivå.

Innlemmelse av Engerdal i Trysil vil gi en kommune fra Nybergsund til Drevsjø på ca 87 km, dvs ca 9 mil.

Innlemmelse av Trysil i Elverum vil gi en reiseavstand på 63 km fra Trysil sentrum (Innbygda) til Elverum.

2.4 Om kostnadsbesparelser

2.4.1 Om besparelser

Sammenligninger av kommunale utgiftsnivå over tid (før og etter-analyser) byr på problemer særlig av to grunner. For det første, departementet foretar neste årlig større eller mindre justeringer i funksjonsfordelingen og finansieringsordninger. For det annet vil pris- og lønnsutviklingen virke forstyrrende inn. For det tredje og det gjelder særlig i de senere år, så representerer den statlige underfinansiering av kommunesektoren et problem. Underfinansiering er trolig ment å skulle fremme en slags **tvangseffektivisering** i kommunesektoren.

Den beste fremgangsmåte for kvantifisering av kostnadsbesparelser er å se på utviklingen i antall årsverk, og da i det samlede antall årsverk. Hovedtyngden av de kommunale kostnader er personalavhengige.

Eksempelvis: i de senere år er det spesielt årsverk til administrasjon som oppfattes som uheldig fordi slike årsverk representerer «byråkrati». Dermed er det mulig å foreta «**papireffektiviseringer**» ved at administrativt personell omdefineres til servicepersonell. Det betyr at sparte årsverk i administrasjon enten kan være fiktive eller representere kvalitetsmessige forbedringer ved økt servicebemanning. Det vil altså kunne kreve noe arbeid å finne ut av hva som er riktig.

Altså, ved kommune sammenslutninger må det primært sees på årsverk knyttet til de forskjellige oppgaver og til den samlede virksomhet.

2.4.2 Sammenslutninger

Tabell 2.4 er den samme tabell som tabell 1 i vedlegg 2 Kostnadsmodellen. Tabellen gir en typologi over kommunale virksomhetsområder eller hovedoppgaver.

I de kostnadsanalyser av hypotetiske kommunesammenslutninger som er gjennomført, så er det særlig besparelser innen oppgave A (ledelse) man har hatt i tankene, men også eventuelt under B (administrative funksjoner) og under C (forvaltningstjenester). Disse analyser viser hypotetiske besparelser som kan virke store, fx Statistisk sentralbyrås hypotetiske besparelse på ca 4 milliarder i alternativet med 90 kommuner. Disse 4 milliarder er imidlertid småpenger i forhold til den samlede utgiftsramme i kommunesektoren på ca 200 milliarder.

Oppgave E (velferdstjenester i snever forstand) representerer anslagsvis 150 milliarder (av de 200) eller mer. Det sier seg dermed selv at det er innenfor disse virksomhetsformer at det største potensialet for besparelser vil være å finne. Kostnadene innenfor oppgave E er i stor grad bostedsavhengige, slik at det neppe er mulig å oppnå besparelser uten å redusere kvaliteten på kommunale tjenester. Dette synes implisitt erkjent av dem som gjennomfører de hypotetisk kostnadsberegninger, nevnt ovenfor, da beregningene ikke postulerer besparelser under oppgave E. Som påpekt i vedlegg 2 foreligger det heller ikke «stordriftsfordeler» ved slik produksjon. Potensialet for gevinster ved sammenslutning eller

samarbeid drøftes under oppgave I tilgjengelighet og nærdemokrati i det etterfølgende.

Tabell 2.4 Oversikt over kommunale virksomhetsområder

Virksomhetsområde		Eksemplifisering
A	Ledelsesoppgaver	Virksomhet knyttet til kommunestyret, formannskap, ordfører og rådmann.
B	Administrative funksjoner	Kommunekassens virksomhet – inn- og utbetalinger, lønnsavregning osv
C	Forvaltningstjenester	Forvaltning av offentlig lovverk og av statlige og kommunale forskrifter, fx bevillinger (tillatelser), byggetillatelse, skjenkebevilling osv
D	Kollektive oppgaver	Virksomhet knyttet til (a) kultur, idrett med mer, (b) teknisk sektor, (c) arealutnyttelse og miljøvern, (d) næringsutvikling og boliger
E	Personlige tjenester	Velferdstjenester innen (a) undervisning (skole/barnehave), (b) helsevirksomhet, (c) sosialvirksomhet, (d) hjemmetjenester, (e) institusjonstjenester

Besparelser i antall årsverk eller på annen måte synes å kunne forekomme for visse rutinemessige oppgaver og spesielle gjøremål under oppgavene B, C og D.

Det er imidlertid trolig slik at besparelser oppnådd på disse felter ved kommunesammenslutning også kunne vært oppnådd ved interkommunalt samarbeid.

2.5 Vedlegg: Kostnadsmodell for kommunal produksjon⁴

2.5.1 Innledning

Formålet med dette avsnitt er å gi et enkelt, men grunnleggende utgangspunkt for diskusjon av de økonomiske virkninger av sammenslåinger og samarbeid mellom kommuner. Ut fra kostnadsteoretiske betraktninger kan man danne seg oppfatninger om i hvilken grad og på hvilke områder det kan oppnås gevinster ved sammenslåinger og/eller samarbeid.

Bemerk at en rekke økonomer ikke synes fortløftelig med den tankegang, som det redegjøres for i det etterfølgende, og derfor kan ha en tendens til å presentere lite holdbare argumenter om kommuneinndelingen.

Kostnadsmodellens betydning for kostnadene ved sammenslutninger og samarbeid drøftes i siste avsnitt, Konklusjoner.

2.5.2 Hovedtyper av kommunal virksomhet

Den kommunale virksomhet kan inndeles på flere måter. En slik inndeling kan være som vist i tabell 2.4.

I dagens kommuner er det den siste oppgave, E Personlige tjenester, som representerer den største andel av kommuners driftskostnader. Antagelig er fra 70 til 90 prosent av driftsutgiftene knyttet til denne oppgave. Kommunebudsjettene og regnskapene er ikke inndelt som i tabell 1, slik at det er vanskelig å gi et eksakt tall.

Den foreliggende kostnadsmodell blir fortrinnsvis drøftet i hovedsak i forhold til oppgave E, velferdsoppgavene i snever forstand. (Hele den kommunale virksomhet inngår i velferdsoppgavene i vid forstand).

⁴ Fremstillingen i dette avsnitt til tilpasset folkevalgte, statsviter og andre som ikke har nødvendigvis har grunnleggende kunnskaper i kostnadsteori. Det betyr imidlertid ikke at vedlegget kan overspringes av økonomer.

Bemerk at de kostnadsanalyser som ble gjennomført for Christiansenutvalget og de efterfølgende analyser fra Statistisk sentralbyrå fortrinnsvis gjelder oppgave A, Ledelsesoppgaver, som åpenbart vil falle bort ved kommunesammenslutninger.

Selv om Statistisk sentralbyrå påsto at man kunne spare 4 milliarder ved en rasing av kommunestrukturen til ca 90 kommuner, så representerer disse 4 milliarder bare en forholdsvis ubetydelig del av de samlede utgifter i kommunesektoren som er på ca 200 milliarder.

Det anslås her grovt at $\frac{3}{4}$ av de kommunale utgifter gjelder oppgave E, dvs anslagsvis 150 milliarder. Hvis kommunesammenslutninger skal gi kostnadsgevinster som betyr noe, så er det vel blant denne type av oppgaver man bør søke.

2.5.3 Grunnkostnader og brukerkostnader

I økonomisk teori (dvs samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi) er det utviklet en kostnadsteori der kostnadene relateres til produktmengder. I denne forbindelse er det mer relevant å se kostnader i relasjon til folkemengde (antall innbyggere i kommuner). Dette betyr at man bør bruke en litt annen terminologi enn det som er vanlig blant økonomer i denne forbindelse.

Bemerk at jeg taler om kostnader. Kostnader representerer ressursforbruk uttrykt i kroner. Ressursforbruk er spesielt bruk av arbeidskraft, driftsmidler og kapital (utstyr, maskiner, bygninger med mer). En utgift er definert som en forpliktelse til å foreta en utbetaling. I mange sammenhenger vil utgift være lik kostnad. Slike forskjeller tillegges ikke vekt i denne sammenheng og utgift betraktes derfor som synonym med kostnad.

Ved analyse av kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid vil man se en kommunes kostnader i relasjon til folketallet. Det er da naturlig å skille mellom kommunale kostnader i henhold til i hvilken grad de varierer med antall innbyggere i en kommune. Mer presist har man følgende hovedtyper:

- (1) Jeg bruker betegnelsen «grunnkostnader» om kostnader som er uavhengig av antall brukere og/eller antall innbyggere i en

kommune. Eksemepler på slike kostnader kan være utgifter til folkevalgt ledelse i en kommune.

- (2) En rekke kommunale kostnader varierer med antall bruker, dvs tjenestemottagere (elever, pasienter til helsetjenesten, sosialklienter, eldre osv). Disse kostnader omtales som «brukerkostnader». Bemerk at kommuner (forhåpentligvis) ikke produserer brukere, men tjenester for brukere.

Kostnader for en kommunal oppgave kan derfor skrives som summen av to elementer

$$(1a) \quad \text{Kostnad} = \text{Grunnkostnad} + \text{Brukerkostnad}$$

eller om man lar K betegne kostnad, G betegne grunnkostnad og B betegne brukerkostnad som

$$(1b) \quad K = G + B$$

Bemerk at bruken av forkortelsene K , G og B gjør at oppdelingen av kostnadene fremstår som matematikk, men det betyr ingen komplikasjon, men derimot en forenkling. Fremstillingen er beregnet på lesere som er fortrolig med bruk av forkortelser og som mestrer addisjon.

2.5.4 Nærmere om grunnkostnadene

La N betegne antall innbyggere i en kommune. Grunnkostnad per innbygger er da definert som forholdstallet mellom grunnkostnaden, G , og folketallet, N , dvs

$$(2) \quad \text{'Grunnkostnad per innbygger'} = \frac{G}{N}$$

Hvis alle kommuner har samme grunnkostnad, G , så vil det være slik at grunnkostnad per innbygger avtar med antall innbyggere. Anta som et regneeksempel at alle kommuner har ordfører på heltid som koster kr 500.000 per år inklusiv sosiale utgifter. I en kommune med 1.000 inn-

byggere gir det en grunnkostnad per innbygger på kr 500. I en kommune med 10.000 innbyggere blir kostnaden per innbygger på kr 50. I en kommune med 100.000 innbyggere er denne kostnad nede i kr 5. Med andre ord grunnkostnaden per innbygger går teoretisk mot null når antall innbyggere vokser over alle grenser. Jeg har i mine lærebøker omtalt dette som **divisjonseffekten**.

Divisjonseffekten representerer ikke stordriftsfordeler, som i prinsippet forutsetter at man bygger et større produksjonsanlegg. Divisjonseffekten kan derimot sies og representerer en skalaulempe, dvs dårlig kapasitetsutnyttelse. Når det gjelder ordførere er det imidlertid feil. En ordfører i en kommune med 1.000 innbyggere koster riktignok (i foreliggende eksempel) kr 500 per innbygger, men vil trolig kjenne alle innbyggere og kommuneansatte personlig og ha et forholdsvis nært forhold til alle saker som behandles. En ordfører i en kommune med 100.000 innbyggere har ingen muligheter for personlig kjennskap til alle innbyggere og ansatte og vil nødvendigvis måtte ha mindre grundig kjennskap til alle saker som er til behandling.

Man kan stille seg spørsmålet om alle kommuner uansett størrelse står overfor samme grunnkostnad. Dette spørsmål kan studeres statistisk ved å studere hvorledes kommuners driftsutgifter varierer med antall innbyggere. Det faller utenfor rammen av denne fremstilling å redegjøre nærmere for slike undersøkelser her. Hovedkonklusjonen synes å være

- (i) at grunnkostnaden tiltar med antall innbyggere (kommune-størrelse), men
- (ii) at grunnkostnad per innbygger avtar med antall innbyggere.

Årsakene til dette ligger i flere forhold. Hvis vi holder oss til de folkevalgte, så vil lønn til ordfører (og andre kommunale ledere) øke med antall innbyggere, antall kommunestyrerepresentanter vil også til en viss grad øke med antall innbyggere.

I det statlige inntektssystem for finansiering av kommunesektoren har man et «basistilskudd» i form av et likt beløp som gis til alle kommuner. Dette basistilskudd kan sees som kompensasjon for det som her omtales som

grunnkostnader. Som ledd i en statlig politikk for å tvinge frem «frivillige» kommunesammenslutninger ligger statsbyråkratene an til å redusere basistilskuddet.

2.5.5 Nærmere om brukerkostnadene

(1) Brukerkostnader per bruker eller per innbygger

La n betegne antall brukere (elever, pasienter, hjemmehjelpsmottagere osv) på et kommunalt virkeområde. Brukerkostnad per bruker kan da defineres som forholdstallet mellom brukerkostnaden, B , og antall brukere, n , dvs

$$(2) \quad \text{'Brukerkostnad per bruker'} = \frac{B}{n}$$

Dette begrep må ikke blandes sammen med brukerkostnad per innbygger, som er forholdstallet mellom brukerkostnader og antall innbyggere, N , dvs

$$(3) \quad \text{'Brukerkostnad per innbygger'} = \frac{B}{N}$$

Det er en klar forskjell i tolkningen av de to uttrykk: Eksempelvis i grunnskolen, så vil brukerkostnad per bruker, vanligvis omtalt som grunnskoleutgift per elev, være noe helt annet enn grunnskoleutgift per innbygger:

- (i) Grunnskoleutgift per elev (brukerkostnad per bruker) sier noe om kapasitetsutnyttelsen i skolen og er spesielt avhengig av antall elever per klasse.
- (ii) Grunnskoleutgift per innbygger (brukerkostnad per innbygger) sier noe om hvorledes grunnskolevirksomheten belaster kommunebudsjettet. Det er avhengig av flere forhold blant annet forholdstallet mellom elever og innbyggere (brukere dividert med innbyggere)

Hvis det er proporsjonalitet mellom antall brukere og antall innbyggere er det likegyldig om man ser på brukerkostnad per bruker eller per innbygger, selv om kostnad per bruker tallmessig vil ligge høyere (større divisor, dvs

nevner i brøken). Det forholdsvis kompliserte beregningsopplegg i inntektssystemet er basert på at det ikke foreligger slik proporsjonalitet.

Ved sammenslutninger og samarbeid er det de kostnadmessige (utgifts-messige) konsekvenser for kommunebudsjettene som er av primær interesse.

Kostnadene for en individrettet tjeneste er derimot avhengig av antall brukere. Dette betyr at vi trenger begge disse begreper.

(II) Individrettede tjenester

Individrettede tjenester er tjenester som skal tilpasses brukerens (tjenestemottagerens) personlige behov. Her kan man skille mellom to typer.

For det første har man **de rent individrettede tjenester**, som undersøkelse på legekontor, hjemmetjenester (sykepleie og hjelp), institusjonstjenester og sosialtjenester (sosialhjelp, barnevern med mer). Kvaliteten på slike tjenester er avhengig av flere forhold, men tjenesteyters tidsforbruk per bruker er helt avgjørende. Fx en leges tidsforbruk per pasient er vanligvis helt avgjørende for tjenestens kvalitet og for tjenestens kostnader. Hva som er et passende tidsforbruk per pasient vil variere etter pasientens problemer. **Det er imidlertid helt klart at det ikke forekommer noen form for stordriftsfordeler ved denne type produksjon.** En lege ved et «stort» legekontor kan ikke behandle flere pasienter per time, enn en lege ved et «lite» legekontor, hvis kvaliteten på undersøkelsene skal være den samme.

For det annet har man **de grupperelaterte individrettede tjenester**, som gjelder undervisningstjenester, barnehaver, skolefritidsordninger, svangerskapskurs mm. I prinsippet skal slike tjenester være tilpasset den enkelte brukers behov, men en del av virksomheten skjer i grupper. Fx i skolen er det en blanding av individuell veiledning og gruppeaktiviteter. Også for denne type av virksomhet er den en kvalitetsmessig grense for antall elever/brukere per lærerårsverk.

Heller ikke ved grupperelatert individuelle tjenester foreligger det stordriftsfordeler i den egentlige betydning av ordet. Kvalitetsmessige

hensyn gjør at antall elever per lærerårsverk ikke nødvendigvis er lavere ved en skole med mange elever, enn ved en skole med færre elever. Det vil derimot kunne oppstå «smådriftsulemper» ved at det ved en liten skole er for få elever i forhold til den minimumsbemanning som er nødvendig.

Bemerk i denne forbindelse at kapasitetsutnyttelsesproblemer i skole og barnehage er bestemt av det desentraliserte bosettingsmønster. Slike problemer kan generelt sett ikke løses ved sammenslutninger eller samarbeid. Spesielt kan man ha at en grendeskole i kommune A har kortere avstand til en skole i kommune B, enn til en skole i egen kommune (kfr Opphus skole I Stor-Elvdal), men det tilsier i seg selv hverken sammenslåing av A og B eller interkommunal drift av skolene i A og B. Det tilsier bare en avtale, som løser problemene for de berørte elever.

(III) Lønnskostnadenes betydning

Ved individrettet tjenesteproduksjon representerer lønnskostnadene en betydelig del av kostnadene (driftsutgiftene). Bemanningen eller antall årsverk/stillinger knyttet til en tjeneste, krever ikke bare lønn inklusiv sosiale utgifter (arbeidsgiverbetalt lønn), men også utgifter til lokaler, driftsmateriell og utstyr som i stor grad vil variere i takt med antall årsverk.⁵ Det er derfor bedre å tale om personalavhengige kostnader, slik at alle kostnader som varierer i takt med antall årsverk er inkludert.

Kostnadene til driftsmidler som varierer per bruker (elev, pasient osv) er relativt sett små sammenlignet med de personalavhengige kostnader.

Noe av det samme gjelder bruk av lokaler. Bruk av lokaler kan være et eksempel på forskjell mellom samfunnsøkonomisk og kommunal-økonomisk kostnad. En kommunes kostnader ved et skolebygg kan beregnes på flere måter. Samfunnsmessig sett er alternativkostnaden ved bruk av et skolebygg, som ellers ville stå tomt, lik de årlige vedlikeholds- og rengjøringskostnader.



⁵ Skillet mellom antall årsverk og antall stillinger er ofte svært viktig. Et tjenesteområde som krever fx 10 årsverk kan ha lavere personalavhengige kostnader om det er ti 100 prosent stillinger, enn om det er 20 femti prosent stillinger. Dette forhold ignoreres i den følgende.

3. FORMÅLENE MED INNDELINGS- REFORMER

Av Stein Østre

Kommunal- og regionaldepartementet baserer sin standardargumentasjon for kommunesammenslutninger på innstillingen fra Christiansen-utvalget, NOU 1992:15. Departementet deler således de kommunale oppgaver i tre hovedoppgaver:

- (A) samfunnsbygging, – kfr 3.2 nedenfor
- (B) administrasjon og tjenesteproduksjon, – kfr 3.3 nedenfor, samt
- (C) lokaldemokrati, – kfr 3.4 nedenfor.

Staten ved Kommunal- og regionaldepartementet synes i praksis å være mindre opptatt av å bevare og videreutvikle det lokale folkestyre. Statsbyråkratiet synes fortrinnsvis å prioritere en utvikling av offentlig sektor som er hensiktsmessig fra et statlig styringssynspunkt.

I karikaturen vil et slikt statlig syn kunne utvikle seg til et opplegg der man først lager en hensiktsmessig byråkratisk innretning av offentlig sektor, og derefter ser om det er plass til demokratiske styringsformer.

Denne «nye» tenkemåte gjelder ikke bare statens forhold til kommunene, men også forholdet til tradisjonelle offentlige oppgaver, som fx Norges Bank, sykehusvesenet med mer. Salg av offentlig eiendom (kraftverk, oljeaksjer osv) er elementer i denne type av tenkning.

Det politiske utgangspunkt for denne utredning er imidlertid at opprettholdelse og videreutvikling av demokrati på alle plan og nivåer i samfunnet er verdspørsmål av langt større og mer grunnleggende betydning, enn utviklingen av hensiktsmessige administrasjonssystemer.

Det må være bedre å ha et godt demokratisk system for offentlig sektor, som i praksis er beheftet med visse svakheter, enn å ha et godt statlig styringssystem, som i liten grad er demokratisk.

3.1 Lokaldemokrati og nærdemokrati

Lokaldemokrati eller kommunalt selvstyre (autonomi) er noe annet enn nærdemokrati. Graden av kommunal autonomi er avhengig av i hvilken grad nasjonalforsamlingen har delegert makt og myndighet til kommunale organ. I denne utredning behandles ikke spørsmålet om graden av kommunal autonomi direkte.

Nærdemokrati betyr at de kommunale enheter er såpass små at idealene om deltagerdemokratiet kan realiseres.

- a) For innbyggerne/velgerne betyr nærdemokrati at det er forholdsvis enkelt å delta i offentlig debatt, at det er relativt enkelt å oppnå personlig kontakt med folkevalgte og at velgerne selv eventuelt kan bli kommunestyremedlem for etablerte partier eller endog danne egen liste ved kommunevalg.
- b) For folkevalgte (kommunestyremedlemmer) betyr nærdemokrati at de har god lokalkunnskap og at det kommunale byråkrati er såpass lite at det er mulig for folkevalgte å oppnå en rimelig grad av innsyn og kontroll.
- c) For brukerne/innbyggerne synes opplevelsen av kvaliteten av kommuners individrettede tjenesteyting å være negativt korrelert med størrelsen målt i antall innbyggere. Nærdemokrati eller lavt innbyggertall betyr at avstanden mellom brukere og kommuneansatte reduseres.

Deltagerdemokratiet kan vanskelig virkeliggjøres i mer folkerike kommunale enheter. Det betyr ikke nødvendigvis at mer folkerike kommunale enheter bør splittes opp i mindre enheter, men bydelsreformen i Oslo kommune må kunne sies å representere et alternativ.

Ideen om deltagerdemokrati sier derimot at man ikke skal avvikle mindre kommuner uten at meget tungtveiende samfunnsøkonomiske

hensyn taler for det. Dette synspunkt synes ikke akseptert i det norske statsbyråkrati og kanskje heller ikke av alle stortingsrepresentanter. Det har vært gjort enkelte forsøk på å få til en debatt om kommunesammenslutninger som et verdispørsmål, men interessen i massemediene, blant stortingsrepresentanter og andre synes begrenset.⁶

Konklusjoner:

Det grunnleggende verdipremiss er her at de nærdemokratiske idealer skal søkes ivaretatt og eventuelt videreutvikles. Dette er et primærmål, men samfunnet har også andre primærmål fx angående velferds-spørsmål. Det må derfor foretas en avveining mellom ulike primærmål.

Problemstillingen blir derfor å se om det foreligger så tungtveiende hensyn at kommunesammenslutninger kan ansees som nødvendig. Eller om det finnes hensyn som tilsier økt samarbeid mellom kommuner.

Samarbeid mellom kommuner betyr en reduksjon i den enkelte kommunes autonomi, hvilket kan forsvares i de tilfeller der en slik reduksjon oppveies av andre fordeler.

3.2 Samfunnsbygging

Departementet synes i denne forbindelse å vektlegge følgende tre hovedargumenter for kommunesammenslutninger

- (i) Samordning av kommunale planfunksjoner
- (ii) Samordning av utviklingsoppgaver i forbindelse med næringspolitikk, miljø- og landsbrukspolitikk, samt eventuelt kulturpolitikk.
- (iii) Oppbygging av større og folkerikere kommuner kan øke mulighetene og forhandlingsstyrken i forhold til statsorganer (statlige og på fylkesnivå).

⁶ Noen fremstøt har vært gjort angående kommunesammenslutninger som et verdispørsmål. Tidligere innlegg fra professor Stein Ringen (sosiologi) og professor Harald Baldersheim (statsvitenskap) kan tolkes i en slik retning. Hertil kan nevnes Stein Østres innlegg i Aftenposten 28/12-04.

Disse punkter drøftes i det efterfølgende, men først må sentraliserings-effekten av kommunesammenslutninger nevnes, samt en mulig bakenforliggende logisk misforståelse.

3.2.1 Vekst eller sentralisering ved større kommuner – En mulig logisk misforståelse

Det generelle bilde er at større kommuner ofte har befolkningsvekst, mens mindre kommuner ofte har befolkningmessig tilbakegang. Det kan lede til den logiske feilslutning at hvis man slår sammen en gruppe av mindre kommuner til en større enhet, så oppnår man befolkningsvekst.

Der er flere årsaker til befolkningsvekst i mange større tettbebyggelser, men ingen disse er det forhold at slike vekstkraftige tettbebyggelser er et eneste, altomfattende administrativt område, dvs er én kommune. Det er faktisk motsatt. De fleste vekstsentra av noen størrelse omfatter flere kommuner. Alle vekstkraftige tettbebyggelser (i Norden og ellers i verden) omfatter en gruppe av kommuner. Hovedstadsområdene i Norden (København, Oslo og Stockholm) utgjør grupper av kommuner. Oslo-området, som økonomisk enhet, omfatter kommuner i Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Vestfold og Østfold. Det samme gjelder vekstområder som Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavanger/Sandnes-området osv.

I disse tilfeller er utviklingen i den sentrale kommune så sterk at aktivitetene (boliger og arbeidsplasser) kan sies å legge beslag på areal også i omegnskommunene. Dette betyr at vekstkraften i all hovedsak er kommuneuavhengig. Kommunal politikk kommer inn på blant annet følgende måter. Sentrumskommunen kan påvirke omfanget av «lekkasjen» til omegnskommunene ved gode arealutnyttelse osv. Omegnskommunene kan konkurrere om å få en størst mulig del av «lekkasjen» ved tilretteleggelse av boligområder, industriområder osv. I konkurransen mellom omegnskommuner «vinner» de omegnskommuner som har gjort seg mest tillokkende. For boligsøkende og bedriftsetablerere er det en fordel at det er flere kommuner som konkurrerer seg imellom.

Konklusjon:

Det er dermed klart at kommunestørrelsen, målt i antall innbyggere, i seg selv, ikke medfører vekst hverken i antall arbeidsplasser eller innbyggere.

Elverum representerer et handelssentrum for de ca 35.000 innbyggere i Sør-Østerdalskommunene, uansett om disse innbyggere bor én kommune eller er fordelt på fem kommuner.

Virkingen av å slå sammen en gruppe distriktskommuner med vekstproblemer vil derfor i seg selv ikke være vekstfremmende. Det vil derimot kunne påvirke fordelingen av befolkningen og arbeidsplassene innen det sammenslåtte området.

Innlemmelse av Engerdal i Trysil (hovedalternativ 1) vil i seg selv ikke snu den negative befolkningsutvikling i begge kommuner. Innlemmelse av en rekke Sør-Østerdalskommuner i Elverum vil heller ikke i seg selv virke vekstfremmende. Det man derimot ligger an til å oppleve er en sentralisering til det nye kommunesenter (Innbygda eller Elverum) og muligens forsterket befolkningsnedgang i de «nedlagte kommuner». Effekten vil være det man kunne kalle «en lokal befolknings-sentralisering».

Nedleggelse av en kommune betyr at det offentlige har akseptert at «en nedleggelseskommune» er et fraflyttingsområde. Det leder til spørsmålet «Hvem vil etablere ny virksomhet i et fraflyttingsområde?»

Konklusjon:

Sammenslutning av kommuner i Sør-Østerdal vil trolig føre til «lokal sentralisering» av befolkning og arbeidsplasser. Det vil i seg selv ikke nødvendigvis føre til økt vekst i området sett under ett.

3.2.2 Samordning av kommunale planfunksjoner

Kommunal planlegging kan deles i to hovedområder. Det er (a) arealdelen og (b) økonomidelen, dvs budsjettarbeidet. I Miljøverndepartementet og i

andre arealorienterte miljø er det en tendens til å glemme den økonomiske planlegging.⁷

(a) Arealplanleggingen

Med samordning av kommunale planfunksjoner synes man således spesielt å tenke på arealdelen av kommuneplanen. I et arealmessig perspektiv vil den enkelte kommune kunne sies å utgjøre for små enheter. Selv geografisk store kommuner, som dem i Østerdalen kan bli for små, når det dreier seg om fx vern av de stor nord/sydgående elver, om skytefelt, rovdyrproblematikken osv. Ved planlegging knyttet til avgrensede områder (reguleringsplaner) vil det ikke foreligge noen gevinst ved forstørrede kommuner.

I denne forbindelse må man ikke glemme «plan- og utbyggingsavdelingene» hos fylkesmannen og Miljøverndepartementet, som har betydelig makt i slike spørsmål. De nasjonale samfunnsmessige interesser i slike saker skulle således ikke kunne være skadelidende ved opprettholdelse av dagens kommunestruktur.

(b) Budsjettarbeidet

Den i det daglige viktigste del av kommuneplanarbeidet gjelder budsjettarbeidet. Her har man i den kommunale lovgivning innført betegnelser som økonomiplan og handlingsplan. Her brukes bare den tradisjonelle betegnelse budsjett, dvs årsbudsjett og eventuelt langtidsbudsjett.

Enhver som har erfaring med budsjettarbeidet vet at arbeidsbyrden ved å lage et budsjett og kvaliteten av det endelige resultat er avhengig av størrelsen på budsjettet både i kroner og i virksomhetsområder. Et kommunebudsjett skal i prinsippet omfatte hele kommunens virksomhet og arbeidet vil vanligvis skje under sterkt tidspress (ikke minst fordi kommunene først får endelig beskjed om sine inntekter når statsbudsjettet er vedtatt). Mulighetene for innsyn og kontroll, samt veloverveide budsjett-

⁷ Denne form for glemsel har lange tradisjoner i visse planleggingsmiljø. De opprinnelige generalplaner som kom i 60- og 70-årene, anviste vanligvis en imponerende samfunnsutvikling i form av farvelagte kart, som senere vanligvis viste seg å bli rene utopier, da den økonomiske planlegging (inntekter og utgifter) var utelatt.

prioriteringer avtar med budsjettets størrelse både med hensyn på virksomhetsområder og beløp.

Konklusjoner:

Eventuelle fordeler ved større kommuner i visse aspekter ved arealplanleggingen blir små i forhold til de ulemper som oppstår i budsjettarbeidet.

Det er hevdet at samordning kan skape grunnlag for større og bedre fagmiljø som kan gi viktige kvalitetsmessige gevinster. Hvis det er riktig, så kan slike effekter oppnås ved ulike former for samarbeid.

3.2.3 Samordning av utviklingsoppgaver

Samordning av utviklingsoppgaver innen næringspolitikken vil omfatte følgende hovedområder.

- (a) Landbruksnæringen, der hovedtyngden i arbeidet ligger i forvaltning av statlige lover og forskrifter, men hvor kommuner i liten grad fører noen egen landbrukspolitikk,
- (b) Reiselivsnæringen, som i liten grad er avhengig forvaltningstjenester (skjenkebevilling), men ofte er avhengig av andre forhold (arealutnyttelse osv),
- (c) Annen næringsvirksomhet kan ta mange former.
- (d) Kultur og idrett

(a) Landbruket kommer i en særstilling blant privat næringsvirksomhet. Det skyldes at virksomheten legger beslag på betydelige areal og at virksomheten ellers er sterkt lovregulert og subsidiert. Kvaliteten av den kommunale landbrukspolitikk er primært avhengig av god lokal kunnskap. De fem Sør-Østerdalskommuner representerer hver for seg så store areal at samordningsproblemene er underordnet, samt at kapasiteten til landbrukskontorenes medarbeidere blir godt utnyttet.

Landbruksetaten/landbrukskontorene var statlige inntil for relativt få år siden. Det var før dette tidspunkt ikke tale om at de statlige landbrukskontorer omfattet for små områder til å drive en fornuftig forvaltningsvirksomhet.

(b) Reiselivsnæringen omfatter overnattingsbedrifter (hoteller, campingplasser med mer) og «aktivitetstiltak» (ski- og idrettsanlegg, severdigheter, museer med mer). Overnattingsbedriftene vil samtidig både kunne stå i et konkurranseforhold til hverandre og stå overfor «fellesoppgaver». Dvs hotellene i Trysil konkurrerer om gjestene, men har fellesinteresser i at Trysil fremstilles positivt i reiselivssammenheng. Noe av det samme gjelder «aktivitetstiltakene».

For aktivitetstiltakene vil felles markedsføring av alle aktiviteter i Sør-Østerdal kunne være svært gunstig. Skianleggene i Trysil er ikke konkurrenter, men supplement, til Skogbruksmuseet osv.

(c) Annen næringsvirksomhet omfatter legger ulikeformer for industri og tjenesteyting. Industri vil vanligvis kreve tilgang til areal og lokaler av en viss størrelse og det tilsier kommunalt engasjement. De fleste former for tjenesteyting vil i initialfasen trolig kunne bruke eksisterende bygninger/lokaler.

(d) En del virksomhet innen kultur og idrett stiller krav til lokaler og anlegg. For større anlegg, som innendørshaller med mer, kreves det et visst befolkningsgrunnlag for å kunne oppnå kostnadsdekning. Det er altså spørsmål om befolkningsunderlaget. Befolkningens fordeling på tettsteder og grender blir på kort sikt ikke endret ved kommunesammenslutninger. På lengre sikt vil kommunesammenslutninger sannsynligvis føre til en sentralisering av befolkningen

Konklusjoner:

Det er vanskelig å se at i den grad det kan være behov for samordning av utviklingsoppgaver i seg selv skulle tilsi kommunesammenslutninger.

I den grad det er behov for samordning kan det løses ved ulike samarbeidstiltak.

3.2.4 Forhandlingsstyrken

Ideelt sett bør styrken av et argument i et avveiningsspørsmål være avhengig av argumentets innhold. I praksis er det beklageligvis slik at et argument som fremført av en part gjerne vurderes etter hvem denne part er og etter hvilken tyngde denne part representerer (medlemmer, innbyggere, pengemakt osv). Slik vil det også i stor grad være når partene er kommuner og stat. Fx vil det i Hedmark ikke være lett å skubbe seg på Ringsaker kommune som er den klart folkerikeste kommune Hedmark. Størrelsen innebærer at Ringsaker også har det største antall medlemmer i de forskjellige politiske partier (Arbeiderpartiet, Senterpartiet osv). Det er selvsagt ikke uten betydning for hva politiske partier på fylkesnivå og endog nasjonalt kan tillate seg å mene.

Dette er ikke nødvendigvis en fordel å være stor i alle sammenhenger. De største bykommuner (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) har arbeidet i mange år for å få etablert en egen bypolitikk (iallfall fra før 1980), men synes bare i begrenset grad å ha lykket.

Aksjonen mot tvangssammenslutninger (ATK)omfattet i sin tid (1993–95) ca 130 kommuner og representerte således en styrke, som ikke kunne ignoreres av Stortinget, selv om departementet forsøkte.

Konklusjoner:

Det kan være uklart hvilken vekt man skal tillegge dette argument.

Det synes imidlertid helt klart at selv om man tillegger argumentet stor vekt, så vil det alene ikke kunne tilsi sammenslutning av kommuner.

Effekten av størrelse kan oppnås ved samarbeid. Effekten av fx høringsuttalelser er større om alle de fem Sør-Østerdalskommuner står samlet.

3.3 Administrasjon og tjenesteproduksjon

3.3.1 Innledning

Den mer konkrete behandling av administrasjon og tjenesteproduksjon og de tilhørende utgifter behandles i det efterfølgende kap 4.

Hensikten her er å presentere noen mer prinsipielle eller teoretiske betraktning. Spesielt foreligger det et slikt behov i forhold til den overforenklede metode, som ligger til grunn for Kommunaldepartementets og andres påstander om store administrative kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutninger. (Statistisk sentralbyrå benytter en helt annen metode, men den er ikke mindre misvisende).

Konklusjoner:

Hvis man aksepterer den enkle kostnadsmodell synes man å kunne konstatere at basert på regnskapstall for 2002, så koster demokratiet i de minste kommuner ca kr 5.000 per innbygger på årsbasis.

Det er selvsagt er politisk spørsmål om betydningen av nær-demokrati er så stor at det er verd å betale en slik pris.

3.3.2 Naive beregninger av administrasjonsbesparelser

I forbindelse med Christiansen-utvalgets innstilling beregnet man de administrative merkostnader ved mindre kommuner ved en enkel eller kanskje endog naiv form for kostnadssammenligning. Metoden illustreres nedfor.

(a) Bergen og Trondheim

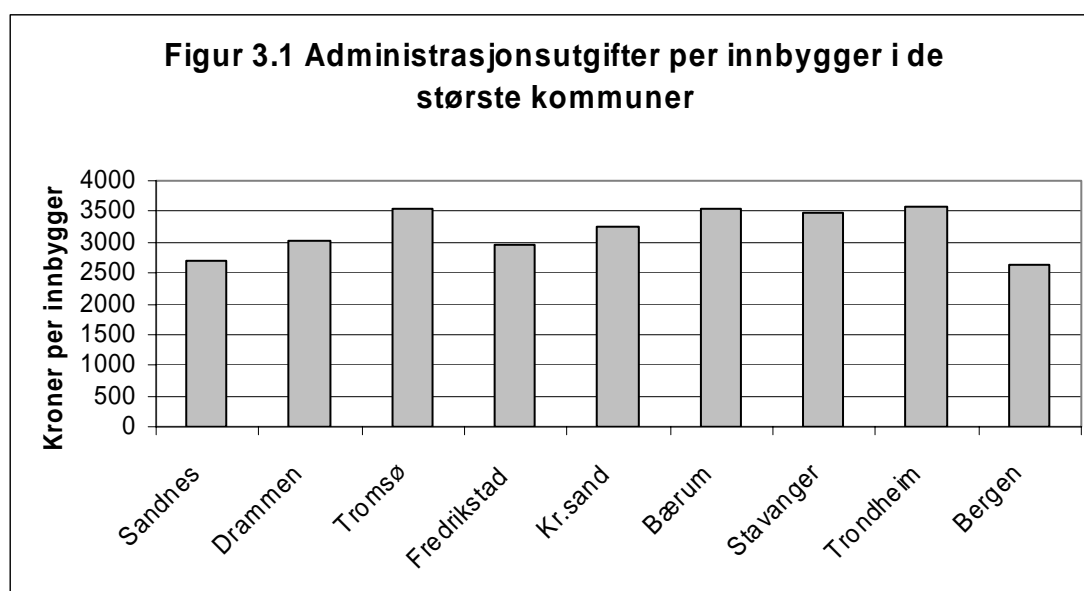
I den departementale fokusering på administrasjonskostnadene i mindre kommuner, kan det være artig først å se på administrasjonskostnadene i våre to største rene primærkommuner, Bergen og Trondheim (Oslo har også fylkeskommunale oppgaver).

Bergen har ca 233.000 innbyggere og en administrasjonskostnad på kr 2.620 per innbygger (kilde Kommunenøkkelen 2004–05, side 552).

Trondheim kommune med ca 151.000 innbyggere har en tilsvarende utgift på kr 3.567 per innbygger.

Det er en forskjell på kr 947 per innbygger per år. Multiplisert opp med de 151.000 innbyggere i Trondheim representerer dette et årlig beløp på ca 143 millioner. Spørsmålet blir om man kan spare 143 millioner per år i Trondheim ved å bli like effektive som de er i Bergen?

I figur 3.1 er det gitt en oversikt over administrasjonsutgiftene per innbygger i de 9 kommuner (som iflg Kommunenøkkelene 2004–05) har over 50.000 innbyggere (eksl. Oslo). Figuren viser at Tromsø (ca 60.000 innb), Bærum (ca 101.000 innb) og Stavanger (ca 111.000 innb) ligger omtrent på samme nivå som Trondheim. Sandnes (ca 55.000 innb) ligger imidlertid på samme nivå som Bergen med kr 2.696 per innbygger.



Spørsmålet om utgiftsforskjellen mellom Bergen og Trondheim synes derfor ikke å ha noe med antall innbyggere å gjøre. Det er snarere et spørsmål om organisasjonsform og bokføringspraksis.

Konklusjoner:

Tallene er antagelig i liten grad sammenlignbare og det er derfor umulig å trekke noen klare konklusjoner. Hvis dette sammenligningsproblem gjelder de største kommuner, så må vi tro at det også gjelder de mindre kommuner.

Hvis man derimot skulle mene at tallene er sammenlignbare, burde «noen» gjøre noe. Disse store kommuner har så mange innbyggere at selv en liten besparelse per innbygger multipliseres opp til betydelige beløp, som vist ovenfor for Trondheim, sammenlignet med Bergen.

(b) Engerdal og Trysil.

Engerdal har en administrasjonsutgift på kr 9.480 per innbygger, mens Elverum har en tilsvarende utgift på kr 4.330. Dette er data. Hypotesen er at hvis Engerdal lå på samme nivå som Trysil så kunne det spares kr 5.150 per innbygger i Engerdal. Denne besparelse per innbygger kan multipliseres opp med antall innbyggere i Engerdal (1.516 innbyggere). Da finner man en hypotetisk årlig besparelse på kr 7.807.400, dvs innpå 8 millioner kroner. Tallene er sammenfattet i tabell 3.2

Tabell 3.2 Illustrasjon av «metoden for hypotetiske besparelser»

Datakilde: Kommunenøkkel 2004–2005 (regnskap 2002)

	Innbyggere	Adm utg per innb	Diff per innbygger	Hypotetisk besparelse	Hypotetiske årsverk
Engerdal	1 516	9 480	5 150	7 807 400	17,3
Trysil	7 049	4 330			

Det kan være vanskelig å forholde seg til millionbeløp. En besparelse på 7,8 mill kr tilsvarer 17,3 årsverk hvis man regner med at et årsverk i gjennomsnitt koster kr 450.000 (inkl sos utg). Det er tvilsomt om det er så mange årsverk i Engerdal rådhus. Det samlede antall årsverk i kommunen er 80 (iflg Kommunenøkkel).

Konklusjoner:

Eksempel er ment å vise at slike naive beregninger ikke sier noe fornuftig om den kommunale virkelighet.

(c) Tilsløringseffekten

Tilsløringseffekten betegner her at gjennomsnittsberegninger, som utgift per innbygger, er egnet til å tilsløre eller skjule informasjon. Anta at Trysil

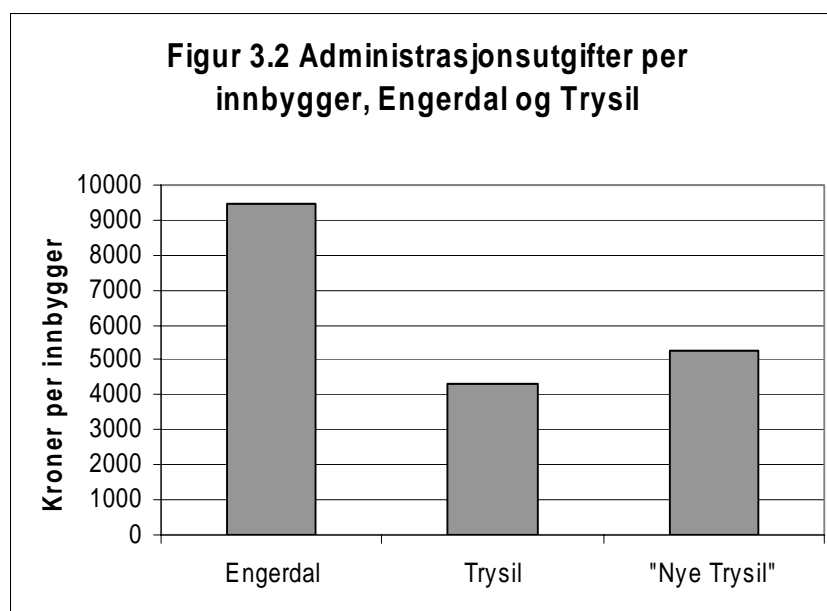
og Engerdal ble slått sammen til «Nye Trysil», men at de samlede administrasjonskostnader for Nye Trysil er lik summen av administrasjonskostnadene i hver av de to kommuner. Det vil slå ut som vist i tabell 3.3.

Nye Trysil vil ha en administrasjonskostnad per innbygger på kr 5.242. Det er noe høyere enn for Trysil alene med kr 4.330. Det nesten halvparten av utgift per innbygger i Engerdal på kr 9.480. Tilsynelatende kan dette fremstilles som en gevinst/besparelse ved sammenslåing. Bemerk at siden de samlede administrasjonskostnader er uendret, så vil Nye Trysil ikke representere noen realøkonomisk gevinst på administrasjonsområdet. Dette illustrert i figur 3.2.

Tabell 3.3 Illustrasjon av «tilsløringseffekten»

Datakilde: Kommunenøkkelen 2004–2005 (regnskap 2002)

	Innbyggere	Adm utg Per innb	Adm utg ialt
Engerdal	1 516	9 480	14 371 680
Trysil	7 049	4 330	30 522 170
Nye Trysil	8 565	5 242	44 893 850



Konklusjoner:

Beregning av utgift per innbygger kan være en enkelte indikator i mange kommunaløkonomiske sammenhenger. Indikatoren forutsetter at de utgiftsbeløp som sammenlignes er sammenlignbare.

En indikator som utgift per innbygger kan tilsløre eller skjule store utgiftsforskjeller. Det betyr at sammenslutninger som gir et mer omfattende beregningsgrunnlag kan gi lavere indikatorverdi, som det kan være lett å feiltolke som en gevinst.

(d) Engerdal, Elverum, Trysil og Åmot

I dette avsnitt er ikke Stor-Elvdal med, fordi data for Stor-Elvdal mangler i Kommunenøkkelene 2004–05. Det spiller ingen prinsipiell rolle da hensikten er å illustrere noen teoretiske poeng.

Tabell 3.4 gir administrasjonsutgifter totalt og per innbygger for de fire kommuner. I dette tilfelle er det foretatt en korreksjon. Antagelig burde det vært foretatt flere korreksjoner, men den tilgjengelige tid for prosjektet tillater ikke det. Den gjennomførte korreksjon gjelder Åmot kommune. Åmot kommune har spesielt store brutto administrasjonsutgifter, som skyldes omstillingsmidler (kartongfabrikken som forsvant) samt «kulturtilskudd med mer» fra Forsvaret i forbindelse med Rena leir.⁸ Tar man hensyn til dette reduseres administrasjonsutgift per innbygger i Åmot fra kr 7.058 til kr 5.012.

⁸ Stein Østre, som rådmann i Folldal kommune, begikk den feil å føre omstillingsmidlene under sentraladministrasjon. Det førte til at Folldal angjeldende år hadde de fjerde største brutto utgifter til administrasjon per innbygger i landet. En enkel bokføringsoperasjon eliminerte problemet ved at bruken av omstillingsmidlene ble overført til kapitelet for «Ymse utgifter».

Tabell 3.4 Administrasjonsutgifter i Engerdal, Elverum, Trysil og Åmot
Kilde Kommunenøkkel 2004–05 mm

Kommune	Befolkning	Regnskap 2002		Korrigerede tall	
		Adm utg per innb	Adm utg ialt	Adm utg ialt	Adm utg Per innb
Engerdal	1 512	9 480	14 371 680	14 371 680	9 480
Åmot	4 398	7 058	31 041 084	22 041 084	5 012
Trysil	7 049	4 330	30 522 170	30 522 170	4 330
Elverum	18.527	3 058	56 655 566	56 655 566	3 058
Sum					

Tabell 3.4 Teoretiske besparelser ved at Engerdal, Trysil og Åmot har samme adm utgift per innbygger som Elverum

Kommune	Befolkning	Korrigerede tall		Teoretisk besparelse	
		Adm utg ialt	Adm utg per innb	Per innbygger	Ialt
Engerdal	1 512	14 371 680	9 480	6 422	9 710 064
Åmot	4 398	22 041 084	5 012	1 954	4 195 692
Trysil	7 049	30 522 170	4 330	1 272	8 966 328
Elverum	18.527	56 655 566	3 058	0	
Sum	31 486	123 590 500	3 925		22 872 084

En slik hypotetisk beregning bygger på en forutsetning om sammenlignbarhet og spørsmålet om sammenlignbarhet i det foreliggende tilfelle er det ikke mulig å undersøke nærmere på grunn av prosjektets tidsfrist..

Ut fra tabell 3.4 kan det synes som om det kan foreligge betydelige gevinster. I praksis synes så ikke å være tilfelle, – kfr efterfølgende punkt.

(e) Erfaringene fra de siste kommunesammenslutninger

I begynnelsen av 90-årene ble det foretatt en del byutvidelser. Det gjaldt Arendal, Fredrikstad og Hamar.

Kommunaldepartementet som argumenterte sterkt for å få gjennomført disse byutvidelser for å spare administrasjonskostnader, ønsker imidlertid ikke å få gjennomført slike analyser. Representanter for Høy-skolen i Hedmark (Narud og Østre) har i møte og brev bedt om slike analyser. Årsaken til det departementale nei er trolig ganske enkelt at det

ikke foreligger besparelser, som det er verd å tale om. Det er endog mulig at besparelsene er negative.

Bemerk at når rådmannen på Hamar, som var/er en ivrig talsmann for sammenslutning av Vang og Hamar taler om besparelsene ved denne sammenslutning, så er det tale om tiltak som kunne ha vært gjennomført uten sammenslutning.

Re kommune i Vestfold er en frivillig sammenslutning av landskommunene Ramnes og Våle kommuner. Re kommune omfatter ca 1/3 av Åmot kommune og sammenslutningen har trolig positiv effekt, selv om de samlede kommunale driftsutgifter har økt. Årsaken til at sammenslutningen kan karakteriseres som positiv er trolig at det bakenforliggende motiv for sammenslutningen var å unngå å bli tvangsinnlemmet i Tønsberg kommune.

Konklusjoner:

Siden 1990 er antall kommuner redusert med 14, slik at det har skjedd 14 kommunesammenslutninger. Det vil derfor eksistere et data-materiale som skulle være egnet til å si noe eventuelle besparelser ved kommunesammenslutninger.

Kommunaldepartementet er ikke interessert i slike analyser.

Kommunaldepartementet har i de senere år fortrinnsvis brukt andre argumenter, enn administrative besparelser, for å få slått sammen kommuner.



4. NÆRDEMOKRATI

Av Stein Østre

4.1 Oversikt over effekter av nærdemokrati

I det følgende bruker jeg betegnelsene nærdemokrati og nærhetsprinsippet om hverandre. Det kan skilles mellom fem hovedtyper av effekter, som vist i Box 4.1.

Foreliggende fremstilling under avsnitt 4.1 er hentet fra mitt foreløpige notat «Om det kommunale selvstyre» av 8. november 2004, kfr avsnitt 3.4. Jeg er ikke kjent med andre fremstillinger som behandler nærdemokratiet på denne måte. I statsvitenskapelig litteratur synes nærdemokratiet å bli omtalt som effektivitetsprinsippet. Effektivitet er et ord som kan forstås på flere måter, så jeg velger ikke å bruke det i denne forbindelse.

Box 4.1 Effekter ved nærhetsprinsippet

- (1) Demokratieffekten
- (2) Tjenestekvalitetseffekten
- (3) Byråkratieffekten
- (4) Kommunikasjonseffekten
- (5) Spesialiserings- og sektoriseringseffekten

(1) Demokratieffekten

En av de grunnleggende ideer ved demokrati er at det enkelte individ, den enkelte velger, skal kunne gjøre sine synspunkter gjeldende og skal kunne ha mulighet for å medvirke i den politiske prosess også ved aktiv deltagelse gjennom politiske partier eller på annen måte. Dette er de deltagerdemokratiske idealer. Det enkle spørsmål er om mulighetene for slik aktiv medvirkning varierer med størrelsen på et demokrati. Størrelsen på et demokrati kan måles – og måles vanligvis – ved å se på antall velgere, – kfr utsagnet «India er verdens største demokrati» (underforstått at man se på antall velgere).

Det er forholdsvis åpenbart at mulighetene for å realisere de deltagerdemokratiske idealer avtar ettersom antall velgere i et demokratisk system øker. Det kan sjeldnes mellom blant annet følgende forhold:

(i) Den praktiske mulighet for å komme til orde og bli hørt. I en mindre kommune vil en velger vanligvis kunne ha venner eller iallfall bekjente i kommunestyret. Dermed kan vedkommende lettere kunne sette seg inn i saker som kommer opp og gi sitt besyv med i direkte og personlig dialog med folkevalgte. I større kommuner vil man vanligvis måtte delta i en offentlig debatt for å gjøre sine synspunkter gjeldende.

(ii) Mulighetene for å bli folkevalgt er større jo færre velgere det er å konkurrere med. I en mindre kommune kan personer uten langvarig parti-medlemskap og lang erfaring fra partiarbeid bli valgt. Forekomsten av «upolitiske lister» gjør at en person heller ikke behøver være medlem av noe politisk parti for å bli valgt..

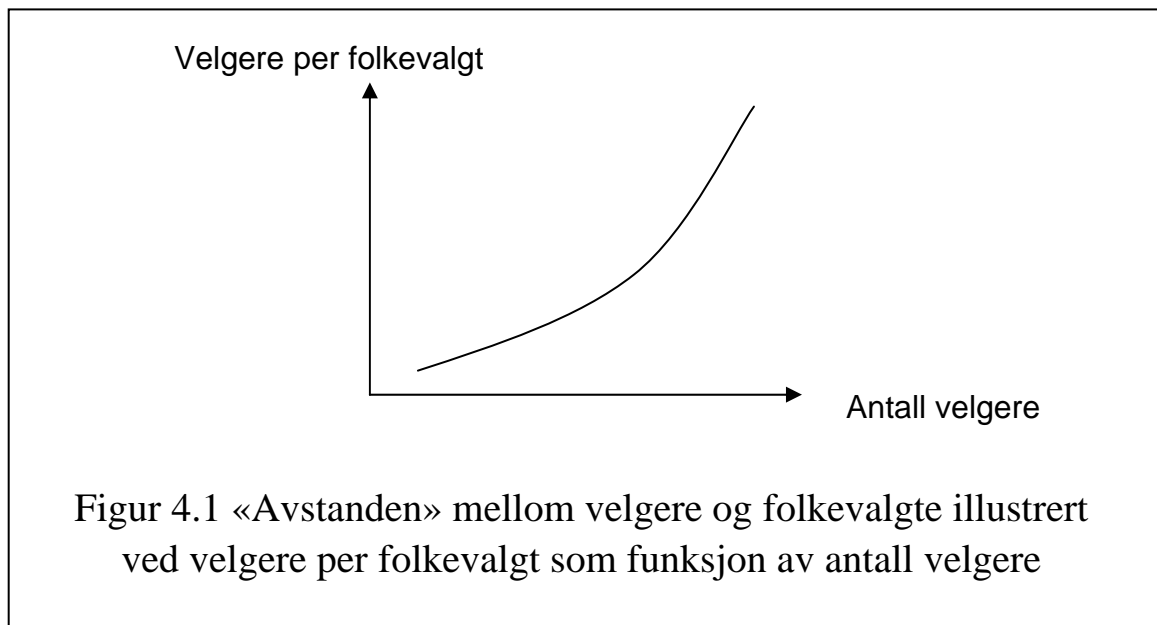
(iii) Både velgere og folkevalgte – i en mindre kommune – vil vanligvis ha langt større lokalkunnskap og nærhet til de ulike typer av lokale problemer. Mulighetene for meningsfull medvirkning blir derved større.

Det har vært hevdet at den nære tilknytning mellom folkevalgte og velgere i mindre kommuner vil kunne resultere i favorisering av «slekt og venner». I mindre kommuner vil eventuelle forekomster av slik favorisering fremstå tydelig for de fleste. Tendensen til tilsvarende favorisering i større kommuner er neppe mindre, men vanligvis langt vanskeligere å dokumentere.

Den demokratieffekt det her er tale om kan enkelt illustreres ved å se på forholdstallet mellom antall velgere, V, og antall folkevalgte, FV, dvs

$$\frac{V}{FV}$$

På Stortinget er det 165 folkevalgte og antall velgere er ca 3,4 millioner, slik at det er litt over 20.000 velgere per stortingsrepresentant, men det er store variasjoner mellom fylkene/valgkretsene, – kfr tallene i tabell 2.2. På fylkeskommunalt nivå er det 787 folkevalgte og ca 3,5 millioner velgere, slik at det i gjennomsnitt er ca 4.500 velgere bak hver fylkestingsrepresentant.



I den primærkommunale sektor er det til sammen 11.138 folkevalgte og ca 3,5 mill velgere, som gir et gjennomsnitt på 315 velgere per kommunestyrerepresentant. Det er store forskjeller mellom kommunene. Variasjonsbredden er betydelig. Utsira kommune med 224 innbyggere ligger på 17 innbyggere per kommunestyremedlem, mens Bergen (største rene primærkommune) ligger på 3.513 innbyggere per kommunestyrerepresentant.⁹ I

⁹ Bemerk at jeg for Bergen og Utsira har regnet innbyggere fremfor velgere, da jeg ikke hadde tilgang til andre opplysninger når dette ble skrevet. Prinsipielt spiller det ingen rolle.

figur 3.5 er det gitt en illustrasjon av «avstanden» mellom folkevalgte og velgere. Det er da sett bort fra at antall folkevalgte øker fra ca 13 i de minste kommuner til ca 65 i de største, fordi det ikke endrer hovedpoenget i fremstillingen.

(2) Tjenestekvalitetseffekten

En rekke undersøkelser foretatt av statsvitere viser at befolkningen i de mindre kommuner gjennomgående er mer fornøyd men kvaliteten av den individrettede kommunale tjenesteyting, enn innbyggerne i større kommuner, – kfr fx Pettersen & Rose (2000) og eventuelt Mordal (1995).

(A) Kommunaldepartementet trekker herav den konklusjon at de mindre kommuner har for høye inntekter.¹⁰ Her tar departementet feil. I den grad mindre kommuner har høyere utgifter til slike tjenester, kommer det inn en rekke forhold:

(i) For hjemmebaserte tjenester vil mindre kommuner med mer spredt bosetting få høyere reiseutgifter per tjenestemottager. Merutgifter på grunn av lange avstander kommer vi ikke bort fra (uten å flytte folk).

(ii) Etablering av en rekke tjenester krever en viss minimumsbemanning (skoler, legekantor med mer) og mindre kommuner vil kunne ha problemer med å oppnå god kapasitetsutnyttelse på grunn av lavt innbyggertall og spredt befolkning. Antall elever per klasse varierer systematisk med innbyggertallet i kommunene, slik at de største kommuner oppnår bedre kapasitetsutnyttelse. Dermed blir utgift per elev høyere i de mindre kommuner.

(iii) Bemanningen både i skole, helse og omsorg vil vanligvis være avlønnet i henhold til landsdekkende tariffavtaler/lønnsregulativ. Store forskjeller synes ikke å kunne foreligge på dette felt. Ofte er det slik av tjenesteutøvere med høyere kompetanse og lengre ansiennitet søker seg til tettbygde områder. Det slår eventuelt ut feil vei.

(iv) En viktig indikator for vurdering av kvaliteten av individrettede tjenester er antall tildelte timer per bruker. Hvis departementet skal ha rett, må det være på dette punkt at mindre kommuner har et «overforbruk».

¹⁰ Departementets yndlingsrådgiver Jørn Rattsø presenterte slike synspunkter i begynnelsen av 90-årene.

Dette er altså et rent empirisk spørsmål. Jeg er ikke kjent med at departementet har tilveiebrakt informasjon, som dokumenterer noe slik «overforbruk».¹¹

(B) Årsaken til at departementet tar feil ligger i departementets nærmest systematiske underkjennelse av «nærhetsprinsippet». Den kanskje viktigste indikator for vurdering av tjenesters kvalitet gjelder den personlige relasjon mellom tjenestemottager og tjenesteutøver.¹² I en mindre kommune vil en tjenesteutøver vanligvis være en kjent person for mottageren, enten via naboskap, bekjente, venner, familie eller på annen måte. Således blir hjemmetjenester i mindre kommuner ofte utført av personer som mottagerne føler at de «kjenner». Slik nærhet gir en trygghet, som er langt viktigere enn den tekniske kvalitet av hjemmetjenester. I større kommuner blir hjemmetjenester derimot vanligvis utført av personer som er helt «fremmed» for mottageren og som gjerne forblir «en fremmed».

Noe av det samme gjelder personer som har ærend i rådhuset eller på legekantoret. I mindre kommuner vil de ansatte gjerne representere en form for kjentfolk for en besøkende.

Hovedpoenget her er at kvaliteten av en tjeneste antagelig oppleves som god av en bruker, hvis tjenesteutøver er kjent for tjenestemottageren (brukeren). En slik person som fremstår som en bekjent omtales nedenfor som en «tilvant tjenesteutøver». Anta videre at tildelingen av tjenesteutøvere mellom mottagerne skjer ved loddrekning.

Da kan man se på sannsynligheten for at en bruker får tildelt en tilvant saksbehandler. Anta at brukeren maksimalt kan kjenne 10 saksbehandlere på et kommunalt arbeidsområde. Hvis brukerens kommune har færre enn 10 saksbehandlere på det aktuelle området, så er brukeren garantert å møte en tilvant saksbehandler. Det vil kunne gjelde i små og mindre kommuner. I en større kommune med 20 saksbehandlere er sannsynligheten for å få en tilvant saksbehandler redusert til ½ (50 prosent). I en enda større kommune, som kan ha 100

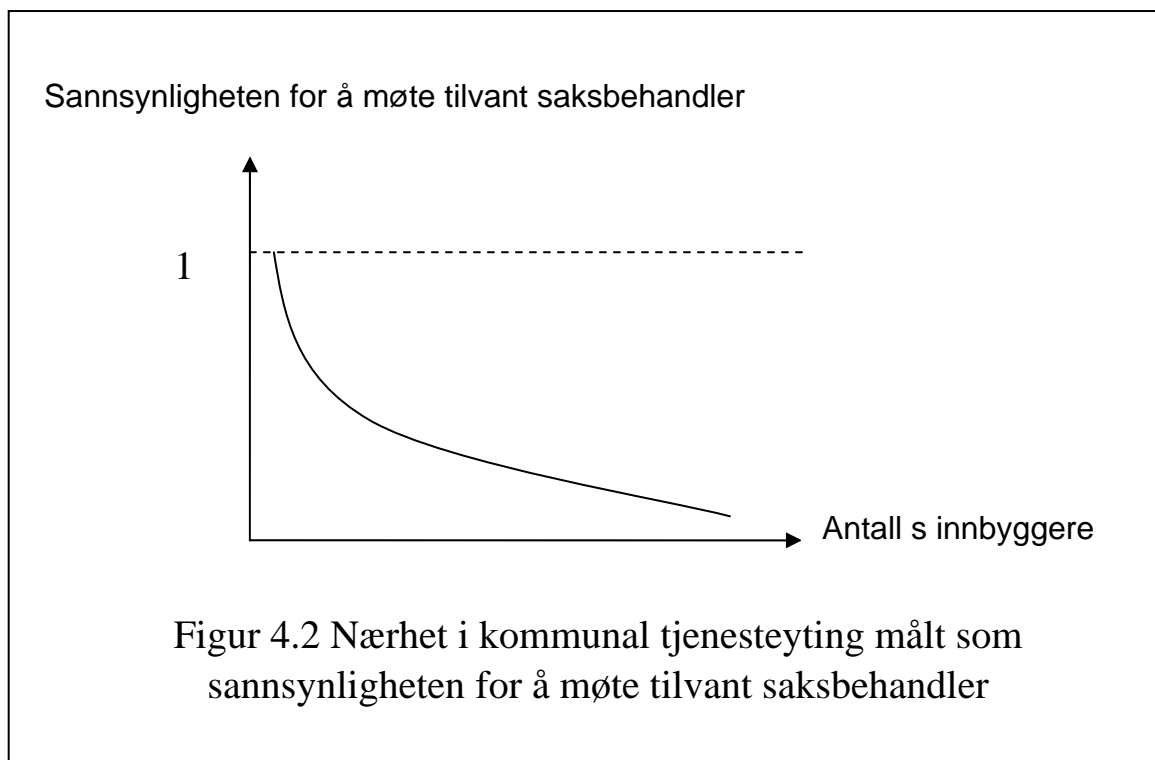
11 En undersøkelse av slike forhold innen fx eldreomsorgen, må ta hensyn til at mindre kommuner har en større andel eldre innbyggere.

12 Tjenesteutøver betegner den eller de personer som utøver en tjeneste på vegne av kommunen enten de er kommunalt eller privat ansatt.

saksbehandlere på feltet, blir brukerens sannsynlighet for å få en tilvont saksbehandler på 1/10 eller 10 prosent.

I praktisk politikk er fastlegeordningen eksempel på at man tar konsekvensen av dette nærhetsforhold. Det er videre kjent at sosialklientell vanligvis foretrekker å gå til den tilvante saksbehandler.

Nærhet målt som sannsynlighet for å møte en tilvont tjenesteutøver kan, som vist ovenfor, uttrykkes kvantitativt. Maksimal nærhet, sannsynlighet lik én, oppnås når brukeren er garantert å møte en tilvont tjenesteutøver. Graden av nærhet avtar i takt med at sannsynligheten for å få tildelt en tilvont tjenesteutøver avtar.



Antall tjenesteutøvere vil generelt sett være nokså proporsjonalt med folketallet. Hovedunntagelsen fra dette vil være de minste kommuner som risikerer å ha en overkapasitet, men det spiller ingen rolle for hovedpoenget her.

«Nærheten» eller opplevelsen av kvalitet ved kommunaltjenesteyting, målt ved sannsynligheten for å få tildelt tilvont tjenesteutøver, avtar

med kommunestørrelsen målt i antall innbyggere (eller antall saksbehandlere).

Et annet aspekt ved denne nærhet med hensyn på tjenestekvalitet er nærhet til folkevalgte. Det er av betydning når tjenestemottager er misfornøyd med mottatte tjenester. Desto færre innbyggere en kommune har, jo lettere er det å komme i kontakt med folkevalgte (kommunestyrets medlemmer). Forholdet til nasjonale folkevalgte for fx en pasient ved et sykehjem er ikke bare lang men normalt uoverstigelig. Omvendt vil kommunestyrets medlemmer i en mindre kommune gjerne ha familie og venner som er eller kan være tilknyttet tjenestemottagerne (fx pasienter i et sykehjem) og vil føle et mer direkte ansvar for virksomheten. Denne ansvarsfølelse blir rimeligvis svakere i større kommuner og kan forvitte helt hos nasjonalt folkevalgte. Dette poeng tas også opp i avsnitt 4.4.2.

(3) Byråkratieffekten

Byråkrati brukes her som en vanlig eller populær betegnelse på offentlige og/eller kommunalt ansatte uten at dette skal tillegges negativ betydning.

Principal-agentteorien (eller bare agentteorien) betegner en oppdragsgivers (principals) muligheter for å kontrollere arbeid utført av innleid eller ansatt arbeidskraft (en agent). Litteraturen om dette er gjerne knyttet til forskjellige typer kontrollproblemer og hvorledes de eventuelt kan løses.¹³

I denne forbindelse er det tilstrekkelig å ha som utgangspunkt at visse kontrollproblemer vil eksistere i enhver kommune, der kommunestyret er oppdragsgiver (principal) og de kommunalt ansatt er agenter. Dette er et utgangspunkt som neppe er diskutabelt.

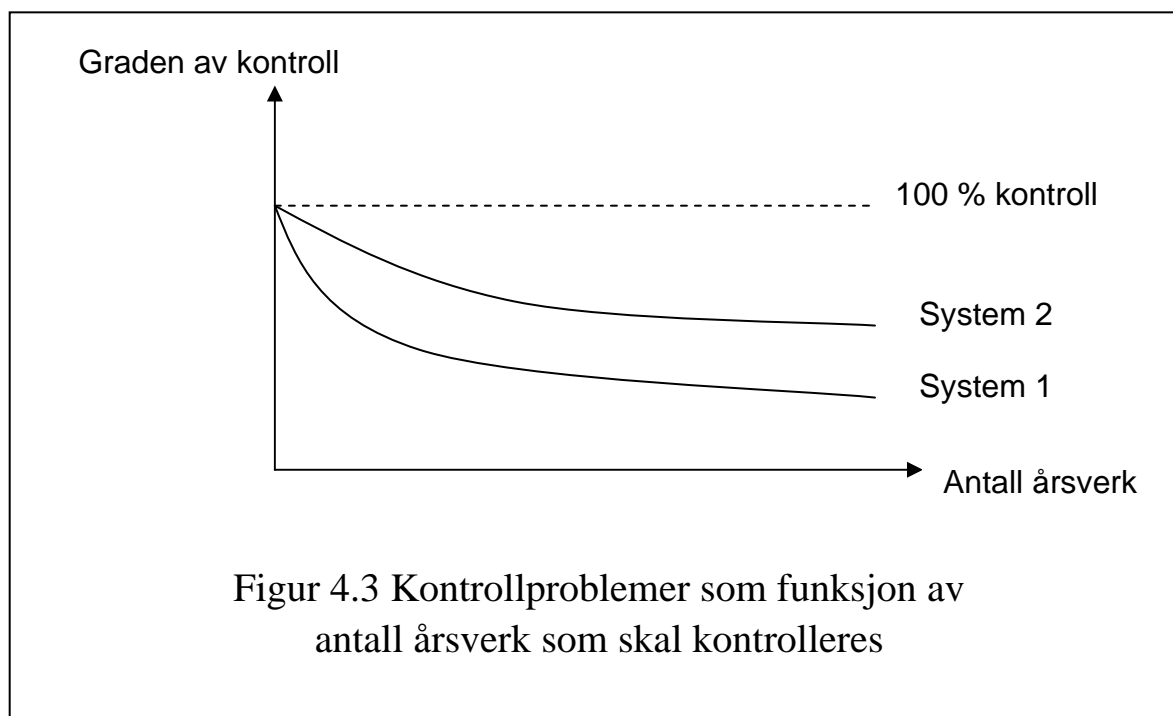
Hertil antas at omfanget av kontrollproblemene er avhengig av hvor mange agenter, dvs antall kommunale årsverk, som kommunestyret skal kontrollere.

Figur 4.3 er ment å gi en illustrasjon at kontrollproblemene øker med antall årsverk. Det forutsettes at antall kommunestyremedlemmer er uforandret.

¹³ En grei fremstilling finner man hos Busch (2001), side 79–82.

Full kontroll eller 100 prosent kontroll kan sies å foreligge når kommunestyret gjør jobben selv uten bruk av ansatte. Derefter er «kontrollkurven» en avtagende funksjon av antall årsverk. Kontrollkurvens forløp vil være avhengig av hva slags styringssystem som anvendes av kommunestyret. I figuren er angitt to styringssystemer, hvor system 2 gir langt høyere grad av kontroll enn system 1.

Mange ansatte ledere kanskje særlig i større kommuner synes ofte å være tilhengere av større kommuner. Det kan kanskje skyldes at det sett t fra et byråkratisk synspunkt kan det være greit at det er visse kontrollproblemer, så de folkevalgte ikke i for stor grad blander seg inn i «ting de ikke har rede på». Det er viktig å være klar over at det i disse spørsmål kan være motstridende interesser mellom folkevalgte og kommunale ledere.



Hovedkonklusjonen i dette avsnitt er det selvsagte forhold at det er lettere å ha oversikt og kontroll i en mindre organisasjon, enn i en større.

Denne argumentasjon gir i utgangspunktet et argument for opprettholdelse av små og mindre kommuner. Disse kommuner representerer eksempler på demokratiske organisasjoner hvor det er mulig med en

langt sterkere folkevalgt styring og kontroll enn det som det kan være mulig å oppnå særlig i større demokratiske organisasjoner.

Dermed gir argumentasjonen også et argument for en selvstyrt kommunesektor. Det må være viktig å opprettholde offentlige enheter som gir betydelige muligheter for innsyn og kontroll. Dette er et underargument for argumentet om at kommuner representerer «en skole i demokrati» (opplæringsargumentet).

(4) Kommunikasjonseffekten

Det er her tale om den interne kommunikasjon i demokratisk organisasjon. Det kan da skilles mellom den interne kommunikasjon i en etat eller avdeling, og kommunikasjonen mellom etater/avdelinger. Eksempelvis vil det neppe foreligge kommunikasjonsproblemer i en etat/avdeling med inntil fem årsverk. Hvis antall årsverk er større enn 20 vil det kunne foreligge problemer. Hvis antall årsverk er større enn 100 så synes det potensielt å kunne foreligge problemer (Oslo kommune har visstnok ca 3.000 ansatt på sine sosialkontor). Tilsvarende resonnement kan føres for kommunikasjonsproblemer for en hel kommune sett under ett.

Jo større en organisasjon er, desto mer tid og krefter må brukes på å holde alle medarbeidere orientert om hva som skjer i virksomheten. Mangel på slik informasjonsutveksling ender fort opp i at «den høyre hånd ikke vet hva den venstre gjør og vise versa».

Dette argument er så opplagt at det er overraskende at det ikke er til-lagt større vekt. Også dette kan primært betraktes som et argument for opprettholdelse av små og mindre kommuner. Kommunikasjonsargumentet blir også et underargument i opplæringsargumentet (skole i demokrati).

(5) Spesialiserings- og sektoriseringseffekten

Under dette punkt behandles to forhold som ikke er uavhengige. Det ene gjelder spesialiserings- eller arbeidsdeling, men det annet gjelder mulig-hetene for fremvekst av sektortenkning.

Større enheter gir mulighet for større spesialisering av medarbeiderne. Det kan gi visse fordeler, men det vil også medføre ulemper. Fordelene er knyttet til økt kompetanse, «øvelse gjør mester» osv. Det er ikke uvanlig at det påstås at det vil medføre en høyere kvalitet i arbeidet, men det kan i bestefall bare gjelder arbeide som er høyt spesialisert og hvor helhetshensyn spiller en underordnet rolle. De oppgaver som krever betydelig spesialistkompetanse vil vanligvis – uansett intern spesialisering og kommunens størrelse – settes ut til eksterne spesialister, fx konsulent firma inne juss, informasjonsteknologi osv.

Ulempene ved sterk spesialisering er det blir vanskeligere for innbyggerne (brukerne) å treffe riktig medarbeider med en gang (vandring fra dør til dør).¹⁴ En spesialisert medarbeider kan bare betjene en tjenestemottager adgangen og vedkommende skal ha ferie, kan bli syk og skal på kurs/møter og vil derfor ikke alltid være like lette å oppnå kontakt med. En fordel ved manglende spesialisering er at den enkelte medarbeider i større grad «må kunne alt». Derved kan den enkelte medarbeider få en mindre rutinepreget og en mer variert og meningsfullt arbeidsdag. Brukerne av tjenestene vil kunne nøye seg med å forholde seg til én saksbehandler/tjenesteutøver som dekker et vidt saksområde og slipper å vandre fra spesialist til spesialist.

Manglende spesialisering blant medarbeiderne motvirker også tendenser til sektortekning. En organisasjon skal ikke være spesielt stor før sektortenkning gjør seg gjeldende og det famøse skillet mellom «vi og dem».

Argumentasjonen her gir argumenter for opprettholdelse av små og mindre kommuner.

Det er vel også et argument for at på lokalplanet vil en kommune med et mangfold av oppgaver vil kunne gi bedre servicetilbud og dermed bedre tjenester, enn sterkt spesialiserte statskontorer.

14 Opprettelse av serviceskranker osv i kommunene et virkemiddel for å løse denne type av kontaktproblem. Stadig flere kommuner får slike serviceskranker, hvilket nok kan ha et visst motepreg, men det avspeiler nok primært hvor viktig dette problem er for tjenestemottagerne.

4.2 Nærdemokrati i Sør-Østerdal

I tabell 4.1 er det i kolonnene for data gitt en oversikt over antall innbyggere, N, antall folkevalgte (kommunestyremedlemmer), FV, og antall kommunale årsverk, ÅV, for de fem Sør-Østerdalskommuner per 1. januar 2003.

Nest nederste linje (rad) i tabellen gir sumtall for de fem kommuner. Den nederste linje er hypotetisk ved at alle kommuner er tenkt sammen-sluttet til en kommune (Alternativ «Nye Elverum III»). Det er ingen norske kommuner som har over 100 kommunestyremedlemmer. Lovens minstekrav for kommuner mellom 10.000 og 50.000 innbyggere er 27 kommunestyremedlemmer. Jeg har her bare antatt at det vil være 45 kommunestyremedlemmer i «Nye Elverum III».

Tabell 4.1 Indikatorer for grader av nærdemokrati i fem kommuner i Sør-Østerdal

Kilde: Kommunenøkkelen 2004–2005

	Data			Indikatorer	
	Innbyggere N	Folkevalgte FV	Årsverk ÅV	Kontakt N/FV	Byråkrati ÅV/FV
Engerdal	1 512	15	80	101	5
Stor-Elvdal	2 888	21	153	138	7
Åmot	4 389	17	227	258	13
Trysil	7 025	25	386	281	15
Elverum	18 638	35	888	533	25
Sum	34 452	113	1 734	305	15
Alle fem	34 452	45	1 734	766	39

1. nærhetsindikator – avstandsindikatoren

Den første indikator er forholdstallet mellom antall innbyggere og antall folkevalgte, dvs

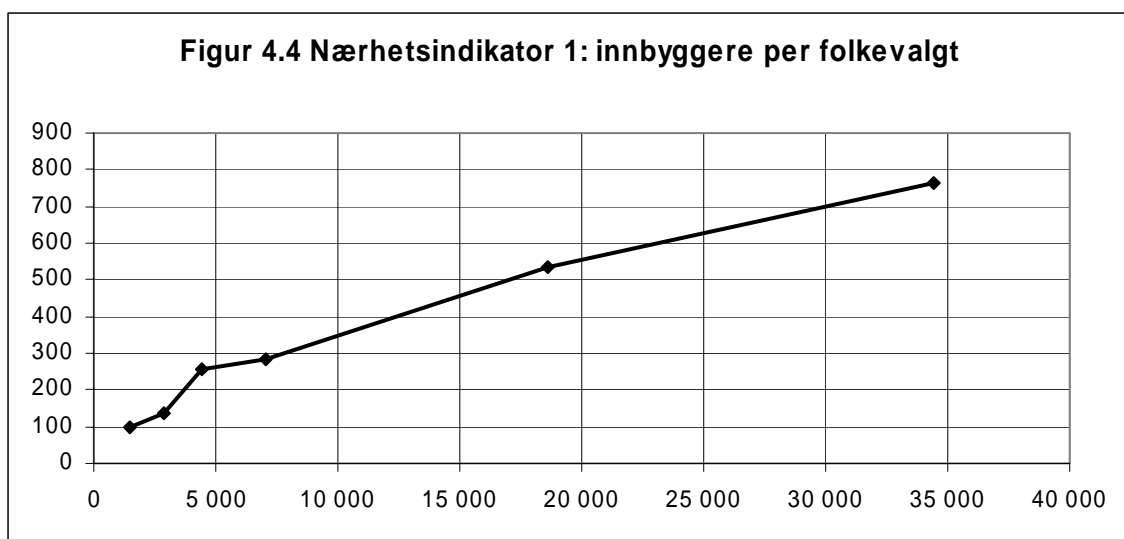
$$(1) \quad \text{«Avstandsindikatoren»} = \frac{\text{Innbyggere}}{\text{Folkevalgte}} = \frac{N}{FV}$$

Antall innbyggere per folkevalgt sier noe om graden av nærhet eller graden av avstand mellom innbyggere og folkevalgte. I Engerdal var det i 2003 ca 101 innbygger per folkevalgt og det betyr på den ene side at «alle» innbyggere vil kjenne en kommunestyrerepresentant og på den annen side at enhver kommunestyrerepresentant vil ha god lokalkunnskap om innbyggerne og deres livssituasjon.

I Elverum er det tilsvarende tall 533 innbyggere per folkevalgt, og graden av nærhet er noe over fem gange dårligere enn i Engerdal. Eller avstanden mellom styrende og styrte er nesten ni ganger så stor i Elverum.

Dette betyr ikke at det er «noe galt med Elverum», men at situasjonen rent nærdemokratisk sett er vesentlig mer gunstig i Engerdal.

Figur 1 viser at graden av nærdemokrati avtar med kommunestørrelsen eller – og det er kanskje en bedre betraktningssmåte – at avstanden mellom innbyggere og folkevalgte øker med antall innbyggere.



Konklusjon:

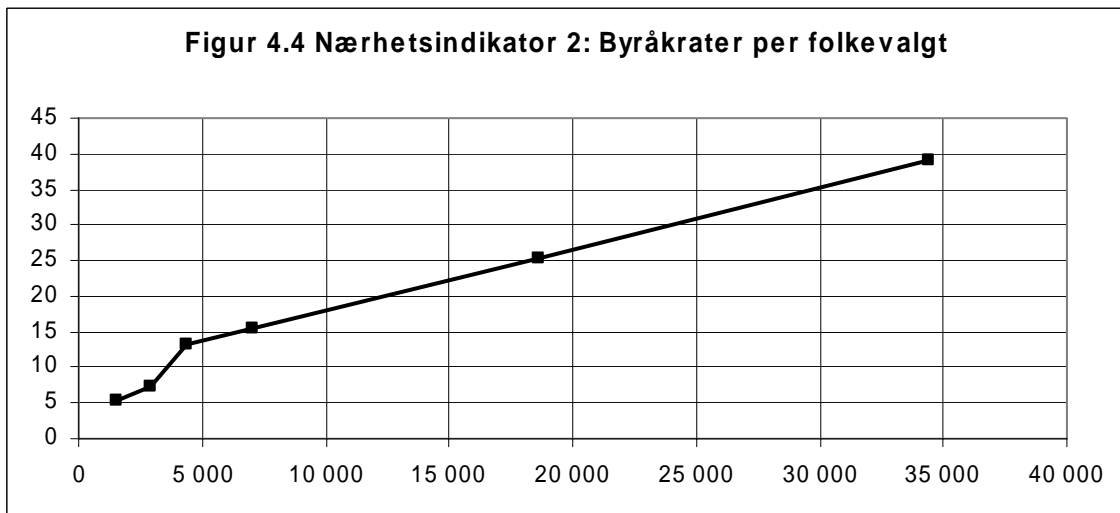
En sammenslutning av de fem kommuner i Sør-Østerdal fører altså klart til større avstand mellom innbyggere og folkevalgte.

Den gjennomsnittlige avstanden for de fem kommuner før den tenkte sammenslåing er 305 (113 folkevalgte). En sammenslåing med 45 folkevalgte vil øke avstanden til 766, dvs en 2,5-dobling.

2. nærhetsindikator – byråkrati-indikatoren

Den annen indikator er forholdstallet mellom antall kommunale årsverk, ÅV, og antall folkevalgte, FV, dvs

$$(2) \quad \text{«Byråkratiindikatoren»} = \frac{\text{Kommunale årsverk}}{\text{Folkevalgte}} = \frac{\text{ÅV}}{\text{FV}}$$



Byråkrati-indikatoren som gir kommunale årsverk per folkevalgt sier noe om folkevalgtes muligheter for innsikt og kontroll med de kommunalt ansatt.

I de to minste er indikatorverdien under 10 og forholdene må ligge godt til rette for innsyn og kontroll. I Elverum er indikatorverdien 25, som gjør slikt innsyn og kontroll noe vanskeligere. I «Nye Elverum III» blir indikatorverdien ca 40, som er fire ganger dårligere.

Bemerk at «dårligere» her er basert på en nærdemokratisk betraktning, der folkevalgtes innsyn og kontroll er en «kjerneverdi».

Fra et byråkartisk synspunkt kan dette fortone seg annerledes. Det er ikke uvanlig at kommunalt ansatt er – det man kunne kalle – «profesjonsbyråkrater», dvs har en spesiell utdannelse og praksisbakgrunn, som ofte gir enerett til visse stillinger (leger, sykepleiere, sosionomer, ingeniører osv). Profesjonsbyråkratene ønsker gjerne å treffe vedtak og utføre tjenester i forhold til «hva som er faglig forsvarlig» og ønsker ikke noe innblanding fra «amatørene» i kommunestyret.

Konklusjoner:

Mulighetene for folkevalgtes innsyn og kontroll med den kommunale virksomhet avtar med kommunestørrelsen. Man kan gjerne si at avstanden mellom folkevalgte og den kommunale virkelighet øker med kommunestørrelsen.

Fra et profesjonsbyråkratisk synspunkt – og det gjelder så vel ansatte i kommune, som i stat – kan det sies å være en fordel at en kommune er så stor at man unngår utidig innblanding i faglige spørsmål.

4.3 Konklusjoner om nærdemokratiske effekter

★ Det er ingen tvil om at kommunesammenslutninger har negative effekter for de nærdemokratiske verdier. Jo flere kommuner som sluttes sammen, desto større blir tapet.

★ De nærdemokratiske verdier vil ha økonomisk verdi for befolkningen, hvis befolkningen er villig til å betale for slike verdier. Erfaringsmessig viser befolkningen i de ulike deler av landet betydelig betalingsvillighet for opprettholdelse av demokratiet på alle nivåer.¹⁵

Sagt på en annen måte, tiltak som medfører tap av nærdemokratiske verdier, må derfor gi betydelige besvarelser, for å kunne betraktes som lønnsomme i en samfunnsøkonomisk helhetsvurdering.

Det er ikke uproblematisk å gjennomføre nytte-kostnadsanalyser av kommunesammenslutninger, som bygger på økonomisk verdifastsettelse av de nærdemokratiske forhold. Det er kanskje heller ikke nødvendig da lokale folkeavstemninger kan gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

★ Interkommunalt samarbeid representerer også visse begrensninger på den kommunale selvråderett, men slike ordninger er – eller bør være – frivillige og vil dermed logisk implisere at fordelene ved samarbeid er større enn ulempene.



¹⁵ Det man kunne kalle avdemokratiseringen i forbindelse med sykehusvesenet, Norges Bank osv, kan tolkes som lite gjennomtenkte tiltak, som kanskje reverseres i fremtiden.

5. TJENESTETILBUD OG TILGJENGELIGHET

Av Kristin Stevik

5.0 Sammendrag

For at kvaliteten på tjenestetilbudet til kommunen skal kunne opprettholdes ved en kommunesammenslutning, må ikke tilgjengeligheten til tjenestene blir merkbart dårligere for kommunens innbyggere. De geografiske avstandene i de aktuelle kommunene er så store at det ikke vil være mulig å sentralisere visse typer tjenester, uten at det påfører innbyggerne betydelig ulempe i form av reising. Man skal være klar over at verdien av tiden til mennesker som ikke er i arbeid, ofte ikke gis noen verdi i økonomiske analyser. Selv om man vil kunne spare penger på kommunebudsjettet ved å velte reisetidskostnaden og den direkte reisekostnaden over på innbyggerne, så vil det ikke nødvendigvis være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjøre det.

Skal man opprettholde tilgjengeligheten til tjenestene, innebærer det at individrettede tjenester («ansikt-til-ansikt»-tjenester) fremdeles må tilbys i de gamle kommunesentra, selv om kommuneadministrasjonen blir sentralisert. Det innebærer at man fremdeles vil måtte opprettholde de funksjoner som i dag ligger til servicetorg/servicekontorer lokalt, samt saksbehandling som krever faglig vurderinger innen en rekke områder. Brukere av helse- og sosialtjenester vil kunne bli særlig hardt rammet av en eventuell sentralisering av saksbehandlingen.

Jakten på tiltak som kan redusere kostnadene og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene, vil være en del av den kommunale hverdagen, uavhengig av debatten om kommunestruktur. I en tid hvor stadig flere offentlige tjenester utføres av underleverandører, forandres kommunens

rolle på mange områder, fra å være en tjenesteprodusent til å bli en bestiller av tjenester. Denne endringen kan redusere den kostnadsbesparende effekten av en kommunesammenslutning. Utvikling i retning av økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, vil også føre til endringer i hvordan tjenester utføres.

Det essensielle spørsmålet i forhold til tjenestetilbudet blir ikke kommunesammenslutning eller ikke, men om det finnes andre måter å organisere tjenestetilbudet på, som reduserer kostnadene, og som eventuelt kan gi en bedre måloppnåelse enn i dag.

5.1 Problemstillingen

Man må kunne forutsette at Departementet ikke har som mål at tjenestetilbudet i kommunene generelt skal reduseres. Skal man kunne redusere kommunens kostnader gjennom en kommunesammenslutning, vil man ikke komme utenom en viss grad av sentralisering av tjenester. Om man stiller krav om at kvaliteten på kommunens tjenester skal opprettholdes på nåværende nivå, må fordelene ved sentralisering mer enn oppveie ulempene ved sentralisering. Det vil for eksempel si, at bredden og dybden i tilbudet blir så mye bedre at det oppveier økt reiseavstand. Et av argumentene for kommunesammenslutning, er at det er vanskelig for små kommuner å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. På den annen side, er det slik at små forhold gir brukerne av tjenesten en trygghet og nærhet til tilbudet, som det er lite sannsynlig at de vil få i større kommuner. God lokalkunnskap kan også bidra til gode løsninger. Kompetansebegrepet må derfor oppfattes bredere enn bare formell utdanning og opparbeidet erfaring fra andre arbeidsplasser. Hjemmehjelpen i små kommuner kjenner for eksempel ofte mye av den enkelte brukers livshistorie, dens familie og naboer. Det er da mye lettere å dekke noe av brukerens sosiale behov gjennom samtale, selv om tiden er knapp.

Tjenester som typisk ikke vil kunne sentraliseres uten at tilgjengeligheten reduseres, er tjenester som krever at bruker og tjenesteyter møter hverandre personlig. Disse kan betegnes som individrettede personlige tjenester. La

oss her kalle dem «ansikt-til-ansikt»-tjenester (slik Østlandsforskning har gjort i sin rapport, Grefsrud et al. 2003).

I forbindelse med «ansikt-til-ansikt»-tjenester vil det være knyttet en del administrative oppgaver, men hovedvekten av kostnadene vil være knyttet til den direkte kontakten med befolkningen. Det er kun i liten grad stor-driftsfordeler knyttet til hva man kan kalle «ansikt-til-ansikt»-tjenester. Kvaliteten på en tjeneste kan beskrives gjennom ulike dimensjoner ved tjenesten, for eksempel tilgjengelighet, faglig kompetanse, trygghet og nærhet i forhold til tjenesteutøveren og fleksibilitet i tilbudet. For at kvaliteten på tilbudet skal være tilnærmet uendret, må tilgjengeligheten til disse tjenestene være tilnærmet uendret. Alternativt vil andre kvaliteter ved tilbudet måtte bli så mye bedre, at det oppveier for dårligere tilgjengelighet.

De viktigste gruppene av de kommunale tjenestene er:

- Helsetjenester; legekantor, legevakt, helsestasjon, fysioterapi, psykiatri, tannhelse
- Sosialtjenester; sosialkontor, barnevern, flyktningtjenesten
- Kultur; kino, konserter, teater, bibliotek, svømmehall
- Næring; rådgivning og saksbehandling for tilskuddsordninger
- Landbruk og jordbruk; fradeling/omdisponering av eiendom, produksjonstilskudd, landbruksvikar/avløsertilskudd, saksbehandling ved eiendomserhverv
- Tekniske saker; vei, vann, avløp, renovasjon, byggesaker, bevillingsaker

Alle virksomhetene vil både utføre tjenester som kan ordnes uten at det er et personlig møte mellom tjenesteutøver og bruker, og tjenester som krever et personlig møte. Dette kapittelet omhandler først og fremst det siste, dvs. «ansikt-til-ansikt»-tjenester som tradisjonelt utføres i kommunens lokaler i et kommunesenter. Det vil si at befolkningen i stor grad reiser inn til kommunesenteret for å benytte seg av tjenestene. Drøftingen i dette kapittelet vil først og fremst dreie seg om brukernes tilgjengelighet til disse tjenestene.

I den videre drøftingen tar jeg som utgangspunkt at en kommunesammenslutning ikke skal føre til at kommunenes innbyggere opplever at tjenester har dårligere kvalitet enn før kommunesammenslutningen. Det vil si at sentralisering av tjenester bare skal skje i den grad at brukeren opplever at kvaliteten totalt sett er uendret eller forbedret. Man må også ta hensynt til at ikke enkeltgrupper kommer spesielt uheldig ut, selv om flertallet skulle oppleve en liten forbedring.

5.2 Tilgjengelighet

5.2.0 Hva er tilgjengelighet?

Det er åpenbart at geografisk avstand til tjenesten har stor betydning for hvordan brukeren vurderer tilgjengeligheten. Tilgjengelighet har med eksistens av tilbud å gjøre. Mangler kommunen relevant kompetanse til å yte en tjeneste, så vil tjenesten i utgangspunktet heller ikke være tilgjengelig i kommunen. Tilgjengelighet har også med åpningstider å gjøre. Et tilbud med full åpningstid 5 dager i uka, vil oppfattes som mer tilgjengelig enn et tilbud som er åpent 1 dag i uka. Brukerne oppfatter også tilgjengelighet ulikt ettersom hvilken situasjon de selv er i. En person uten bil, vil kunne oppfatte den geografiske avstanden som et større problem enn en person med bil. For funksjonshemmede dreier tilgjengelighet seg ikke bare om geografiske avstander, men også om mulighet til selv å ta seg inn og ut av bygninger.

5.2.1 Reiseavstand

Reiseavstander i kommunene

Christiansen-utvalget foreslo at veiledende norm for akseptable reisetid til kommunesentret, kan settes til 60 minutter (NOU 1992:15). Gjennom undersøkelser foretatt i forbindelse med St. meld nr. 32 (1994-1995), beregnet man variasjonene i befolkningens reisetid. Christiansen-utvalget mente at «en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor denne reisetiden, men at det likevel burde aksepteres at spesielle forhold gjorde at enkelte av innbyggerne fikk en dårligere tilgjengelighet.»

I følge disse undersøkelsene hadde knapt 1,5 % av befolkningen dårligere tilgjengelighet til kommunesentret enn 60 minutter, og bare ca. 8 % hadde dårligere tilgjengelighet enn 30 minutter. Jeg tolker det dit hen at de mener det finnes enkeltstående tilfeller hvor folk har valgt et så vidt avsidesliggende bosted, at de ikke kan tillegges noen avgjørende vekt i forhold til flertallet. Dette synspunktet kan man ikke uten videre avvise.

Avstandene i de aktuelle kommunene er store. Det finnes ikke noen kombinasjoner av disse kommunene hvor en sammenslutning ikke vil gi maksimal reisetid over 60 minutter til kommunesenteret for en vesentlig del av innbyggerne. Skal befolkningen ha en akseptabel reiseavstand til kommunale tjenester, må man ved en eventuell sammenslåing tenke seg at nåværende kommunesentra opprettholdes som servicesentra (kommunedelsentra) i den nye kommunen.

Tabell 5.1 Noen reiseavstander innenfor de 4 utredningsalternativene

Alternativ	Kommuner	Reiseavstand til kommunesenter*	Reisetid
1	Engerdal + Trysil	Engerdal sentrum – Innbygda 55 km Drevsjø-Innbygda 74 km Sømådalen – Innbygda 111 km	51 min 1 t 9 min 1 t 42 min
2	Trysil + Elverum	Engerneset – Elverum 98 km Ljørdalen – Elverum 103 km Innbygda – Elverum 70 km	1 t 25 min 1 t 32 min 59 min
3	Trysil + Åmot + Elverum	Nordre Osen – Elverum 70 km Osdalen – Elverum 86 km Rena – Elverum 33 km Ljørdalen – Elverum 103 km Innbygda – Elverum 70 km	68 min 1 t 21 min 32 min 1 t 32 min 59 min
4	Engerdal + Stor-Elvdal + Trysil + Åmot + Elverum	Engerdal sentrum – Elverum 125 km Buvika – Elverum 188 km Atnbrua – Elverum 162 km	1 t 50 min 2 t 47 min 2 t 30 min

* Kilde: Geodata (www.vegvesenet.no)

Det nye kommunesenteret i utredningsalternativet er uthevet.

Disse reiseavstandene er beregnet med utgangspunkt i at man kjører bil. Det er fremdeles slik at mange ikke disponerer bil. Skal man for eksempel

reise fra Sømådalen i Engerdal kommune til Innbygda i Trysil kommune, så er det bare en mulighet med offentlig kommunikasjon. Man må per i dag reise fra Sømådalen med buss kl. 07.45 og vil kunne være hjemme igjen kl. 15.55. Med dagens offentlig kommunikasjonstilbud i Østerdalen, vil et ærend i Elverum kunne bli relativt tidkrevende – selv for en person fra Rena.

Konklusjon:

Ingen av alternativene til kommunesammenslutning vil gi hva man kaller en «akseptabel» reiseavstand til kommunesenteret for en alt-overveiende del av befolkningen. Man må derfor finne andre løsninger enn sentralisering om man skal opprettholde et godt tilbud til innbyggerne.

Egenskaper ved brukeren – egenskaper ved tjenesten

Hvor hyppig man benytter seg av disse tjenestene og dermed hvor viktig tilgjengelighet er, avhenger selvsagt av egenskaper ved brukeren, men også med den enkelte tjenestens natur. Noen tjenester kan man få utført ved å ta en telefon eller ved få tilsendt informasjon og et søknadsskjema. Noen tjenester krever at man besøker et offentlig kontor en gang. Andre tjenester krever gjentatte eller jevnlig besøk. De fleste av kommunens virksomheter vil utføre både tjenester som kan ordnes ved ulike former for kommunikasjonsteknologi, og tjenester som krever ansikt-til-ansikt kontakt.

Barn vil i stor grad være avhengig av at foreldrene bringer dem til ulike servicetilbud. En del av tilbud rettet mot barn distribueres gjennom skolen. Dette vil for eksempel ofte gjelde kulturskole, helsesøster, svømming, skolebibliotek og PP-tjenesten.

Voksnes forhold til kommunesenteret avhenger mye av deres arbeidssituasjon. For de fleste som er i arbeid, vil det være en fordel om offentlige tjenester er tilgjengelige der de arbeider. Store deler av den voksne befolkningen, og kanskje særlig den som er i arbeid, vil ha relativt lite behov for å benytte seg av offentlige tjenester regelmessig.

Hvor hyppig man benytter seg av helsetjenester, avhenger av hvilken livsfase og livssituasjon man er i. God tilgjengelighet til helsetjenester må man kunne anta at sees på som svært viktig for befolkningen, og som relativt store deler av befolkningen benytter seg av ganske hyppig. De gruppene som i størst grad vil ha behov for å oppsøke offentlige kontorer jevnlig, vil kunne være brukere av sosialtjenesten, samt syke og eldre. Disse disponerer bil i mindre grad enn befolkningen ellers. Deres reisetid vil derfor som regel være langt høyere enn for de som har bil. Reisetiden (inkludert ventetid) med offentlig kommunikasjon, vil i mange tilfeller kunne komme opp i mot et dagsverk. For en syk person vil det neppe være helsebringende å jevnlig måtte bruke en dag på buss og venterom.

Sosialtjenester benyttes av en mindre del av befolkningen, men dette vil typisk være brukere som er i en sårbar situasjon, og som også er avhengige av offentlig kommunikasjon. Denne gruppen vil gjerne ha behov for jevnlig besøk på offentlige kontorer.

Det antas at det er en klar sammenheng mellom reiseavstand og hvor ofte man benytter seg av ulike kulturtilbud. Kulturtilbud er gjerne sett på som goder som har positive eksterne virkninger, og som av den grunn i stor grad er offentlig finansierte. En sentralisering av kulturtilbud, vil derfor med stor sannsynlighet føre til at innbyggerne opplever at tilbudet er klart redusert.

Næringskontoret vil befolkningen først og fremst oppsøke når de har behov for veiledning i forbindelse med etablering eller videreutvikling av næringsvirksomhet. Hyppigheten vil derfor være ganske lav. Det samme gjelder antallet personer som benyttet seg av tjenesten.

Landbrukstjenestene omfatter mange forvaltningsmessige oppgaver, men også rådgivning og direkte tjenester som for eksempel landbruksvikar. Regelverket som forvaltes er komplisert, og veiledning i forbindelse med utfylling av skjemaer etc., er derfor viktig. Siden landbrukstjenestene i stor grad benyttes av mennesker som er i arbeid, vil reisetid til tjenestetilbud gjerne innebære tapt arbeidsinntekt.

Tekniske tjenester omfatter et stort spenn av tjenester. En del av tjenestene ytes allerede fra kommunenes Servicetorg. Andre tjenester ytes i anlegg uten publikumskontakt. Det gjelder for eksempel vann, vei og avløp.

Konklusjon:

Brukere av helse- og sosialtjenester antas å få en betydelig reduksjon i velferd hvis reiseavstandene øker som resultat av en kommunesammenslutning og tilhørende sentralisering av tjenester. Dette er tjenester som brukes av grupper mennesker, som de fleste vil mene ikke bør utsettes for tilleggsbelastninger. Andre grupper vil også oppleve at en sentralisering av tjenester vil føre til reisevirksomhet, som kan gå på bekostning av deres inntektsbringende arbeid.

Reisekostnader og reisetidskostnader

I økonomiske analyser er det ikke uvanlig at man setter verdien av tiden til barn, unge og andre mennesker som ikke er i arbeid, lik null. Dette gjør man, fordi det antas at tiden deres ikke har en økonomisk verdi i alternativ anvendelse (NOU 1998:16). Hva man bruker tiden til, er selvsagt likevel ikke likegyldig, og den enkelte kan si, at det de alternativt ville gjort i den tiden de bruker til å reise, har en betydelig verdi for dem. Det at menneskers velvære i seg selv er viktig, blir ikke mindre viktig selv om økonomene og andre ikke beregner den økonomiske verdien av dette.

Generelt er økonomisk teori bare delvis egnet til å analysere spørsmål vedrørende barns velferd. Dette oppstår fordi man i økonomisk teori legger menneskers egne prioriteringer av mulige alternativer til grunn for vurdering av velferd. Barns egne valg kan i langt mindre grad legges til grunn for vurdering av deres velferd, og det oppstår et problem i forhold til hvem som skal bestemme hva som er best for barna. Blant de få økonomene som har vist spesiell interesse for dette, er Hilde Bojer ved Universitetet i Oslo (Bojer, 2004).

Om man tenker etter, har tiden ofte også en eller annen form for målbar økonomisk verdi, selv om det ofte vil være for omfattende å beregne denne verdien. En syk person som må bruke mye av sin tid på reising til og fra

relevant behandlingstilbud, vil kunne få forlenget sin sykdomsperiode av den grunn, og dermed gi økt belastning på helsevesenet. Et barn som må bruke mye av sin tid på reising til og fra skolen, vil få mindre tid og overskudd til å arbeide med lekser og andre aktiviteter som virker utviklende på barnet. De muligheter et barn har til å utvikle seg, vil være med på å bestemme hvilke muligheter barnet har senere i livet, og dermed også deres mulighet til å bidra i samfunnet.

Kostnaden ved reising til og fra tjenestetilbud, vil kunne deles inn i direkte reisekostnader (billettpris, KM-avgift el.) og reisetidskostnader. Reising innebærer gjerne også miljøkostnader.

I en del økonomiske analyser vil man også kunne se at verdien av innbyggernes reisetid for å benytte tjenester, ikke vil være tatt med i det hele tatt. Det er kun tidsverdien av tjenestereiser og reise til og fra arbeid, som tas med. Dessuten diskuterer forskere innen transportøkonomi også stadig hva som skal medregnes som reisetid.

Når det gjelder helsetilbud, vil den direkte reisekostnaden (ikke tidskostnaden) være noe som teller med på Trygdeetatens frikort, og vil dermed refunderes brukeren hvis man overstiger frikortgrensen. Ut over dette vil det være få tilfeller hvor innbyggernes reisekostnader i forbindelse med å benytte seg av kommunale tilbud, er en kostnad for det offentlige. En sentralisering av tjenester, vil derfor gjerne innebære at man flytter kostnader fra det offentlige over på innbyggernes privatøkonomi. Man vil da kunne sammenlikne dette med en brukeravgift eller gebyr på kommunale tjenester, hvor de som bor lengst unna får det største gebyret.

I en analyse som Vestlandsforskning har gjort (Høyer, K. G. et al. 2003), viser de at ved kommunesammenslutninger på Vestlandet, kan de totale transportkostnadene i visse tilfeller øke så mye at de overstiger andre innsparinger på kommunebudsjettet. Dette gjelder særlig i områder med spredt bosetting. I analysen er det medregnet kostnader som betales av innbyggerne selv og verdien av tiden til voksne personer, mens barns tid ikke er gitt noen økonomisk verdi. I deres analyse er derimot miljøkostnader tatt med.

Konklusjon:

Når man leser resultater fra økonomiske analyser, bør man ta i betraktning hvilke forutsetninger som er gjort om verdien av brukernes tid. Ofte vil det være gjort forenklinger, og verdien av innbyggernes tid er ofte ikke tatt med.

5.2.2 Lokalkunnskap

Behov for økt kompetanse er et argument som ofte brukes for kommunesammenslutning. Det er grunn til å se litt nærmere på hva kompetanse egentlig er. Nødvendigheten av formell faglig kompetanse er selvsagt udiskutabel i en del sammenhenger. En persons kompetanse innenfor sitt arbeidsområde er imidlertid mer enn formelle kvalifikasjoner og tidligere arbeidserfaring. I denne sammenhengen vil det være relevant å trekke lokalkunnskap inn som en del av kompetansebegrepet.

Enkelte av de kommunale tjenestene og forvaltningsoppgavene forutsetter god lokalkunnskap for at kvaliteten på tjenesten skal være god. Innenfor næring, landbruk og jordbruk er det i forbindelse med både saksbehandling og veiledning, ofte nødvendig med befaringer. Ved en sentralisering av tjenester, vil ikke dette behovet falle bort. Det kan heller bli nødvendig med et økt antall befaringer for å kompensere for manglende lokalkunnskap. Sentralisering av forvaltningsmessige oppgaver kan være mulig, men nettogevinsten kan i en del tilfeller være liten, da man enten vil tape viktig lokalkunnskap eller må øke utgiftene til reiser i forbindelse med befaringer.

Også innenfor helse- og sosialtjenester vil man kunne forutsette at lokalkunnskap vil kunne bidra til bedre kvalitet på tjenestene. Som nevnt i innledningen, vil man kunne oppleve at brukere av for eksempel tjenester som hjemmehjelp eller hjemmesykepleie, vil synes at det er mer tilfredsstillende å motta hjelp fra noen fra nærmiljøet. Det er gjort flere undersøkelser, som viser at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester, enn innbyggere i store kommuner (se for eksempel Baldersheim et al. 2003). Årsaken til dette kan være at en del små

kommuner har bedre økonomi enn store kommuner, men man må også være åpen for at det nettopp er lokalkunnskap og nærhet mellom tjenestemottaker og tjenesteyter, som er mye av forklaringen på dette.

Konklusjon:

Behovet for lokalkunnskap innenfor tjenesteområder som næring, jordbruk, landbruk og helse- og sosialtjenester, vil ikke bli mindre ved en endring av kommunestrukturen. Disse hensynene kan ivaretas på andre måter enn ved desentralisering av tjenestene, men det forutsetter sannsynligvis stor reisevirksomhet.

5.2.3 Valgfrihet

I økonomisk teori blir valgfrihet regnet som noe som øker en persons velferd. Innenfor en del tjenester vil det kunne føre til større valgfrihet om kommunene sluttet seg sammen, samtidig som en disse tjenestene fremdeles var tilgjengelige gjennom servicesentra (kommunedelssentra). Man kunne da i større grad benytte seg av kommunale tjenester der man arbeidet, og man vil dermed kunne spare tid. I mange «ansikt-til-ansikt»-tjenester er det viktig at brukeren har et godt forhold til den som yter tjenesten. I et større miljø vil man kunne gi brukeren større valgfrihet i forhold til hvilken person som yter tjenesten.

I praksis er dette for så vidt i stor grad mulig i dag, men det oppstår da et «gratispassasjer»-problem for kommunen hvor man benytter tilbudet. Befolkningen i Vestre-Trysil benytter seg for eksempel i stor grad av tilbud i Elverum kommune, spesielt legetjenester. Dette skyldes sannsynligvis ikke bare at mange arbeider i Elverum, men også at man for eksempel ønsker å kombinere legebeseøk med innkjøp. Elverum kommune vil imidlertid få refusjon fra Folketrygden for denne tjenesten, og den utgjør således ikke nødvendigvis en økonomisk belastning for kommunen. Bruker en person fra Trysil svømmehallen i Elverum, så må det kunne sees på som en mulighet til økt inntekt for Elverum kommune, så lenge kapasiteten på anlegget ikke blir sprengt.

«Gratispassasjer»-problematikken blir ofte trukket fram som et argument for sammenslåing, da det antas at det er et problem at man påfører en kommune kostnader uten å betale skatt til kommunen. Dette har også en annen side. Kommunen hvor «gratispassasjerene» bor, opplever handelslekkasje – dvs. at den andre kommunen nyter godt av handel. Denne effekten må veies opp mot belastningen ved å yte tjenester til «gratispassasjerene».

5.2.4 Servicekontorenes rolle

Ved en kommunesammenslutning kommer man neppe utenom at man må opprettholde et betydelig tjenestetilbud i de gamle kommunesentra. La oss kalle slike enheter for servicesentra (kommunedelssentra).

Elverum, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot har allerede opprettet servicetorg. Engerdal kommune har et kontor for Administrasjon og informasjon. Hvis for eksempel ledelsen av de ulike virksomheter i Engerdal blir flyttet til Trysil, vil man se for seg et servicekontor i Engerdal hvor befolkningen kan benytte seg av «ansikt-til-ansikt»-tjenester. Det vil måtte innebære at servicetorget tilbyr flere tjenester enn de gjør i dag. Det forutsettes at de ansatte her har en generalistkompetanse, som gjør at de kan svare på spørsmål på vegne av de fleste av kommunens virksomhetsområder, og også foreta en del saksbehandling. Hvis all spesialkompetanse er sentralisert, vil innbyggerne sannsynligvis oppleve at de må vente på svar som de henvender seg via et servicesenter. Det vil neppe oppleves som tilfredsstillende for innbyggerne om servicesenteret (kommunedelssenteret), først og fremst blir et sentralbord og postmottak, som fungerer som et mellomledd mellom innbyggerne og kommunesentret.

En del «ansikt-til-ansikt»-tjenester medfører også formell saksbehandling. Servicetorg kan per i dag som regel utføre regelstyrt saksbehandling. I tilfeller hvor saksbehandlingen krever faglige vurderinger, vil ikke servicesentrets førstelinjetjeneste være den som saksbehandler. Førstelinjetjenesten vil for eksempel kunne dele ut eventuelle søknadsskjemaer og være behjelpelige med utfylling av søknader. For rådgivning ut over dette, vil man måtte ha kontakt med en saksbehandler med spesialkompetanse

innenfor det aktuelle fagområdet henvendelsen gjelder. Da blir det et spørsmål om hvordan man skal løse dette ved en eventuell kommunesammenslutning. Skal man redusere kostnadene og opparbeide sterke fagmiljøer (noe som er en forutsetning for at en kommunesammenslutning skal være interessant), må man vurdere å samle spesialkompetansen i kommunesenteret. Da må enten brukerne reise til kommunesenteret, eller så må saksbehandler reise til servicesenteret på avtalte dager. Det blir da en avveining mellom dårligere tilgjengelighet mht. reiseavstand eller dårligere tilgjengelighet i forhold til trefftider. Dette kan selvsagt løses ved at de som synes det er viktig med fleksibilitet i forhold til tidspunkt, reiser til kommunesenteret. De som synes det er viktig med kort reiseavstand, benytter seg av tjenesten i servicesenteret. Det finnes i dag mange eksempler på at man løser problemet med avstand mellom kommunesentre og grender i kommunen på denne måten. For eksempel har Åmot kommune et legetilbud i Nordre Osen en gang i uka.

Konklusjon:

Ved en kommunesammenslutning vil man måtte tilby «ansikt-til-ansikt»-tjenester i servicesentra i de gamle kommunesentrene. Disse tjenestene vil måtte omfatte tjenester fra de fleste av kommunens nåværende virksomhetsområder, og vil måtte gå langt ut over funksjonene til dagens servicetorg. For å kunne vurdere hvilke tjenester det er nødvendig og mulig å organisere på denne måten, må man gå inn på en grundig analyse av hvert virksomhetsområde.

5.3 Hva vil framtida bringe?

Effektivisering – en evig prosess

Man må imidlertid i denne sammenheng heller ikke være blind for at det stadig skjer omstruktureringer innenfor nåværende kommunestruktur, som har til hensikt å enten gi bedre tilbud innenfor nåværende budsjettammer eller kanskje først og fremst å produsere nåværende tilbud til lavere kostnad. Omstruktureringer vil skje enten man foretar kommunesammenslutninger eller ikke.

I alle de aktuelle kommunene foregår det stadig debatter om for eksempel skolestrukturen. Disse debattene forgår nå uavhengig av en framtidig kommunestruktur. Kommunestrukturen er for eksempel lite relevant i forhold til om Søre Trysil skole skal bestå eller ikke. Derimot så ville endring av kommunestrukturen kanskje kunne ha en relevans for debatten om Osen skole.

Virksomheten til kirkekontoret er ikke under kommunal administrasjon, men er i stor grad finansiert av kommunale midler. I den senere tid er vi gjort kjent med at prestene i Sør-Østerdal prosti ikke lenger skal være ansatt i ett sokn, men i prostiet (som er en større enhet). Det innebærer at den enkelte prest uten større formaliteter, skal kunne utføre prestetjenester i hele prostiet. Det vil innebære mer reising for prestene, men man vil samtidig kunne utnytte den enkeltes kompetanse bedre og gi prestene bedre arbeidstidsordninger. Det er mulig at en kommunesammenslutning vil kunne åpne for liknende tankegang med hensyn til kommunalt ansatte. Den enkelte saksbehandler vil kunne få et større antall saker innen sitt spesielle kompetanseområde, men til gjengjeld vil man måtte finne seg i å reise mer innenfor et større område.

Konklusjon:

Man må regne med at kostnadsreduserende tiltak og omorganisering av tjenestetilbudene, vil være en pågående prosess, mer eller mindre uavhengig av kommunestrukturen. Det er derfor viktig å skille mellom kostnadsreduserende tiltak/kvalitetsheving som er et direkte resultat av en eventuell kommunesammenslutning, og endringer som kan gjennomføres uavhengig av en kommunesammenslutning.

Endring i kommunens rolle

Det ligger i tiden at stadig flere av kommunens oppgaver skal konkurranseutsettes, og at selve produksjonen av tjenester overlates til privat aktører. Kommunene inntar da i stadig større grad rollen som «bestiller» av tjenester fra underleverandører, og vil i mindre grad produsere tjenester selv.

En privat underleverandør av tjenester til kommunen vil kanskje skrive kontrakter med flere kommuner i regionen. Stordriftsfordeler i produksjonen av tjenesten, vil dermed kunne hentes ut av den private bedriften, uavhengig av kommunestruktur. Eventuelle stordriftsfordeler i kommunenes arbeid, vil da være i forhold til forhandling og vurdering av kontrakter, samt at store kommuner kan ha større forhandlingsstyrke, fordi de blir større kunder. Man kan alternativt tenke seg at flere kommuner samarbeider om bestilling av tjenester for å få større forhandlingsstyrke. Behovet for kompetanse i kommunen kan komme til å flyttes fra kompetanse innen produksjon av tjenester, til kompetanse innen faget generelt, samt kompetanse på kontrakter.

Konklusjon:

En endring av kommunens rolle – fra å være tjenesteprodusent – til å være bestiller av tjenester fra underleverandører, kan redusere betydningen av kommunestrukturen i forhold til tilgjengelighet av tjenester. Samtidig kan det oppstå en ny utfordring for små kommuner i forhold og forhandlingsstyrke ved inngåelse av kontrakter.

Teknologisk utvikling

Enkelte tjenester som tidligere har vært «ansikt-til-ansikt» tjenester, kan i fremtiden kanskje utføres uten fysisk kontakt ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Det er ikke så lenge siden den første minibanken kom, så kom nettbank og i dag ekspederer for eksempel Nordea ikke lenger over skranke.

De fleste kommuner har i dag hjemmesider. Disse tilbyr først og fremst informasjon og lite tjenester, men man kan også laste ned en del søknadsskjemaer. Man kan vente at det i fremtiden vil bli lagt til rette for at utfylte skjemaer også kan sendes elektronisk. Et eksempel på dette er elektronisk søknad om produksjonstilskudd i jordbruket. Den elektroniske søknaden skal forenkle og effektivisere saksbehandlingen. Den vil imidlertid bare redusere behovet for «ansikt-til-ansikt» kontakt i den grad den elektroniske søknaden reduserer behovet for veiledning i forbindelse med utfylling av søknaden. Elektroniske skjemaer har den fordel at det ofte er

mindre rom for å svare feil. Det kan også være enklere å gi veiledning til utfylling av skjemaet enn ved papirversjonen. I «Strategi for IKT i offentlig sektor» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Strategi 2003–2005) påpekes det at «For mange offentlige etater er det en krevende oppgave å kunne tilby elektroniske tjenester som er tett integrert med etatens interne fagsystemer. En av grunnene er at mange fagsystemer som benyttes ikke er tilrettelagt for informasjonsutveksling med andre. Det må derfor gjøres en rekke tilpasninger i forvaltningens interne systemer.» For kommunene kan dette by på utfordringer både med hensyn til kompetanse og investeringer.

«Offentlig sektor er i ferd med å passere næringslivet når det gjelder å ta i bruk moderne IT. Det er ingen tvil om at der er mest fart i offentlig sektor akkurat nå. Det er på tide å ta livet av myten om at offentlig sektor er tungrodd på dette feltet.» uttaler Hege Skryseth, en av topplederne i IT-bransjen, til Aftenposten 07.02.2005. Hun peker blant annet på telemedisin.

Det er usikkert hva framtida bringer på dette området, og det kan være vanskelig å ha en realistisk oppfatning av hva som kan løses ved hjelp av IKT i framtida. Jeg mener man likevel må kunne ha som et utgangspunkt at de tjenestene som ikke kan utføres ved hjelp av IKT, ofte også vil være tjenester man ikke bør sentralisere – dvs. «ansikt-til-ansikt»-tjenester. Ved hjelp av telemedisin kan man få eksperthjelp fra noen som befinner seg langt unna, men det er fremdeles lite sannsynlig at man kan motta denne hjelpen gjennom en annen kanal enn et kompetent helsesenter.

En kommunesammenslutning med en sentralisering av spesialkompetanse i et nytt kommunesenter, er ikke en nødvendig forutsetning for å utnytte de mulighetene som IKT gir. Bruk av IKT er like aktuelt i samarbeid mellom kommuner.

Konklusjon:

Man kan forvente en økt bruk av Internet som kan lette kommunenes informasjonsarbeid og saksbehandling, samt gi tilgang på spesialkompetanse som er lokalisert andre steder. Man må huske at selv om bruk av IKT kan redusere kostnadene, vil et godt tjenestetilbud fortsatt forutsette at befolkningen i stor grad har mulighet til ha ansikt-til-ansikt kontakt. Mulighet for å benytte IKT gir i seg selv verken en begrunnelse for eller i mot kommunesammenslutning, men gir flere muligheter til å finne gode løsninger.

Representerer sentralisering virkelig en modernisering?

I analysen så langt har vi forutsatt at en eventuell kommunesammenslutning ikke må føre til sentralisering av tjenester på en slik måte at brukeren av tjenesten opplever at kvaliteten på tilbudet blir dårligere. Noe av hensikten med en kommunesammenslutning må være at man reduserer kostnadene. Skal man kunne redusere kostnadene, må man sannsynligvis sentralisere en del administrative funksjoner. Selv om brukerne av tjenestene ikke umiddelbart merker noen forskjell i tilbudet, vil det være klart at en sentralisering vil kunne bidra til å bygge ned tidligere kommunesentra på lengre sikt.

I bistandsarbeid i utviklingsland jobber man ofte med å bygge opp bærekraftige tilbud på landsbygda hvor folk bor. I Norge vil mange se det som utvikling å bygge ned lokale tilbud og sentralisere dem. Servicesentre og skoler representerer en lokal infrastruktur som kan danne utgangspunkt for videre utvikling av lokalsamfunnene. Hvordan kan man være sikker på at sentralisering vil være det som er mest framtidsrettet i Norge? Kan det være at en av nøklene til videre utvikling av landet ligger i bærekraftige lokalsamfunn i alle deler av landet?

Konklusjon:

Kommunesammenslutning vil mest sannsynlig føre til en større eller mindre grad av sentralisering. Man bør vurdere om sentralisering virkelig representerer en framtidsrettet utvikling for landet.

Hvor kan vi hente kunnskap?

I de siste årene har svært mange kommuner innført servicekontorer eller servicetorg. En grundig evaluering av denne typen kontoret vil kunne gi et bedre grunnlag for vurdere om det vil være mulig å gi innbyggerne et tilbud gjennom servicesentra (kommunedelssentra).

I disse dager foregår det et omstillingsarbeid med hensyn til samordning av førstelinjetjenesten til statlige tjenestene som A-etat og Trygdeetaten. Denne omorganiseringen innebærer en nedbemanning på lokalkontorer. Etter noe tid vil denne omorganiseringen kunne evalueres og gi et ytterligere grunnlag for å vurdere løsningen med servicesentra (kommunedelsentre).

5.4 Hovedkonklusjoner

Reiseavstandene i de aktuelle kommunene er så store at ingen av sammenslutningsalternativene vil gi en «akseptable reiseavstand» til kommunesenteret for en altoverveiende del av kommunens befolkning. Ved en sammenslutning, må man derfor kompensere for dette ved å opprette servicesentra (kommunedelssentra) i de gamle kommunesentra. Hvilke tjenester som disse servicesentre skal tilby, må sees i forhold til egenskaper ved tjenesten, egenskaper ved brukeren og bosettingsstruktur, reiseavstander og kommunikasjonsmuligheter. Det antas at tjenester rettet mot folk som i liten grad kjører bil eller oppholder seg i kommunesenteret til daglig (dvs. eldre, syke, uføre og personer med behov for sosialtjenester), bør være tilgjengelige i servicesenteret. Fra andre etater bør flest mulig informasjonstjenester og områder som kun krever enkel saksbehandling, legges til servicesenteret. For andre tjenester må man gå nøyere inn å undersøke i hvilken grad tilgjengeligheten og kvaliteten på tilbudet faktisk vil reduseres som følge av en eventuell sentralisering, og i hvilken grad det faktisk er stordriftsfordeler ved sentralisering.

Det essensielle spørsmålet i forhold til tjenestetilbud blir ikke om man skal sammenslå kommuner eller ikke, men om det finnes andre måter å organisere tjenestetilbudene på som reduserer kostnadene og som eventuelt

også gir en bedre måloppnåelse enn i dag. Dette burde kunne danne utgangspunktet for debatten, framfor å avgrense spørsmålet til kommunesammenslutning eller ikke.

Referanser

- Baldersheim, H. et al. (2003) *Er smått så godt? Er stort så flott?: analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Forskningsrapport 1/2003.
- Bojer, Hilde (2003) *Distributional Justice: theory and measurement*. London, Routledge.
- Grefsrud, R. og S.E. Hagen (2003) *Kriterier for kommuneinndeling*. Lillehammer, Østlandsforskning. (ØF-rapport nr 21/2003)
- Haugnes, G.M. (2005) Full fres i offentlig IT. *Aftenposten* 7/2.
- Høyer K.G. et al. (2003) *Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport: dokumentasjonsrapport*. Sogndal, Vestlandsforskning.
- NOU 1992: 15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- NOU 1998: 16: *Nytte-kostnadsanalyser: veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*.
- St. melding nr. 32 (1994–1995): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

6. KOSTNADSBESPARELSER PÅ INTERNE AKTIVITETER

Av Ole Jørgen Klaussen

6.1 Problemstilling/sammendrag

Analysen her er avgrenset til vurderinger av de interne sentrale aktiviteter som defineres som administrative rutiner. Det gjelder:

- (i) sentral ledelse,
- (ii) regnskap, lønn, personal,
- (iii) skatteinnfordring og
- (iv) arbeidsgiverkontroll.

De interne tjenestene som det vil kunne være aktuelt å samarbeide på, vil være de tjenester som ikke medfører direkte kontakt med publikum, og heller ikke medfører behov for at medarbeidere skal være fysisk til stede ute i de kommunale tjenestesteder. En samordning av interne aktiviteter vil klart ha behov for at sentrale systemer, interne rapporteringsrutiner og strategiske styringsdata etc. blir uniformert.

Vurdering av effektiviseringspotensialer rundt de sentrale administrative tjenestene i Sør-Østerdal er gjort på et generelt grunnlag, og det er ikke gjennomført konkrete analyser eller kartlegging i den enkelte kommune.

Det er lagt vekt på at overordnet målsetning med et kommunalt samarbeid, eller og en kommunal sammenslåing av tjenester, vil måtte være at en aktivitet skal gjøres **en gang, et sted**.

Kommunene i Sør-Østerdal har allerede under arbeid vurderinger på samarbeidsområder som vil kunne gi effekter over tid. Dette forutsetter likevel at arbeidet gir som resultat konkrete sentraliseringsløsninger, hvor

aktiviteter blir reelt effektivisert, og at de kommer «istedenfor» og ikke «i tillegg til».

Generelt kan oppsummeres at skal Sør-Østerdal kunne hente ut vesentlige økonomiske gevinster i en effektivisering, vil dette også medføre at man sentraliserer de interne tjenester og aktiviteter. Som det fremkommer av analysene (se vedlegg), kan det antydes at Elverum har mindre gevinst å hente ut, enn hva som er mulig i de mindre kommunene, og at den største gevinsten kan hentes ut ved å sentralisere aktiviteter fra de små kommunene og inn mot Elverum.

6.2 Generelle vurderinger

De interne aktivitetene i en kommune vil med hell kunne være gjenstand for samarbeid. Samtidig vil det være viktig at de kommunale samarbeider kommer «*istedenfor*» og ikke «*i tillegg til*». Kort sagt, for å utnytte effektiviseringsgevinster vil det være behov for å sentralisere aktivitetene og at man organiserer slik at der det er mulig, så skal en handling/aktivitet gjøres *en gang, et sted*.

Modellen man velger for et samarbeid eller en sammenslåing vil være avgjørende. Uansett så vil ikke hverken en sammenslått kommune, eller et konkret samarbeid på områder som over, kunne gi noen effektiviseringsgevinster med mindre man kommer til at man skal bruke en felles plattform, og samme systemer.

For å utnytte effektene vil man ha behov for å gjennomføre aktivitetsanalyser i den enkelte kommune, slik at de aktiviteter som er felles, og som kan sentraliseres, blir sentralisert.

De interne tjenestene som det vil kunne være aktuelt å samarbeide på, vil være de tjenester som ikke har direkte kontakt med publikum, og heller ikke medfører behov for at medarbeidere skal være fysisk til stede ute i de kommunale tjenestesteder. En samordning av interne aktiviteter vil klart ha behov for at sentrale systemer, interne rapporteringsrutiner og strategiske styringsdata etc. blir uniformert.

Interne aktiviteter finnes i:

- IKT drift og støtte tjenester.
- Regnskap
- Lønn
- Personal
- Skatteinnkreving
- Regnskapskontroll

Vurderinger av samarbeidsområder innen de interne aktivitetene og kostnadsbesparelser er gjort på generelt grunnlag. Det å konkretisere et forbedringspotensiale i kroner, vil på det nåværende tidspunkt og ressursbruk, være umulig, siden en slik konkretisering vil være avhengig at man gjør grundige kartlegginger og analyser i den enkelte kommune, både av de ressurser som brukes i dag, de arbeidsrutiner og systemer man har, og samtidig se på hvor mye man kan oppnå i gevinst ved å ev. samkjøre/samløkalisere/slå sammen.

Uten tvil vil større kommuner ha lavere utgifter til sentrale administrative rutiner, enn hva små kommuner har til samme. Kommunene i Sør-Østerdal vil, med unntak av Elverum, komme inn under betegnelsen «små kommuner», slik at det kan ligge relativt store gevinster i å sentralisere interne aktiviteter, enten i et samarbeid, eller i en fullstendig kommunal sammenslåing. Det kan derfor være av interesse å sette Sør-Østerdal som samlet region inn i en sammenligning med kommuner som har samme totale innbyggertall.

Det er spesielt å merke seg at med de interne administrative aktivitetene kan de fleste sentraliseres/slås sammen, uten at man nødvendigvis samtidig slår kommunene direkte sammen. Det enkelte kommunestyre vil kun ha behov for sitt politiske sekretariat i administrasjonen, mens alle andre administrative tjenester ikke er knyttet direkte mot den politiske aktiviteten.

(I) Sentrale versus desentrale løsninger

Det er i Sør-Østerdal allerede et pågående arbeid rundt forskjellige samarbeid. Dette vil være et svært godt utgangspunkt for videre arbeider, spesielt med hensyn til om man velger en sentralisering av interne aktiviteter til et sted.

Ved en vurdering av kommunene i Sør-Østerdal, er det 2 ytterpunkter som danner utgangspunkt. På den ene siden, når kommunene velger å ikke samarbeide, men ha alle aktiviteter og funksjoner i hver kommune. Motsatt vil være om kommunene velger å sentralisere alle interne aktiviteter så langt det lar seg gjøre, eller kommunene velger å slå seg sammen til en kommune, og dermed lokaliserer all sin administrasjon til et sted.

Et desentralisert samarbeid vil ikke kunne gi like store effektiviseringsgevinster som en sentralisert løsning siden man ved en desentralisert løsning vil måtte ha samme aktivitet på flere steder.

(II) Ikke samarbeid, eller desentralisert løsning

I en situasjon hvor kommunene ikke samarbeider, og har sine egne løsninger på oppgavene, vil alle kommunene selv måtte både utforme og utvikle sine egne løsninger på alle aktiviteter. Spesielt på områder hvor man kan finne stordriftsfordeler, vil en løsning uten samarbeid, totalt sett, medføre økte interne aktiviteter og dermed økte kostnader.

I et interkommunalt samarbeid med desentraliserte løsninger, vil det kunne bli behov for å bruke relativt store ressurser på å samordne de systemene som skal inn i samarbeidet, og det vil bli behov for å bruke løpende ressurser til selve samarbeidet og nødvendig løpende koordinering.

I en fullstendig sammenslåing av tjenestene, vil man kunne hente ut maksimal økonomisk effekt av en effektivisering, og dermed ha en løsning hvor en aktivitet utføres en gang, et sted.

6.3 De forskjellige samarbeidsområder

6.3.1 Samarbeid: IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi)

Skal kommunene samarbeide, og fremdeles ha sine saksbehandlere sittende i alle kommunesentrene, vil man måtte være totalt avhengig av å ha gode bredbåndsløsninger for at man i det hele tatt skal klare å organisere og utnytte felles løsninger.

Innenfor et IKT samarbeid vil det også være nærliggende å ta i bruk IP-telefoni og et felles call-senter/sentralbord for alle kommunene. Den interne tjenesten som vil danne grunnlag for samarbeid på andre områder vil være de sentrale IKT tjenestene. Uten et felles og sentralisert system her, vil det være vanskeligere å hente ut effekter også på andre områder av de interne aktivitetene.

Den gode løsningen ved et IT samarbeid vil være at alle kommunene kjører samme system, og samtidig også kjører med en tynnklientløsning mot et felles anlegg for servere osv. Spesielt vil dette da medføre sikrere data-løsninger på lagring, backup/speiling etc. Men samtidig også medføre bedre og sikrere service på brukerstøtten. Og ikke minst en mye mer effektiv utnyttelse av brukerstøtte. Samtidig vil det innen IKT være svært viktig at man har gode opplæringsrutiner og oppfølgingsrutiner, noe som i neste omgang vil redusere behovet for brukerstøtte.

I et samarbeid hvor alle 5 kommunene velger å kjøre samme systemer og samtidig velger å satse på en løsning med tynnklienter vil muligheten være tilstede for en total sentralisering av IKT systemene. Konkret kan dette løses på flere måter, men ytterpunktene vil være fra den ene siden med et interkommunalt samarbeid, hvor en kommune er vertskommune, til det andre ytterpunktet hvor man går ut med en fullstendig privatisering, og legger serverløsningen ut på anbud til private.

Med bruk av bredbånd kan en sentral serverløsning kjøres fra «hvor som helst», og kan derfor legges til «hvem som helst».

Det allerede eksisterende IT samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdal vil derfor være et godt utgangspunkt å bygge videre på, til en fullstendig sentral løsning.

6.3.2 Samarbeid: Regnskapsføring, kommunal innkrevning og lønnskjøringer

Regnskapsføring vil for kommunene være en intern tjeneste hvor det vil være mulig å hente ut relativt store effektivitetsgevinster. En fullstendig kommunesammenslåing vil gi de største gevinstene, hvor man får et felles konteringssystem, felles systemer og rutiner for rapportering, nøkkeltall, budsjettrutiner osv.

En sentral regnskapsføring vil, så lenge kommunene velger å ikke slå seg sammen til en kommune, være avhengig av at man kjører flere parallelle regnskaper, og dermed vil det ikke være mulig å hente ut den samme effektiviseringsgevinsten som ved en fullstendig sammenslåing. Ved en slik løsning, vil samme operasjoner og handlinger måtte utføres flere ganger, uavhengig av om man velger sentral eller desentral løsning. Tiltross for dette, vil stordriftsfordelene ved en sentralisering, klart være tilstede.

Uavhengig av om kommunene velger samarbeid eller sammenslåing, vil det, i et samarbeid, være behov for å ta i bruk sentrale løsninger vedrørende bilagsbehandling, og innføre scanning i bilagsbehandling osv.

Av andre områder som grenser opp mot regnskapskjøringen vil samarbeid på innkjøpstjenestene kunne gi en effektiviseringsgevinst.

Utnyttelse av datasystemer innen timeregistreringer og lønnskjøringer vil også være viktig å få til, slik at man på denne måten kan ha sentrale løsninger.

6.3.3 Samarbeid: Personalarbeid

En god del av personalarbeidet vil kunne sentraliseres. Det viktige vil også her være at man sentraliserer interne aktiviteter slik at de kommer «istedenfor», og ikke «i tillegg til». Et sentralt personalkontor vil kunne

være en «ressurssentral» for de enkelte tjenesteenheter i kommunen som har personalansvar. Arbeidsdeling og ansvarsområder for den enkelte enhet og personalavdeling er avhengig av delegasjonsgrad i kommunene. Det vil derfor være viktig å ha likelydende delegasjoner i alle kommunene, slik at man på den måten kan få en effektiv utnyttelse av en sentral personalavdeling.

6.3.4 Samarbeid: Skatteinnkrevning og arbeidsgiverkontroll

Skatteinnkrevningen og arbeidsgiverkontrollen er for tiden gjenstand for offentlig debatt angående sentralisering. Det er ikke gitt at kommunene vil kunne beholde skattekontorene på kommunalt nivå.

Skatteinnkreving er forøvrig en spesiell tjeneste i kommunene. Den er en halvstatlig tjeneste, hvor de kommunalt ansatte arbeider direkte opp mot sentrale IT systemer, og faglig er underlagt den statlige skatteetaten. Revisjon av skatteregnskapene blir ikke revidert av kommunal revisjon, men er overført til riksrevisjonen.

Skattekontorene i kommunene har i dag en god del rutinearbeider som med hell kan sentraliseres, og det eneste lokale mot brukere når det gjelder skatt, vil være for eksempel utpanting, innkreving av restskatt osv. En sentralisering av skatteinnkrevningen og arbeidsgiverkontrollen til et sted, vil dermed både medføre mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften, og samtidig medføre en sterkere grad av profesjonalisering av arbeidet.

6.4 Anslag for besparelsemuligheter

6.4.1 Metode og empiri¹⁶

Det kan være flere fremgangsmåter for beregninger av potensielle gevinster ved kommune-sammenslutninger og interkommunalt samarbeid. Her skilles det mellom

- i) «den eksterne metode», dvs Kostra-sammenligninger, og
- ii) «den interne metode», dvs grunnleggende bemanningsanalyse.

16 Dette avsnitt, 6.4.1, er skrevet av Stein Østre.

«Den eksterne metode» er den samme fremgangsmåte som vanligvis brukes av forskere og andre – ofte med begrenset kommunal forankring – for å beregne besparelser ved kommunesammenslutninger. Denne metode er vanligvis lite tidkrevende å benytte men beregningsresultatene er ofte «uklare», – kfr nedenfor.

«Den interne metode» betyr derimot at man på «fritt grunnlag» tenker seg at bemanningen for de enkelte gjøremål beregnes ut fra arbeidskraftsbehovet ved de ulike arbeidsoperasjoner. Det sier seg selv at dette er en tids- og/eller kostnadskrevende metode. En slik fremgangsmåte er det ikke mulig å benytte i denne sammenheng.

«Den eksterne metode» er beheftet med flere svakheter.

Det fundamentale problem er om data fra forskjellige kommuner er sammenlignbare. Det kan eksemplifiseres ved å sammenligne tall for administrasjonsutgift per innbygger i Bergen og Trondheim, som er på henholdsvis kr 2.620 og kr 3.567¹⁷. Altså en forskjell på kr 947 per innbygger i Trondheims disfavør. Det er over 150.000 innbyggere i Trondheim, slik at «**Kostra-konklusjonen**» blir at det foreligger et besparelspotensial på anslagsvis 150 mill kr per år, hvis Trondheim var like effektiv som Bergen. Det virker ikke rimelig. Uten nærmere undersøkelse må man kunne hevde at denne «Kostra-konklusjonen» er feil fordi tallene ikke er sammenlignbare. Kfr. vedlegget bakerst «Om administrasjonsutgifter i Kostra».

Et annet, beslektet problem er at «Kostra-analyser» er basert på et enkelt kvantitativt årsaksforhold. I Kostra er det underforstått at det er folketallet i en kommune eller en undergruppe av folketallet (elever, eldre over 67 år osv) som «forårsaker» kostnadene. Det er svært enkel årsaksforklaring. I samfunnsvitenskapene står man i forklaring av fenomener ofte overfor svært komplekse årsaksforhold.

Et tredje og vel så avgjørende forhold er at «Kostra-analysene» er kvantitative og dermed ikke fanger opp kvalitative forskjeller. Det er derfor mulig at selv om to kommuner, A og B, har fx samme administrasjonsutgift per innbygger, så er kvaliteten (kontroll, folkevalgt innsyn osv) vesentlig bedre i den ene enn i den andre.

17 Kfr Kommunenøkkelen 2004-2005, Kommuneforlaget.

Et fjerde forhold er at det jevnlig foretas kommunesammenlutninger, som det på forhånd påstås vil gi store utgiftsbesparelser. I etterhånd er Kommunaldepartementet ikke interessert i å få undersøkt hvilke besparelser som faktisk ble oppnådd. Det foreligger derfor ikke noe empirisk materiale som bekrefter at «den eksterne metode» gir oppnåelige resultater.

Efterfølgende beregninger kommer i kategorien «Kostra-analyser» og er således beheftet med en rekke potensielle svakheter som nevnt ovenfor. Beregningene presenteres derfor under en viss tvil.

6.4.2 Kostra-analyse (den eksterne metode)

De økonomiske beregningene er å tolke som svært generelle, og vil kun være veiledende for et videre arbeid på hvor stort forbedringspotensiale som kan finnes i et kommunalt samarbeid eller sammenslåing av kommunene i Sør-Østerdal.

Grunnlag for de økonomiske analysene er hentet fra KOSTRA rapportering for regnskapsåret 2003 til Statistisk Sentralbyrå. Jfr., <http://www.ssb.no/kostra/>, og nivå 3 i KOSTRA.

I tabellene under er gjennomsnittsförbruk innenfor KOSTRA-funksjonene 100, 120, og netto drift administrasjon fra andre kommuner med totalt innbyggertall på linje med Sør-Østerdalskommunene lagt til grunnlag for beregninger av et mer/mindreförbruk samlet for Sør-Østerdal.

Selv om beløpene i tabellene ikke kan tolkes direkte som et innsparingspotensiale dersom man slår sammen kommunene i Sør-Østerdal, så kan de likevel tolkes slik at det finnes en Forbedringspotensiale med et samlet Sør-Østerdal.

(I) Kostra dimensjoner som grunnlag for økonomiske analyser

Beregningene er begrenset til KOSTRA funksjonene 100, 120, og i tillegg KOSTRA oppsummering på netto utgifter til administrasjon

(II) Kostra funksjon 100

Utgifter til politisk aktivitet og kontroll føres til Kostra funksjon 100, og gjelder den politiske virksomheten direkte, interkommunalt politisk arbeid, samt utgifter til kontrollutvalg og revisjon.

(III) Kostra funksjon 120

De sentrale administrative utgiftene i en kommune er i Kostra definert som utgifter ført under Kostra funksjon 120.

(IV) Netto utgifter til administrasjon

Denne dimensjonen i Kostra er ikke en direkte rapportering via funksjon, men er en beregning av de totale netto driftsutgiftene den enkelte kommune har til administrasjon, og inkluderer også administrasjonslokaler etc.

(V) Sammenligninger, Sør-Østerdal som region mot andre kommuner

Sørøsterdalskommunene har et samlet innbyggertall på 34.507 (pr 31.12.03), det kan derfor gi et vist sammenligningsgrunnlag å sette Sør-Østerdal samlet opp mot andre norske kommuner med samme totale innbyggertall.

Analysene og tolkning av disse vil være avhengig av validiteten i det tallmaterialet som foreligger. Selv om KOSTRA er ment å være en organisasjonsnøytral rapportering, så vil det kunne være en viss usikkerhet i at det kan være forskjeller i konteringene, og dermed også rapporteringen. Dette tiltross, er KOSTRA det system som i dag er etablert av staten, for å kunne føre en effektiv kontroll og gi innsyn i kommunenes ressursbruk.

6.4.3 Tabeller og analyser

(I) Norske kommuner, gjennomsnittsberegninger.

Tabell 6.1 er estimater fra alle norske kommuner, og omregnet til å gjelde pr. innbygger. Som tabellen viser har norske kommuner en gjennomsnittsutgift til administrasjon pr innbygger på kr 4.430. Imidlertid viser også tabellen hvor stor svingningen er, noe som i hovedsak skyldes at Norske kommuner ikke er en homogen samling av kommuner, men svinger fra Utsira med sine ca 230 innbyggere, til Oslo med over 0,5 millioner innbyggere.

Gjennomsnittstall vil av den grunn være tall som man vanskelig kan bruke som noe måltall for sammenligninger, eller grunnlag for effektiviseringsmål.

Tabell 6.1

		Pr innbygger Funksjon 120	Pr innbygger Funksjon 100	Pr innbygger Administrasjon
For alle norske kommuner	Gjennomsnitt	3 659	639	4 430
	Median	3 119	505	3 657
	Standardavv	2 044	489	2 810
	1. Kvartil	2 373	338	2 680
	3. Kvartil	4 376	775	5 287

(II) Kommunene i Sør-Østerdal

Tabell 6.2 viser kommunene i Sør-Østerdal, både med samlet utgift, og omregnet med hensyn til innbyggertall. Som tabellen viser har Elverum en klart lavere utgift til sentrale aktiviteter til administrasjon og politisk virksomhet, enn hva de mindre kommunene kan vise til.

Tabell 6.2

A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 3 etter region, indikator og tid. Kostra rapportering for regnskapsåret 2003								
Knr	Kommune	Innbyggertall	Tall i hele tusen			Pr innbygger Funksjon 120	Pr innbygger Funksjon 100	Pr innbygger Administrasjon
			Brutto driftsutgifter til funksjon 120,	Brutto driftsutgifter til funksjon 100,	Netto driftsutgifter, administrasjon,			
0427	Elverum	18 805	44 619	5 785	41 772	2 373	308	2 221
0428	Trysil	6 955	27 091	3 365	32 250	3 895	484	4 637
0429	Åmot	4 425	29 448	2 334	25 588	6 655	527	5 783
0430	Stor-Elvdal	2 819	16 240	3 267	20 662	5 761	1 159	7 330
0434	Engerdal	1 503	9 455	1 276	11 828	6 291	849	7 870
Sum		34 507	126 853	16 027	132 100			
Gjennomsnitt Sør-Østerdal						4 995	665	5 568

(III) Andre kommuner i Norge med samme innbyggertall som et samlet Sør-Østerdal

Tabell 6.3 viser noen norske kommuner med samme innbyggertall som et samlet Sør-Østerdal ville hatt.

Tabell 6.3

Noen sammenlignbare kommuner med samme totale befolkningstall som Sør-Østerdal								
Knr	Kommune	Innbyggertall	Tall i hele tusen			Pr innbygger Funksjon 120	Pr innbygger Funksjon 100	Pr innbygger Administrasjon
			driftsutgifter til funksjon 120,	driftsutgifter til funksjon 100,	driftsutgifter, administrasjon,			
0230	Lørenskog	30 496	85 973	8 957	100 546	2 819	294	3 297
0412	Ringsaker	31 732	69 135	8 408	97 296	2 179	265	3 066
0805	Porsgrunn	33 323	89 133	7 791	94 441	2 675	234	2 834
0906	Arendal	39 495	90 840	8 090	60 719	2 300	205	1 537
1106	Haugesund	31 361	70 083	6 700	73 947	2 235	214	2 358
1149	Karmøy	37 281	67 829	10 368	65 198	1 819	278	1 749
Gjennomsnitt						2 338	248	2 474

(IV) Avvik mellom Sør-Østerdal og gjennomsnittskommunene med samme totale innbyggertall

Tabell 6.4 viser en omregning med henhold til innbyggertall, og viser avvik totalt. Som tabellen viser, har et samlet Sør-Østerdal en utgift til administrasjon som er vesentlig høyere enn hva gjennomsnittet for kommunene i tabell 5.3. Samtidig viser også tabellen at Elverum ikke har store avvik, men er sammenfallende med kommunene i tabell 6.3. Avviket derimot, fremkommer sett i sammenligning med de andre kommunene i Sør-Østerdal.

Totalt er differansen mellom gjennomsnittet fra kommunene i tabell 6.3 mot kommunene i Sør-Østerdal på ca 7,5 millioner når det gjelder den politiske aktiviteten, og ca 46 millioner når det gjelder administrasjonsutgifter.

Tabell 6.4

A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 3 etter region, indikator og tid. Kostra 2003						Omregnet slik at Sør-Østerdal samlet har samme snittforbruk som sammenlignbare kommuner		
Knr	Kommune	Innbyggertall	Pr innbygger			Mer / mindre forbruk		
			Funksjon 120	Funksjon 100	Administrasjon	Brutto Funksjon 120	Brutto Funksjon 100	Netto drift Administrasjon
0427	Elverum	18 805	2 373	308	2 221	656 526	1 118 027	(4 743 578)
0428	Trysil	6 955	3 895	484	4 637	10 831 547	1 638 927	15 046 286
0429	Åmot	4 425	6 655	527	5 783	19 103 201	1 235 816	14 642 431
0430	Stor-Elvdal	2 819	5 761	1 159	7 330	9 649 720	2 567 388	13 688 992
0434	Engerdal	1 503	6 291	849	7 870	5 941 275	902 990	8 110 217
Summert						46 182 270	7 463 147	46 744 348
Gj.snitt, sammenlign. kommuner			2 338	248	2 474			

Konklusjoner:

- i) For interne sentrale aktiviteter er det mulig å opp nå utgiftsbesparelser ved sammenslutning og samarbeid. Besparelsene blir størst ved sammenslutning.
- ii) Den tilgjengelig tids- og kostnadsramme tillater ikke detaljerte beregninger (den interne metode). Grove overslagsberegninger ved den eksterne metode (Kostra-analyser) indikerer forholdsvis store besparelsesmuligheter.
- iii) Erfaringer fra kommunesammenslutninger indikerer ikke det er mulig å oppnå spesielt store nettobesparelser. Erfaringene fra interkommunalt samarbeid om interne sentrale aktiviteter er foreløpig forholdsvis begrenset, men man må kunne tro at det vil kunne være mulig å oppnå visse besparelser.

7. KOMMUNENES ØKONOMISKE SITUASJON – INNTEKTSSYSTEMET

Av Ole Ragnar Langen

7.1. Innledning

Jeg vil innledningsvis si noe generelt om kommunale inntekter, for deretter gå noe mer i dybden i inntektssystemet for Sør-Østerdal kommunene. Tallene i tabellene bygger i stor grad på KS sin prognosemodell.

Jeg vil derimot ikke diskutere kommuneforvaltningens rolle som ofte den største arbeidsgiveren i kommunen. En svekkelse av kommunen som arbeidsgiver vil kunne ha negative effekter for både sysselsetting og dermed konsekvenser for kommunens inntekter. Jeg diskuterer heller ikke konsekvenser kommunesammenslutninger kan få for kommunens innbyggere. Sentralisering av tjenester kan senke kostnadene for kommuner, men samtidig svekke servicenivået for kommunens innbyggere, spesielt i utkantene. Disse kan dermed få økte byrder. Slike endringer fører med andre ord til ulik tjenestestandard avhengig av hvor en bor i kommunen. Samtidig er dette en «skjult privatisering» som løfter økte «kostnader» over til innbyggerne. Dermed rammes enkelte innbyggere hardere enn andre, samtidig som det offentlige spares.

Kommunene i regionen har en til dels svært skjev aldersstruktur i forhold til landet ellers, med svært mange pensjonister. Fordi aldersstrukturen er skjev, får kommunene relativt sett store overføringer fra staten, samtidig som pensjonistene oppbærer pensjoner. Slik sett tilføres kommunene både som institusjon og som samfunn, midler utenfra. Dermed kan de eldre bli en basisnæring på linje med «eksportnæringer» som jordbruk, skogbruk,

industri, bergverk og lignende. Pensjonistene tilfører kommunene arbeidsplasser gjennom kjøpekraft (kjøp av varer hos handelsmannen og tjenester hos frisør osv.), og gjennom behov for pleie, enten hjemme eller i institusjon. Ut i fra et slikt betraktningssett kan det være lønnsomt at pensjonister slår seg ned i kommunen. Det er imidlertid et diskusjons-spørsmål om en slik politikk på sikt er lønnsom for kommunen som institusjon. Denne siden av kommunenes inntekter vil ikke bli diskutert nedenfor

Kommunene er i en vanskelig økonomisk situasjon. Dette skyldes for små økonomiske rammer fastsatt av Regjering og Storting. Hvordan reglene for fordeling av disse rammene til kommunesektoren er, har imidlertid stor betydning for den enkelte kommune. Disse reglene og overordna prinsippene styrer hvor mye den enkelte kommune har å rutte med til velferdsoppgavene. Og det er kommunesektoren som er den store velferdsyteren i Norge. Derfor vil endringene i inntektene få direkte betydning for den enkelte innbygger. Inntektssystemet burde derfor være gjenstand for politisk debatt. Jeg vil nedenfor se noe nærmere på hvordan inntektssystemet påvirker inntektene til kommunene.

7.2 Oversikt over inntektene

7.2.1. Avgifter/gebyrer.

Inntektene er grunnlaget for hva kommunene kan yte av velferdstjenester. De kommunale inntektene kan grovt deles inn i 4 grupper:

1. Skatter
2. Statlige overføringer
3. Avgifter/gebyrer
4. Andre inntekter

Avgiftene eller gebyrene er som hovedregel regulert av staten, dvs. Regjering og Storting. Enten er avgiften begrenset til inndekning av kostnadene slik som for eksempel vann og kloakk, eller fastsatt med maksimalsatser slik som barnehageavgiften. Egentlig er avgiftene en skatt

som er lik for alle brukere uavhengig av betalingsevne, altså det gamle forhatte koppskattsystemet. En av de få avgiftene som ikke er regulert på denne måten, er kinobilletten der en fremdeles har kommunal kinodrift.

Avgifter/gebyrer er en del av egenfinansieringssystemet. Storting og Regjering har i sin politikk lagt stadig større vekt på at kommunene i større grad skal finansiere virksomheten gjennom egne inntekter som avgifter og gebyrer, og skatter generelt. Dette medfører mindre vektlegging av rammeoverføringer, og vil først og fremst ramme skattesvake kommuner, gitt samme regelverk som i dag.

7.2.2. Andre inntekter.

Andre inntekter er renter på de pengene en har stående i bank, aksjeutbytte fra eierinteresser i bedrifter og kraftselskaper, konsesjonsinntekter og lignende. Etter hvert som kommunene tærer på kapitalen sin, er renteinntektene blitt heller små. Når det gjelder inntekter fra kraftselskaper har vi sett at inntekter til kommunene der kraften produseres er blitt betydelig redusert, mens eierkommunene av kraftverkene og kraftselskapene har fått økte inntekter. Vi har altså fått en dreining av inntektene fra der verdiskapningen skjer, til de som har eierkapitalen. Og de som sitter med eierkapital er ofte de sentrale kommunene. I Hedmark er ikke lenger de store kraftkommunene som produserer kraften som har de største kraftinntektene, men kommuner som Hamar og Ringsaker som sitter med eierinteresser i større kraftverk. Ofte er det også slik at det er de samme kommunene som har de fleste arbeidsplassene innenfor kraftbransjen. For enkelte kommuner i Hedmark betyr også inntekter fra kommuneskogene mye. Og for kommunene er dette inntekter som er helt avgjørende for å kunne produsere nok velferd.

7.2.3. Frie inntekter.

Brorparten av inntektene til kommunene kommer gjennom skatter og overføringer fra staten. Skatter og rammeoverføringene blir gjerne kalt frie inntekter da dette er inntekter kommunene kan prioritere etter lokale behov. Øremerka tilskudd skal i prinsippet brukes til bestemte formål

bestemt av Regjering og Storting. Øremerka tilskudd som ikke fullfinansierer tiltak, krever en egenandel som må hentes fra de frie midlene. Med knappe rammer får de fattigste kommunene store problemer med å finansiere og benytte seg av de øremerka tilskuddene.

Skatt og rammeoverføringer i de frie inntektene blir i mange sammenhenger sett i sammenheng. Når Regjeringa beregner framtidig inntekt til kommunene sees skatter og rammeoverføringene i sammenheng og kalles frie inntekter. I realiteten henger ikke disse to inntektskildene sammen. Men når rammeoverføringene skal beregnes til den enkelte kommune beregnes disse to inntekstypene helt uavhengig. Dette rammer inntektsfattige kommuner spesielt hardt. For å kunne forstå dette må vi se nærmere på hvordan disse inntektene beregnes.

(I) Utjevning.

Både inntektsgrunnlaget og driftskostnadene i kommunene er svært forskjellig. Forskjeller i kostnadene skyldes i stor grad forskjeller bosettingsmønsteret og befolknings sammensetningen. For å utjevne disse forskjellene er det innført utjevningsordninger gjennom inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Nedenfor skal vi se at det ikke er full utjevning når det gjelder inntektsgrunnlaget, og en kan også diskutere om de valgte kriteriene og vektinga i utgiftsutjevninga gir god nok utjevning på kostnadssida. Taperne synes å være mindre inntektssvake kommuner og kommuner med en ugunstig befolknings- og bosettingsstruktur.

(II) Skatt.

Jeg vil ikke her omtale eiendomsskatt som svært mange kommuner har innført. Eiendomsskatt kan bare innføres for bymessig bebygde områder og verker og bruk. For de fleste kommuner som innfører eiendomsskatt, innebærer dette at bare deler av befolkningen betaler denne ekstraskatten. Mange kommuner har innført eiendomsskatt først og fremst for å kunne skattlegge kraftverkene. Jeg vil derimot se nærmere på den ordinære skatten, og hvordan den påvirker kommunens inntekter.

Staten bestemmer øvre og nedre grense for det kommunale skattøret. Dette innebærer at kommunene har en teoretisk mulighet til fritt skattøre innenfor disse grensene. På grunn av den økonomiske situasjonen benytter samtlige kommuner det høyeste skattøret. Skattøret varierer fra år til år, og bestemmes av Stortinget. Regjering og Storting har videre en målsetting om at en stadig større del av inntektene til kommunene skal være skatteinntekter. Fordi skattegrunnlaget varierer svært mye mellom kommunene, har Stortinget innført ordningen med løpende inntektsutjevning. Jeg skal ikke her komme inn på det kompliserte regelverket som har ligget til grunn for utjevningsordningen, men kun vise til at alle kommuner betaler en viss sum inn til en «felleskasse». Fra denne «felleskassa» blir det så igjen fordelt penger til de kommunene som har lavest skatteinntekt pr. innbygger. Fra og med 2005 er regelverket endret på nytt, men heldigvis til et enklere regelverk, med unntak av at noe av selskapsskatten er tilbakeført kommunene gjennom rammetilskuddet. Hedmark er et lavinntektsfylke og blir tilført midler fra denne «felleskassa». Men regelverket er slik utformet at kommunene i Hedmark i snitt kun når opp til ca 95 % av landsgjennomsnittet. For 2003 var det kun Hamar som avga mer til felleskassa enn de fikk tilbake. Fra 2005 får samtlige kommuner i Hedmark utjevningsmidler. I snitt har kommunene i Hedmark ca 5 % lavere skatteinntekter pr. innbygger etter utjevning enn gjennomsnittet i Norge. Dersom vi hadde hatt et system med full utjevning ville kommunene i Hedmark hatt ca 150 millioner mer å rutte med i 2003. Dette innebærer igjen at rike kommuner utenfor Hedmark har tilsvarende mer å rutte med. Gapet vil i kroner bli stadig større etter hvert som inntektsnivået i befolkningen øker og en større andel av inntektene til kommunene skal dekkes opp av skatteinntekter, selv om gapet regnet prosenter i forhold til gjennomsnittet ikke blir større. Det er dessuten grunn til å tro at med den befolknings sammensetningen Hedmark har, vil inntektsutviklingen i Hedmark være dårligere enn resten av landet. Dessuten vil en tilbakeføring av selskapsskatten medføre en ytterligere forverring av inntektsgrunnlaget for kommuner med få bedrifter som skattlegges. I Hedmark vil dette gjelde samtlige kommuner med unntak av Hamar.

(III) Rammeoverføringer.

Den andre delen av de frie inntektene er rammeoverføringene. Rammeoverføringene består av ulike elementer. For Hedmark er det først og fremst den utgiftsutjevneende delen som er av størst interesse. Nord-Norge tilskuddet gjelder for de tre fylkene i nord og gir et ekstra tilskudd pr innbygger. Hadde Trysil for eksempel ligget i Finnmark, ville Trysil kommune hatt ca 42 millioner mer å rutte med p.g.a. Nord-Norge tilskuddet. 7 kommuner i Hedmark får et ekstra tilskudd gjennom regionaltilskuddet på ca 3,3 millioner kroner. Skjønnstilskuddet er vanskelig å vurdere opp mot de andre fylkene. Det at det ekstraordinære skjønnsstilskuddet fjernes, rammer imidlertid små/middelstore utkantkommuner som ikke får regionaltilskudd. Det som kompliserer ordningen med rammetilskudd er at ordninger som for eksempel momskompensasjonen er finansiert ved uttrekk av innbyggertilskuddet i rammeoverføringen.

Det utgiftsutjevneende tilskuddet i rammeoverføringene, består av et innbyggertilskudd og en beregning av utgiftsbehovet i kommunene. Dette utgiftsbehovet beregnes uavhengig av inntektsnivået i kommunene. Men det er gjerne slik at kommuner med lavt inntektsnivå (lave skatter) også har et stort utgiftsbehov.

Innbyggertilskuddet framkommer ved at en tar det totale beløpet bevilget til rammeoverføringer fratrukket Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet, skjønnsstilskuddet, momskompensasjonen og eventuelt andre tilskudd. Denne «resten» blir delt på antall innbyggere i Norge. Dermed framkommer et tilskudd pr. innbygger. Størrelsen på innbyggertilskuddet er derfor avhengig av hvor mye som bevilges totalt til rammetilskuddet og hvor mye av dette tilskuddet som går til de andre formålene. Med unntak av skjønnsstilskuddet og momskompensasjonsordningen er de andre relativt stabile og lett å beregne. Innbyggertilskuddet blir derfor et resttilskudd, og varierer fra år til år. Dette gjør det vanskelig for kommunene å forutsi rammetilskuddets størrelse på forhånd. Tilskuddets størrelse har i virkeligheten gått betydelig ned. Over tid skyldes dette at en større del av inntektene skal dekkes gjennom skatteinntekter, altså at en større del av virksomheten egenfinansieres. Dessuten har det blitt innført og lagt større

vekt på mer «bymessige» kriterier som medfører at de større sentrale kommunene får mer, mens utkantkommunene får mindre. Den store nedgangen i 2004 skyldes i stor grad momskompensasjonsordningen. Beregnet momskompensasjon ble trukket ut av ramma for rammetilskuddet og tildelt kommunene etter momspiktig aktivitet. Dette innebærer at kommuner med stor byggeaktivitet for eksempel, får mye i kompensasjon, mens de med lav byggeaktivitet får lite i kompensasjon. Lite i kompensasjon gjør at kommuner får mindre igjen enn det som er trukket, og dermed mindre til å drive ren tjenesteyting enn de fikk tidligere. Det er ikke slik at et uttrekk eller påplusing på toppen fordeles relativt likt på alle kommuner.

Innbyggertilskuddet blir deretter korrigert ut fra et beregnet utgiftsbehov. De kommuner som har et beregnet utgiftsbehov lavere enn gjennomsnittet får et fradrag på innbyggertilskuddet, eller omvendt. Utgiftsbehovet regnes ut etter gitte kriterier. De valgte kriteriene skal gi uttrykk for utgiftsbehovet for sentrale tjenester i kommunene. Kriterier som skal være en indikator for et viktig utgiftsbehov vektet mye, mens et mindre viktig kriterium vektet mindre. Både vektinga av indikatorene (kriteriene) og hvilke indikatorer som skal være med endres til stadighet avhengig av hvilke utgiftsbehov som skal dekkes. Det har vært en klar trend å legge stadig større vekt på bymessige forhold. Kriteriene og vektinga til kriteriene har på denne måten forfordelt sentrale bymessige kommuner. I praksis innebærer dette overføringer fra de mindre utkantkommunene med tungvinte driftsforhold og en ugunstig bosettings- og befolkningsstruktur, til større sentrale kommuner som p.g.a. naturgitte forhold kan ha en mer rasjonell tjenestestruktur. Relativt små «overføringer» fra utkantkommunene har store konsekvenser for disse kommunene. Fordelt på de større sentrale kommunene blir dette småbeløp. Samtidig har gjerne de samme sentrale kommunene et inntektsnivå som ligger over gjennomsnittet og dermed relativt store skatteinntekter pr. innbygger.

(IV) Generelle kommentarer frie inntekter.

1. Frie inntekter sees i mange sammenhenger i ett ved at en tar utgangspunkt i frie inntekter pr. innbygger. Her kommer ofte utkantkommuner høyt. Dette skyldes imidlertid at de har et svært høyt utgiftsbehov ved at de har en spredt bosettingsstruktur og en skjev befolkningsstruktur. Det som ikke tas fullt hensyn til, er at disse kommunene har et lavt inntektsnivå og får dermed lave skatteinntekter pr innbygger. Dersom det skulle ha vært full likhet, burde skatteinntekter pr innbygger ha vært likt. Unntaket er Nord-Norge der Stortinget har sagt at kommunene skal ha et bedre tjenestetilbud.
2. Det har skjedd en omfordeling fra mindre utkantkommuner til større sentrale kommuner ved at kriteriene for rammetilskuddet er blitt endret. Det ekstraordinære skjønntilskuddet som kom som en kompensasjon til mellomstore utkantkommuner som tapte ved Rattsøe omlegningen i 1997 skal være avviklet innen 2006. Dessuten er regionaltilskuddet blitt redusert. Størst virkning har imidlertid kriterieendringene og endringene i vektinga av kriteriene i det utgiftsutjevneende tilskuddet fått. Endringene har en profil som gjør at penger «overføres» fra inntektsmessig fattige utkantkommuner til sentrale kommuner med et høyere inntektsgrunnlag.
3. Det er derfor ikke nok å se på hvor mye kommunene har av frie inntekter totalt. En må også se på hvilke konsekvenser de forhold som påvirker fordelingen av disse inntektene får.

7.3. Inntektsutviklingen i Sør-Østerdalsregionen.

7.3.1. Skatt

Inntektsgrunnlaget i kommunene i Sør-Østerdalsregionen varierer betydelig. Tallene for 2004 foreligger ikke ennå. Resonnementene bygger derfor på skattetallene for 2003, og det endrede regelverket for løpende inntektsutjevning for 2005. Tallene i tabellene bygger på KS sin prognosemodell og opplysninger fra Fylkesmannen.

Tabell 7.1. Skatteinntekt pr innbygger. 2003.

Kommune	Inntekt pr innbygger	% av landsgjennomsn.	Inntekt pr. innb. etter utjevning.	% av landsgjns. etter utjevn.
Elverum	15319	91,2	16012	95,4
Trysil	14676	87,4	15948	95,0
Åmot	14848	88,4	15965	95,1
Stor-Elvdal	13572	80,8	15837	94,3
Engerdal	11872	70,7	15667	93,3
Hele landet	16793	100		

Tabell 7.1 viser at Elverum har de største inntektene pr innbygger og Engerdal de minste. Forskjellen er faktisk på hele 21 prosentenheter. Etter inntektsutjevning er forskjellene mindre, bare 2 prosentenheter. Dette viser hvor stor betydning utjevningsmekanismene har. Likevel ligger kommunene langt under gjennomsnittlig inntekt til kommunene.

Tabell 7.2. Skatteinntekter etter full utjevning. 2003.

Kommune	Ant.innbyggere	Diff. gjennomsn. inntekt pr. innbyg.	Merinntekt full utjevning
Elverum	18638	781	14 556278
Trysil	7025	845	5 936125
Åmot	4389	828	3 634092
Stor-Elvdal	2888	956	2 760928
Engerdal	1512	1126	1 702512
Sum	34452		28 589935

Tabell 7.2 viser at dersom en hadde hatt et system med full utjevning ville kommunene i 2003 hatt 28,5 millioner mer å rutte med. Om lag halvparten ville tilfalt Elverum kommune.

Full inntektsutjevning er imidlertid et omstridt tema. Mange mener at dette er et viktig insitament til å drive næringsutvikling. Spørsmålet er vel egentlig hvilke muligheter mindre utkantkommuner har til å bedre inntektsgrunnlaget i kommunen ved å drive næringsutvikling. Næringsutvikling er viktig for å skaffe nye og beholde arbeidsplasser. Etablering av

nye arbeidsplasser fører nødvendigvis ikke til at inntektsnivået øker i kommunen. Og det er økning i inntektsnivået som må til for at gjennomsnittlige skatteinntekter til kommunene skal økes.

Fra og med 2005 er reglene for løpende inntektsutjevning lagt om til et mer enklere og oversiktelig system. Denne omlegningen ville ha medført bedre inntekter for kommunene i Sør-Østerdalsregionen, jfr. tabell 3. Den største vinneren er Hamar som tidligere ble trukket. Problemet er at samtidig legger Stortinget om selskapsbeskatningsfordelingen. Stortinget har fra 2005 besluttet å tilbakeføre en andel av selskapskatten til kommunene. For 2005 og 2006 vil selskapsskatten bli utbetalt som en del av rammetilskuddet. Dette vil samtlige kommuner i Hedmark med unntak av Hamar tape på.

Tabell 7.3. Beregnet skatteinntekt 2003 etter utjevningsreglene 2005.

Kommune	Skatteinntekt pr. innbygger 2003	% av landsgjennomsnittet	Skatteinntekt pr innbygger 2005 regelv.	% av landsgjns. 2005 regelv.
Elverum	15 319	91,2	16 130	96,1
Trysil	14 676	87,4	15 993	95,2
Åmot	14 848	88,4	16 011	95,3
Stor-Elvdal	13 572	80,8	15 881	94,6
Engerdal	11 872	70,7	15 714	93,6

Som vist i tabell 7.3 ville det nye regelverket gitt mer pr kommune, men mest til de med størst inntekt under landsgjennomsnittet.

Tabell 7.4. Selskapsskatt i rammetilskuddet. 2005.

Kommune	Selskapsskatt
Elverum	9 994 000
Trysil	3 170 000
Åmot	1 359 000
Stor-Elvdal	942 000
Engerdal	395 000

Mens kommunene i Sør-Østerdal utgjør ca. 19 % av fylkets befolkning, vil de samme kommunene motta ca. 15 % av selskapsskatten som tilbakeføres Hedmark.

Kommunene i Sør-Østerdal ligger alle under gjennomsnittlig skatt pr innbygger. Endringene i regelverket er til gunst for kommunene i Sør-Østerdal, men tilbakeføringen av selskapsskatten er til ugunst for kommunene. Skjevhetene i inntektsutjevninga forsterkes dermed ytterligere. Større vekt på egenfinansieringsprinsippet vil føre til at kommunene i Sør-Østerdal vil sakke ytterligere etter inntektsmessig.

Eventuelle sammenslutninger vil neppe gi endringer i skatteinntekter gitt uendret regelverk.

7.3.2 Rammeoverføringene

Det som påvirker rammetilskuddet for kommunene i Sør-Østerdal er regionaltilskuddet, innbyggertilskuddet med utgiftsutjevning og skjønnstilskuddet. Momskompensasjonsordningen og selskapsskatten som berører rammetilskuddet holdes utenfor resonnementene nedenfor. Tallene er hentet fra KS sin prognosemodell.

(I) Skjønnstilskudd.

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet vil være trappet ned til 0 i 2007. Det ordinære skjønnstilskuddet utdeles av fylkesmannen. Det er vanskelig å anslå virkningen av eventuelle kommunesammenslutninger på dette tilskuddet. Det vi imidlertid kan si er at det forventes at Åmot sitt høye skjønnstilskudd vil bli redusert over tid. Videre er slik at det er de minste utkantkommunene som får relativt mest i skjønnstilskudd i dag. Signalene om at de små kommunene har for høye inntekter, kan føre til at fylkesmennene får andre kriterier for fordeling.

(II) Regionaltilskudd.

Når det gjelder regionaltilskuddet er det bare to kommuner som får dette tilskuddet, Stor-Elvdal og Engerdal. Regionaltilskuddet ble i 2004 redusert fra 3,6 mill kr til 3,3 mill kr. Det ekstraordinære skjønntilskuddet og regionaltilskuddet var tiltenkt kommuner som tapte på «Rattsø» omlegningene. Dette var i stor grad små og mellomstore utkantkommuner. Omlegningene de siste årene viser at det har vært til ugunst for disse kommunene. Det er ikke noe som tyder på at Stortinget vil stoppe denne utviklinga. Mandatet til det nye inntektsutvalget viser dette klart.

(III) Utgiftsutjevning.

Det er sagt at kommunene ikke skal tape på kommunesammenslutninger. Dette er en sannhet med modifikasjoner. Riktignok er det slik at kommunene i en overgangstid skal få beholde regionaltilskuddet og basistilskuddet i det utgiftsutjevnenende tilskuddet i en 10 års periode for deretter trappe det ned over en 5 års periode. Regionaltilskuddet er på ca. 3,3 mill kr og basistilskuddet er på ca. 6,1 mill kr pr kommune. Stortinget kan selvsagt endre disse beløpene når de vil. Endringer i kommunestørrelsen har også konsekvenser for størrelsen på det utgiftsutjevnenende tilskuddet.

Det utgiftsutjevnenende tilskuddet beregnes ved hjelp av et sett såkalte objektive kriterier, og kommer som et tillegg eller et fradrag på innbyggertilskuddet. I tabell 7.5 har vi vist kriteriene eller indikatorene og deres betydning eller vektning i det utgiftsutjevnenende tilskuddet. Tabellen viser at for eksempel innbyggere 6–15 år teller 30,7 % mens landbrukskriteriet teller bare 0,5 % av samtlige kriterier. For å finne ut hvor mye den enkelte kommune skal få som tilskudd, ser en hvordan andelen for eksempel innbyggere 6–15 år i den enkelte kommune er i forhold til gjennomsnittet. Er det relativt sett færre i gruppa, får kommunen et fradrag, og omvendt et tillegg dersom det er flere i gruppa.

Utgangspunktet i det utgiftsutjevnenende tilskuddet er antall innbyggere i kommunen. Dette innebærer et tap for kommunen dersom de mister innbyggere. Hvor stort tapet blir, er avhengig av hvilke typer innbyggere

en mister, og hvordan kriteriet som denne innbyggeren faller innunder, ligger an i forhold til landsgjennomsnittet, og kriteriets vektning.

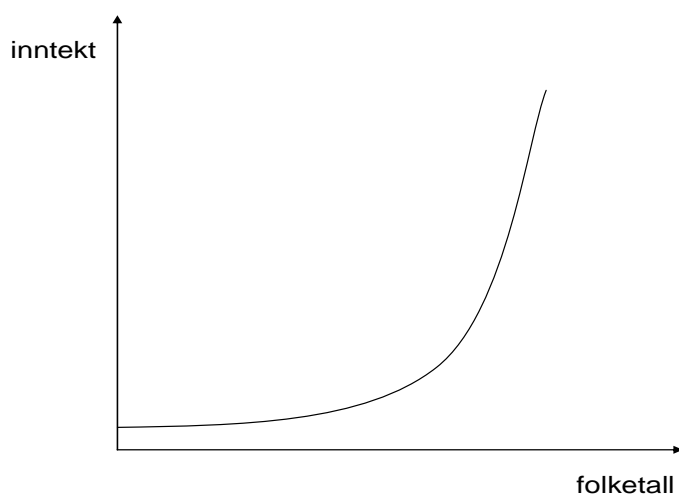
Kriteriene som er valgt ut er stort sett demografiske kriterier. Dette er årsaken til at befolkningsnedgang får relativt store konsekvenser for inntektsgrunnlaget til kommunene. Inntektene vil gå ned uten at kostnadene for kommunen nødvendigvis går ned. De demografiske kriteriene vil gi omtrent samme uttelling til kommunene også etter eventuelle sammenslutninger. Men de geografiske kriteriene, spesielt beregnet reisetid og urbanitetskriteriet vil bli påvirket. Ved kommunesammenslutninger vil den nye enheten få høyere folketall og større interne avstander og dermed gi større uttelling i kr. Ved en sammenslutning vil for eksempel beregnet reisetid til kommunesenteret øke betydelig, og dermed gi mer penger til kommunekassa. Urbanitetskriteriet beregnes som en eksponentsiell funksjon ut fra folketallet, jfr. figur 7.1. Figuren viser at virkningen er relativt liten i små kommuner eller kommunesammenslutninger, men får nærmest en «eksplosiv» virkning når folketallet når eller øker til en bestemt størrelse.

Tabell 7.5. Kostnadsnøklene for kommunene i utgiftsutjevningen. 2005.

Kriterium (Indikator)	Kriterievekter *
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0–5 år	0,023
Innbyggere 6–15 år	0,307
Innbyggere 16–66 år	0,121
Innbyggere 67–79 år	0,085
Innbyggere 80–89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Skilte og separerte 16–59 år	0,038
Arbeidsledige 16–59 år	0,011
Ikke gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Dødelighet	0,025
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand innen sone	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Urbanitetskriterium	0,042
Landbrukskriterium	0,005
Sum	1,000

*Basiskriteriet, likt for alle kommuner teller 2,5 %, Alderskriteriene 71,8 %, Andre demografiske kriterier 17,4 % og geografiske kriterier 8,4 %.

Figur 7.1 Urbanitetskriteriet.



Størst virkning får en sammenslutning hvis ingen andre kommuner slår seg sammen, altså at sammenslutningen er partiell. Dersom alle lager større enheter vil virkningen totalt sett bli mindre, i verste fall negativ, da det er et såkalt 0-sum spill. Dette innebærer at når noen får økte inntekter taper andre tilsvarende.

Dersom en skulle beregne konsekvensen eksakt, må det til en bestilt kjøring i SSB. Dette er kostnadskreven og er ikke gjort her. Det vi kan si er at dersom en liten kommune eller to små slår seg sammen vil det ha liten virkning på inntektene gjennom urbanitetskriteriet. Derimot hvis folketallet blir svært høyt etter en sammenslutning vil det ha større betydning. Østlandsforskning (ØF rapport 01/2005) har vist at en partiell sammenslutning av kommunene Løten, Stange, Hamar og Ringsaker til en Hamarkommune vil medføre ca 22 mill i merinntekter på kort sikt, mens en partiell sammenslutning av kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Elverum, Våler, Trysil og Engerdal på kort sikt kun vil føre til en merinntekt på ca 9 mill kr når det gjelder urbanitetskriteriet. På lang sikt vil det medføre et inntektstap.

Konklusjonen er imidlertid at inntektsmessig vil kommunene tjene på en sammenslutning de første 10 årene spesielt på grunn av virkningen av urbanitetskriteriet, forutsatt at basistilskuddet og regionaltilskuddet

kompenseres gjennom det såkalte inndelingstilskuddet de første 10 årene og at ingen andre kommuner slår seg sammen. Etter at inndelingstilskuddet faller fra, viser beregninger gjort at de fleste taper på sammenslutningene, gitt samme kriterier og vektning. Forutsetter en at regionen blir delt opp i flere mindre regioner, vil bildet bli noe mer variert. En sammenslutning av for eksempel Engerdal og Trysil vil heller ikke på kort sikt gi noen gevinst av betydning. Etter 10 år vil det derimot føre til store tap, da regionaltilskuddet og basistilskuddet reduseres og fjernes etter en ytterligere overgangsperiode på 5 år.

En ting som jeg ikke har vurdert her, er eventuelle endringer i kriteriene og deres vektning i det utgiftsutjevneende tilskuddet. Signalene fra sentrale myndigheter tyder på at eventuelle omlegninger vil være til ugunst for kommunene, kanskje med unntak av Elverum som har den gunstigste befolkningssammensetningen av kommunene i regionen. En sammenslutning av kommunene vil i så fall være ugunstig for Elverum.

Neste spørsmål vil da være: Er det noen trekk ved det justerte innbyggertilskuddet etter utgiftsutjevning over tid i Sør-Østerdal kommunene som kan være med å forklare endringene i dette tilskuddet de siste 4 årene. Tallene som nyttes er hentet fra KS sin prognosemodell.

Urbanitetskriteriet ble innført fra og med 2004. Dette har medført at samtlige kommuner i regionen har fått fradrag i utgiftsutjevningen, dels direkte gjennom urbanitetskriteriet og dels ved at andre variabler teller mindre. Jeg har ikke beregnet konsekvensene av lavere vektning i de andre kriteriene. Tabell 6 viser konsekvensene ved selve urbanitetskriteriet de 2 første årene. For hele regionen gir dette en mindreinntekt på ca 8 mill kr i 2005.

Tabell 7.6. Urbanitetskriteriet.

Kommune	Innbygger- tall 1.1.2004	Fradrag utgiftsutj. Kr pr innbygger 2004	Fradrag utg.utj. Kr pr innb 2005	Fradrag utgiftsutj. 2005
Elverum	18 805	122	136	2 557 480
Trysil	6 955	264	297	2 065 635
Åmot	4 425	324	361	1 597 425
Stor-Elvdal	2 819	372	418	1 178 342
Engerdal	1 503	439	491	737 973
Sør-Østerdal				8 136 855

En sammenslutning til en stor regionkommune vil kunne føre til at det negative bidraget i urbanitetskriteriet går i balanse. På den annen side forutsetter dette resonnementet at ingen andre kommuner slår seg sammen. Partielle sammenslutninger vil ikke medføre samme gevinst på grunn av hvordan urbanitetskriteriet beregnes.

Samtlige kommuner i regionen har mindre andel innbyggere 0–66 år enn gjennomsnittet i Norge. Dette innebærer at samtlige kommuner får fradrag i det utgiftsutjevneende tilskuddet for disse aldersklassene, jfr. tabell 7.7. Fordi disse kriteriene teller mye, hele 45,1 %, betyr dette mye i negativ lei inntektsmessig for kommunene. Aldersgruppa 0–15 år er dessuten ei kostnadsmessig dyr gruppe for kommunene.

Tabell 7.7. Fradrag i utgiftsutjevninga innbyggere 0–66 år pr innbygger. 2002–2005.

Kommune	Folketall 1.1.2004	Fradrag utg.utj 2002	Fradrag utg.utj 2003	Fradrag utg.utj 2004	Fradrag utg.utj 2005	Sum fradrag 2005
Elverum	18 805	323	253	237	265	4 983 325
Trysil	6 955	777	817	851	955	6 642 025
Åmot	4 425	1367	1493	1487	1672	7 398 600
Stor-Elvdal	2 819	871	1126	1173	1318	3 715 442
Engerdal	1 503	527	376	752	843	1 267 029
Sum						24 006 421

Så lenge kommunene har ledig kapasitet i skolene og barnehagene er det svært lønnsomt for kommunene å øke folketallet i disse gruppene, spesielt blant gruppa 7–15 år. Det er spesielt denne gruppa som «koster» kommunene dyrt i det utgiftsutjevneende tilskuddet. Samtlige kommuner har hatt en negativ trend når det gjelder tap i inntekter. Dette må også sees i sammenheng med at innbyggertilskuddet har blitt redusert fra kr 7 177 pr innbygger i 2002 til kr 5 882 i 2005. Vektlegginga av gruppa ble dessuten redusert ved innføringen av urbanitetskriteriet i 2004, men oppveier ikke tapet ved innføringen av urbanitetskriteriet. Samtlige kommuner har dermed tapt relativt sett i forhold til andre kommuner når det gjelder aldersgruppa 0–66 år.

En viktig gruppe i utgiftsutjevninga er de eldre 67 år og over. Disse er vekta til 26,7 % av kostnadene i det utgiftsutjevneende tilskuddet. Samtlige kommuner har flere eldre enn det som er gjennomsnittlig i kommunesektoren, og medfører at kommunene i regionen får tillegg i utgiftsutjevningsordningen, jfr. tabell 7.8. Dette er en kostnadmessig dyr gruppe for kommunene og tilskuddet fra det utgiftsutjevneende tilskuddet dekker selvsagt ikke de reelle kostnadene kommunene har når det gjelder de eldre.

Tabell 7.8. Tillegg i utgiftsutjevninga innbyggere 67 år og over pr innbygger. 2002–2005.

Kommune	Folketall 1.1.2004	Tillegg utg.utj. 2002	Tillegg utg.utj. 2003	Tillegg utg.utj. 2004	Tillegg utg.utj. 2005	Sum tillegg 2005
Elverum	18 805	525	635	701	776	14 592 680
Trysil	6 955	2 792	3 355	3 282	3 624	25 204 920
Åmot	4 425	2 275	2 743	2 711	2 998	13 266 150
Stor-Elvdal	2 819	3 241	3 703	2 892	3 198	9 015 162
Engerdal	1 503	3 289	3 439	2 898	3 201	4 811 103
Sum						66 890 015

Nedgangen i 2004 har nok sammenheng med innføringen av urbanitetskriteriet og redusert innbyggertilskudd. Veksten ellers skyldes at kommunene har fått en noe mer ugunstig alderssammensetning enn landet ellers. Den relative andelen eldre har med andre ord økt.

Ved å sammenligne tabell 7.7 og 7.8 ser vi at kommunene har kommet dårligere ut i perioden 2002 til 2005. Det er grunn til å tru at skolene har ledig kapasitet og dermed muligheter til å ta imot flere elever uten at det fører til vesenlige kostnadsøkninger. Unntaket kan være enkelte skoler i sentrum av Elverum. Ved bare å betrakte tabell 7.8, kan det synes som svært lønnsomt å få flere eldre til å flytte inn til kommunene. Problemet er at dette er en kostnadskrevende gruppe som samtidig vanligvis har små inntekter og dermed bidrar mindre til kommunekassa.

De geografiske indikatorene, beregnet reisetid, reiseavstand innen sone, reiseavstand til nærmeste nabokrets, landbrukskriteriet og urbanitetskriteriet utgjør 8,3 % av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Urbanitetskriteriet og landbrukskriteriet ble lagt inn i det utgiftsutjevneende tilskuddet fra og med 2004. Urbanitetskriteriet er et storkommunekriterium og ikke nødvendigvis et bykriterium. Men på den annen side er jevnt over de største kommunene byer. De andre geografiske kriteriene er i større grad spredtbygde kriterier. Urbanitetskriteriet utgjør hele 4,2 % av de 8,3 %, dvs. over halvparten av de geografiske kriteriene. I tabell 7.6 er utviklinga og størrelsen på urbanitetskriteriet vist. Utviklinga og størrelsen på de andre geografiske kriteriene er vist i tabell 7.9. Landbrukskriteriet kommer først inn fra og med 2004.

Tabell 7.9. Tillegg i inntektsutjevninga for de spredtbygde geografiske kriteriene (ikke medregnet urbanitetskriteriet) pr innbygger. 2002–2005.

Kommune	Folketall 1.1.2004	Tillegg utg.utj. 2002	Tillegg utg.utj. 2003	Tillegg utg,utj. 2004	Tillegg utg.utj. 2005	Sum tillegg 2005
Elverum	18 805	- 100	- 119	- 92	- 105	- 1 974 525
Trysil	6 955	1005	1059	1278	1426	9 917 830
Åmot	4 425	374	399	545	589	2 606 325
Stor-Elvdal	2 819	934	1047	1392	1609	4 535 771
Engerdal	1 503	2286	2476	3083	3392	5 098 176
Sum						20 183 577

Tabellen viser at kommuner med høy andel av befolkningen bosatt i sentrum og relativt sett små avstander mellom befolkningstygdepunktene

i kretsene, er de som får minst tilskudd gjennom denne delen av det utgiftsutjevnenende tilskuddet og hvor utviklingen i positiv lei har vært minst gunstig. Spranget fra 2003 til 2004 skyldes i stor grad innføringen av landbrukskriteriet.

IV. Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning.

Jeg har ovenfor sett på noen utviklingstrekk ved det utgiftsutjevnenende tilskuddet. Jeg vil til slutt se på hvordan innbyggertilskuddet har utviklet seg over de siste 4 årene og hvordan endringene i innbyggertilskuddet justert for utgiftsutjevninga har endret seg de samme fire årene. Tabellene bygger på tall fra KS sin prognosemodell.

Tabell 7.10. Sum innbyggertilskuddet (1000 kr). 2002–2005.

Kommune	Innbygger- tilskudd 2002	Innbygger- tilskudd 2003	Innbygger- tilskudd 2004	Innbygger- tilskudd 2005
Pr innbygger	7 177	7 281	6 172	5 882
Elverum	131 138	135 699	116 071	110 603
Trysil	50 486	51 148	42 929	40 906
Åmot	31 552	31 955	27 313	26 026
Stor-Elvdal	21 152	21 027	17 400	16 580
Engerdal	11 096	11 009	9 277	8 840

Fra og med 2004 har innbyggertilskuddet gått betydelig ned. Dette skyldes flere forhold. Den viktigste årsaken er at det ble gjort uttrekk for moms-kompensasjonsordningen. Dessuten har Stortinget bestemt at kommunene skal finansiere en større andel av virksomheten ved egne inntekter. Dette innebærer at større del av virksomheten skal finansieres ved skatteinntekter. For kommunene i regionen er dette bekymringsfullt. Fordi kommunene ligger under gjennomsnittet i skatteinntekt, vil de bli hengende etter inntektsmessig, samtidig som de får mindre penger til å dekke opp økte kostnader på grunn av utviklinga mot en mer ugunstig befolknings- og bosettingsstruktur. Nedgangen fra 2005 skyldes videre at selskapsskatten er finansiert ved uttrekk i ramma. I tillegg til disse tingene vil nedgang i folketallet påvirke totalbeløpet. En nedgang på 100 personer

vil gi et mindre beløp på ca 600 000 regnet ut fra 2005 tall. I tillegg kommer tapte skatteinntekter.

Ovenfor har jeg sett på enkelte trekk ved selve innbyggertilskuddet. Neste spørsmål vil da være hvordan kriteriene i det utgiftsutjevneende tilskuddet påvirker eventuelle fradrag/tillegg på innbyggertilskuddet.

Elverum er den eneste kommunen i regionen som samlet har en gunstigere kostnadsstruktur enn gjennomsnittet i landet, gitt gjeldende kriterier eller indikatorer, jfr. tabell 7.11.

Tabell 7.11. Tillegg/fradrag i utgiftsutjevningen pr. innbygger. 2002–2005.

Kommune	Folketall 1.1.2004	Tillegg utg.utj. 2002	Tillegg utg.utj. 2003	Tillegg utg.utj. 2004	Tillegg utg.utj. 2005	Sum tillegg 2005
Elverum	18 805	- 96	- 44	- 178	- 366	- 6 882 630
Trysil	6 955	4 609	4 771	5 399	5 369	37 341 395
Åmot	4 425	4 010	4 002	3 209	2 885	12 766 125
Stor-Elvdal	2 819	5 147	5 775	4 480	5 081	14 323 339
Engerdal	1 503	6 277	7 532	6 922	7 638	11 479 914

Fordi de andre kommunene har en ugunstig befolknings- og bosettingsstruktur enn gjennomsnittet, får disse et tillegg som utgiftskompensasjon. Bare Trysil og Engerdal har hatt en økning i tilskuddet siden 2002. Åmot har fått redusert sitt tilskudd over ¼, eller ca 5–6 mill kr. Dette er en betydelig reduksjon som må sees på bakgrunn av at også innbyggertilskuddet er redusert med et tilsvarende tall.

7.4. Noen hovedpunkter.

Ovenfor har jeg diskutert utviklingstrekk ved inntektssystemet. Forhold som bunner i kostnadsstrukturen er ikke diskutert.

Kommunenes inntekter gjennom skatter og rammeoverføringer må sees i sammenheng. Slik det er i dag, beregnes disse mer eller mindre uavhengig av hverandre. De frie inntektene skal i all hovedsak dekke kommunenes kostnader ved å drive kommunale tjenester. Både den totale størrelsen på skatteinntekter og rammeoverføringer til kommunesektoren, og hvordan disse fordeles til den enkelte kommune burde være et viktig politisk diskusjonstema, da det er avgjørende for hvordan den enkelte kommune makter å yte velferdstjenestene. Kommunene er samfunnets utstillingsvindu når det gjelder velferdstjenestene.

Rammetilskuddet skal i alt vesentlig kompensere for forskjeller i kostnader ved å drive kommunene. Forskjeller i inntektsgrunlaget i den enkelte kommune kompenseres kun til en viss grad gjennom inntektsutjevningen. Ikke noe ved inntektssystemet tyder på at det er noe vesentlig å tjene på å slå sammen kommuner. Etter at inndelingstilskuddet som garanterer at den nye kommunen får beholde basistilskuddet og eventuelle regionaltilskudd i 10 år, er falt bort, vil kommunene i vår region tape på å slå seg sammen, gitt kriteriene som gjelder i dag.

Folketallet går ned i flere av kommunene i regionen. Dette i seg selv medfører lavere inntekter til kommunen. Det er grunn til å anta at en sammenlutning av kommuner neppe vil medføre endringer i positiv lei når det gjelder befolkningsutviklinga samlet.

Det er grunn til å anta at økt folketall i gruppa 0–66 år vil være gunstig for kommunenes inntekter. Samtlige kommuner får til dels betydelige trekk i det utgiftsutjevneende tilskuddet for denne gruppa, uten at det dermed er sagt at det å drive et forsvarlig tilbud til denne gruppa er tilsvarende billigere. På den annen side er det grunn til å anta at kommunene, spesielt i grunnskolen har betydelig ledig kapasitet som gjør det nærmest kostnads-

fritt å ta imot flere elever. Økt folketall i arbeidsfør alder vil dessuten gi økte skatteinntekter.

Når det gjelder de eldste årsklassene får kommunene betydelige tilskudd gjennom det utgiftsutjevneende tilskuddet. Slik sett kan det synes lønnsomt å få økt bosetting av for eksempel pensjonister. På den annen side er dette en kostnadskrevenne gruppe og gir jevnt over små skatteinntekter. Det er grunn til å anta at denne gruppa koster kommunen som institusjon mer enn det kommunen får i inntekter av gruppa.

Verdien av de demografiske kriteriene eller indikatorene vil ikke i prinsippet bli påvirket av kommunesammenslutninger. Verdien vil kun bli påvirket i negativ lei hvis kommunesammenslutninger medfører at de geografiske kriteriene får økt verdi. Det er først og fremst urbanitetskriteriet og reisetid som blir påvirket. For å fastslå dette mer eksakt må det gjøres egne kjøringar i SSB og en må kjenne samtlige kommunesammenslutninger.

Utviklinga i de siste årene har vist at Storting og Regjering har lagt større vekt på at kommunene i lagt større grad skal egenfinansiere drifta, dvs. mindre vekt på utgiftsutjevning. Dette medfører at en større del av inntektene finansieres gjennom skatter. Dermed blir beløpet som blir bevilget gjennom rammeoverføringer relativt sett mindre. Problemet her er at det ikke er full utjevning. Kommuner med lave skatteinntekter pr. innbygger vil dermed få stadig mindre inntekter i forhold til de inntektsrike kommunene. Tilbakeføringa av deler av selskapsskatten har forsterket dette ytterligere. For kommuner i denne regionen medfører dette relativt store «tap». Hvordan momskompensasjonsordningen er finansiert forsterker dette ytterligere. Disse endringene illustreres godt ved å se på reduksjonen i innbyggertilskuddet og regionaltilskuddet. Storbykriteriene er ytterligere forsterket ved innføringa av urbanitetskriteriet.

Mandatet til utvalget som skal se på inntektssystemet bygger på forestillingen at de små kommunene er rike og dermed bør få mindre overføringer.

Sammenslutninger av kommuner vil på langt sikt ikke ha noen positive konsekvenser på inntektene til kommunene. For at kommunene i regionen ikke skal sakke akterut når det gjelder å kunne gi innbyggerne likeverdige tjenester som ellers i landet, vil det trolig være viktigere å arbeide for et mer rettferdig inntektssystem som ivaretar utjevningen av forskjeller i inntektsgrunnlaget og forskjeller kostnadene forårsaket av bosettingsmønsteret og befolkningssammensetningen.

8. ORGANISASJONSMESSIGE KONSEKVENSER VED SAMMENSLÅING

Lokalutvalg og lokalråd som redningsplanke?

Av Inge Hermanrud

8.1 Introduksjon

Ønsket eller tanken om kommunesammenslåinger er ikke noe nytt fenomen. På 1920 tallet hadde vi omkring 750 kommuner i Norge – utover 1940- og 50-tallet ble det utviklet en sterk politisk konsensus for sammenslåing og for større kommuner, men begrunnelsen for sammenslåing varerte. Venstresiden i norsk politikk argumenterte for at større kommuner ville gjøre det letter å utvikle velferdsstaten. Høyresiden argumenterte imot små kommuner, fordi disse ofte var preget av ensidig og begrenset næringsliv, mens større kommuner kunne gjøre det lettere å drive en aktiv næringspolitikk.

Utfordringen med kommunestruktur debatten er at de samme argumentene kan brukes både for og imot sammenslåing. Det kan argumenteres for at sammenslåing av kommuner bidrar til både å styrke og svekke demokratiet – og vi finner effektivitetsargumenter for både store og små kommuner.

Debatten i dag om kommunestrukturen er uryddig fordi ulike sider ved demokrati og effektivitet diskuteres om hverandre. I den politiske debatten ser vi at Arbeiderpartiet er opptatt av styringskapasitet og kostnads-effektivitet, mens mellompartiene fokuserer på deltakelse i lokalpolitikken og tilpassningseffektivitet til lokale forhold, mens høyre partiene har en tredje innfallsvinkel der de er opptatt av demokrati og tilpassnings-effektivitet gjennom brukerstyring og fritt valg av tjenester (Bukve 2003).

Uklarhetene og mangel på fasit gjør at følelser, tro og tvil får stor betydning.

Hvis vi nå nærmer oss kommunene i Sør-Østerdalen så ser vi at de mer eller mindre deler en del felles ytre fellestrekk. Der er preget av store avstander både internt og til nærmeste større sentra. Når kommunene er geografisk langstrakte byr det på store utfordringer for organisering av tjenestene. Vi snakker om det man her kan kalle både et avstands- og et småskalaproblem. Innbyggerne må enten reise langt for å få tjenestene eller så har kommunen valgt desentralisert tjenestestruktur – for eksempel innen skole, barnehage og omsorgstjenester. I en slik kontekst vil organisasjonsformer som hjelper til med å sikre samspill mellom bruker, lokalsamfunn og kommunene være viktig. Jeg velger derfor her å si mer om hva vi vet om mulighetene som ligger i mangfoldet av organisasjonsformer på lokalt nivå.

Hovedpoenget i mitt bidrag er at sammenslåing eller ikke er kunne knyttet til kostnadseffektivitet, men også relasjonen mellom kommunen og brukerne i lokalsamfunnene.

8.2 Den nye kommunen og behovet for institusjonelle møteplasser lokalt

Med den nye kommunen mener jeg den sammenslåtte kommunen – en sammenslutning mellom alle eller enkeltkommuner i Sør-Østerdalen – preget av store avstander og spredt befolkning. For å minske avstanden mellom innbyggerne og den nye kommune er det aktuelt å vurdere ordningene med lokalutvalg eller lokalråd.

Argumentet for sammenslåing er at man i en felles organisasjon (kommunen) vil bruke mindre ressurser på administrasjon og ledelse enn om man opererte med flere organisasjoner (kommuner). Men det er ikke alltid at sammenslåinger reduserer administrasjon. Kanskje tvert imot. En erfaring er at etter en sammenslåing brukes like mye tid og ressurser på

eksempelvis forhandlinger internt i den nye sammenslåtte organisasjonen, som man tidligere brukte på forhandlinger mellom organisasjonene¹⁸.

Hensikten må være at kommuneorganisasjonen for Sør-Østerdalen blir et bedre verktøy for politikerne og innbyggerne. Folkelig kan man si det slik; *mest mulig av arbeidstiden skal brukes på å produsere, mens minst mulig tid skal brukes til møter*. Sammenslåinger kan gi mulighet for økt spesialisering og fordeler ved dette, men også økt byråkratisering på grunn av økt behov for felles regler, rutiner og mer formell kommunikasjon (rapporteringer, fellesorienteringsmøter, felles standarder etc). I små organisasjoner, som en liten håndverksbedrift, vil styring og koordinering foregå uformelt og direkte. Men større organisasjoner vil koordinering måtte foregå gjennom standardisering og rapportering (Mintzberg 1983). Et alternativ til formelle rutiner kan være utstrakt delegering av myndighet nedover i organisasjonen og ut til de ulike lokalsamfunnene.

I følge Torill Nyseth (2002) er lokalt utvalg (eller grende- eller bydelsutvalg) eller lokalråd et mulig nyttig organisatoriske grep etter en eventuell kommunesammenslåing. Lokalutvalg og lokalråd defineres som organisatoriske institusjoner som har som felles formål å definere, fremme og koordinere fellesskapeleg virksomhet innenfor en geografisk avgrenset del av en kommune. Felles er at denne type institusjoner er bygger bro mellom lokalsamfunnet og kommunen.

I Norge velger kommunene selv organisering etter kommuneloven av 1992. Begrensningene i forhold til å opprette lokale utvalg gjelder valglovgivningens bestemmelser – der det ikke er mulig med direkte valg på kommunedelsutvalg¹⁹.

Lokalt utvalg og lokalråd kan ses på som alternative modeller. Et lokalt utvalg har vi med å gjøre når kommunestyret peker ut representanter til et områdebasert utvalg med egen myndighet. Eksempler er bydels- eller

18 Dette kan komme av både mer kompleks formell organisasjon og ulik organisasjonskultur.

19 Under de såkalte frikommuneforsøkene har dette vært gjort. Eksempelvis i Oslo.

grendeutvalg i Norge. Begrunnelse for opprettelse av lokalutvalg har vært (Nyseth 2002, side 29–32):

1. styrke demokratiet
2. redusere administrasjonen og ekspertisens makt
3. motvirke konflikter mellom periferiområder og sentra i kommunen
4. effektivisere ressursutnyttelsen

Punkt 1 og 4 er argumenter vi også hører for og imot kommunesammenslåing. Punkt 3 er den begrunnelsen som blir særlig aktuell etter eventuelle kommunesammenslåinger i Sør-Østerdalen.

Alternativet til lokalutvalg, lokalråd, henter Nyseth fra erfaringer i Danmark. Et hovedskille mellom lokalutvalg og lokalråd er hvem som sitter i disse. I lokalutvalg er det utpekte (eller valgte) politikere, mens i lokalråd er representantene brukere. Lokalråd er vanlige i norske kommuner i dag. Eksempler er menighetsråd, råd for funksjonshemmende, flyktningråd, næringsforum etc. Disse kan være rent rådgivende organer eller de kan ha fått delegert myndighet på enkelte områder. Enkelte råd har også tilgang til administrativ støtte fra kommunen.

Det Torill Nyseth finner at lokalråd, med data fra Danmark, er en mer fleksibel organisasjonsform enn lokalutvalg. Dette fordi lokalråd viser seg å være mindre byråkratiske enn lokalutvalg som i større grad er innvevd i kommunens organisasjon strukturer; prosedyrer, rutiner, formelle prosesser.

Lokalrådene viser seg å;

1. Være et handlingsorientert redskap for innbyggerne
2. Være en arena der lokalt felleskap ble styrket.

Aarsæther og Vabo (2002) fremhever at både lokalutvalg og lokalråd bidrar til å øke samarbeidet mellom kommunens etater og lokalsamfunnet og kommunens problemløsningsevne.

Nyseth finner at lokalrådene er en arena hvor konkrete problemer eller utfordringer finner sine løsninger. Ofte mobiliserer lokalråd dugnadsånden,

eksempelvis når man isteden for å vente på kommunen ordner man opp selv med lokale ressurser. Lokalråd er også viktige pressgrupper overfor kommunen. Et ankepunkt mot lokalråd har vært at befolkningens engasjement i saksorienterte lokalråd vil bli preget av snevre særinteresser, men forskning fra Danmark viser det motsatte. Engasjement for eksempel i forhold til lokal skole skaper også interesse og engasjement for andre spørsmål (Nyseth og Thorpe 1997).

Aarsæther og Nyseth (2002) fremhever at lokalutvalg og lokalråd nødvendigvis ikke skaper sterkt samhold i lokalsamfunnet, i form av felles identitet, men ordningene gir en nødvendig møteplass for lokalbefolkningen (nettverk) og dermed økes deres evne til sammen å løse utfordringer i samarbeid med kommunen og andre aktører.

Konklusjon:

Debatten om kommunestruktur må ses i sammenheng med behovet for å skape møteplasser mellom kommunen og brukerne av kommunens tjenestetilbud. Lokalutvalg og lokalråd kan være slike møteplasser og bidra til økt problemløsningsevne, skape nødvendig nærhet og mobilisere lokale ressurser til tjenesteproduksjonen.

8.3 Områdestyring – en mulighet for den sammenslåtte Sør -Østerdalskommunen?

Ulikheter fra området til området i kommunene vil kreve at sektoroppgaver samordnes i lys av den lokale situasjonen. Det vil altså kunne være nødvendig å opprette underutvalg (lokalutvalg) for geografiske områder som får tildelt delegert myndighet fra kommunestyret.

Organisering etter områdemodellen vil si at kommunene deler inn sitt område inn i minikommuner. I den sammenslåtte storkommunen, Sør-Østerdalskommunen, vil det være naturlig at alle kommunene gjenoppstår som slike minikommuner med omfattende ansvar på enkeltområder, med egen administrasjon og med kommunedelspolitikere lokalisert i de tidligere

kommunesentre. I tillegg ville det være naturlig å opprette lokalråd i grendene.

Hvis vi etablerer en kommunedelsadministrasjon i de tidligere kommunene vil det bety at befolkningen i den sammenslåtte kommunen, Sør-Østerdalskommunen, beholder et ansikt å forholde seg til.

Viktig, uansett, er tiltak som sikrer at relasjonen mellom det offentlige og innbyggerne ikke kompliseres. Etter min mening er utvikling av gode lokale informasjons- og serviceenheter hvor all informasjon om det kommunale tilbud finnes viktig.

Hvis vi så i tillegg oppretter lokalråd i grendene, særlig de som ligger langt unna dagens kommunesentra, vil vi oppnå større nærhet til utfordringene og mer samspill mellom Sør-Østerdalskommunen og brukerne av tjenestene. Dette vil dermed kunne redusere kompleksiteten i tjenestetilbudet den sammenslåtte kommune vil måtte være preget av. Og dermed kan vi oppnå en økt effektivitet ved eksempelvis å se oppgaveløsningen i lys av sivilsamfunnets egne ressurser.

Motargumentet mot kommunedelsutvalg er at dette vil bety en innføring av A og B kommuner. Men slik kommunestrukturen er i dag, med både små og store kommuner, der de små ikke vil ha nok ressurser til et like omfattende tilbud som de store, kan vi allerede si at vi har kommuner som strekker seg fra A til Å i alfabetet.

Konklusjon:

For å sikre kontakt mellom brukerne og kommunen vil opprettelse av lokaltvalg og lokalråd være nyttig. Dette vil bidra til blant annet økt prioriteringseffektivitet.

8.4 Lokalutvalg og lokalråd – mot en lærende kommuneorganisasjon?

Kommuneorganisasjonen kan ha nok av problemer med å få ordrene fulgt på grasrota i førstelinja der tjenestene leveres, men ofte er problemene med å få informasjon den andre vegen langt større. Informasjon om hva som ikke er bra, hva som går feil «flyter» ikke lett oppover i en kommuneorganisasjon. Dette fordi feilene ofte ikke blir tillagt organisasjonen eller politikken som føres, men de som setter den ut i livet. Dette vil sannsynligvis særlig prege kommuneorganisasjoner der kulturen er preget av lite gjensidig tillit og maktavstand med påfølgende usikkerhet blant de ansatte.

Lokalutvalg og lokalråd vil etter min mening kunne skape den nødvendige tillit og makt lokalt, slik at hele kommuneorganisasjonen kan lære av de erfaringene man gjør.

Uansett sammenslåing eller ikke har lokalutvalg og lokalråd et potensiale for å bedre samspillet mellom kommunen og innbyggerne. Dette samspillet kan også skapes gjennom bruk av kommunens planverktøy og planprosesser knyttet til kommunedelplaner/områdeplaner.

Konklusjon:

Lokalutvalg og lokalråd kan være med å skape forutsetninger for kommunikasjon om erfaringer mellom grendenivå og kommunen slik at erfaringer kan omsettes til et forbedret tjenestetilbud, det vil si læring. Forutsetningene for læring er tillit og kommunikasjon mellom kommunen og brukerne av tjenestene i lokalsamfunnene. Uten evne til læring i kommuneorganisasjonen vil både effektiviteten og demokratiet stå svekket igjen etter en eventuell sammenslåing.

8.5 Sluttord

En organisasjon defineres ofte som et redskap for å nå mål. Men organisasjoner har også en verdi utover å løse oppgaver, nå mål etc. Organisasjoner, som kommunene i Sør-Østerdalen, er viktige identitetsfremmende symboler for befolkningen, og en eventuell sammenslutning av kommuner vil kunne føre til et «identitetstap» i befolkningen i kommuner som blir «usynlige» etter en sammenslåing av kommuner. Identitet er viktig for hvordan vi føler, tenker og handler. Dette har med hvilke verdier man vektlegger og hvor bevisst man er disse. Jeg har ikke mulighet til å diskutere mulige konsekvenser her, men antyder at de kan være betydelige.

Referanser

- Bukve, O. (2002) Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, årg. 18, nr 3: s. 263–283.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Nyseth, T. (2000) *Moderne nærdemokrati: en komparativ studie av lokalutvalg i Norge og Danmark*. Avhandling (dr. polit.). Tromsø, Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, Universitetet i Tromsø.
- Nyseth, T. og L. Torpe (1997) Borgerstyre eller brukerstyre i lokalsamfunnet?: Institusjonelle nydannelser i demokratiperspektiv. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, årg. 13, nr 4: s. 483–508.
- Nyseth, T og N. Aarsæther (2002) *Nærdemokrati: teori og praksis*. Oslo, Samlaget.
- Aarsæther, N og S.I. Vabo (2002) *Fristilt og velstyrt?: fokus på kommune-Norge*. Oslo, Samlaget.

9. POLITISKE KONSEKVENSER AV KOMMUNESAMMENSLÅINGER

Av Mona Strand

9.1 Innledning

Debatten om sammenslåing av kommuner har stort sett vært preget av argumentasjon i forhold til økonomi og effektivitet. Men kommunene er også politiske organisasjoner, som bygger på folkelig deltakelse i lokalstyringen. Konsekvenser for politisk deltakelse er viet lite oppmerksomhet i denne debatten.

Norges 434 kommuner har gjennomsnittlig ca 10 000 innbyggere. Men dette tallet skjuler en variasjon fra ca 215 innbyggere i Utsira kommune, til 521 886 i Oslo kommune. Det sier seg selv at mulighetene for lokalpolitisk deltakelse vil være forskjellig i kommuner av så ulik størrelse. Det betyr ikke at den ene kommunen nødvendigvis er mer demokratisk enn den andre. Men det innebærer at vilkårene for lokaldemokratisk deltakelse vil være annerledes i en stor kommune, enn i en liten.

Jeg vil i dette kapitlet se på mulige konsekvenser for politisk deltakelse ved de ulike alternativene for sammenslåing av kommuner i Sør-Østerdal. Jeg vil også se på hvordan et mulig framtidig kommunestyre kan komme til å se ut. Nå er det riktignok vanskelig å spå – særlig om framtida, heter det... Men selv med alle forbehold det er mulig å ta, er det av interesse å se på hvilke konsekvenser en sammenslåing av kommuner vil kunne føre til for det politiske landskapet i dette distriktet.

Sammenslåing av kommuner vil sannsynligvis få konsekvenser for mange sider ved det lokale demokratiet. Dette kan blant annet gjelde valgdeltakelse, hvilke saker som vies oppmerksomhet i lokalpolitikken, muligheter for direkte kontakt med politisk og administrativ ledelse i kommunen, hvordan nominasjonsprosessene vil foregå og hvilket partimønster man får.

9.2. Lokalpolitisk deltakelse og kommunestørrelse

9.2.1 Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene ligger vanligvis lavere enn ved Stortingsvalg. I etterkrigstiden og fram til valget 1987 har valgdeltakelsen ligget på i overkant av 70 %, for så å falle gradvis. Ved kommunevalget i 2003 nådde valgdeltakelsen et foreløpig bunnmål med 58,8 prosent på landsbasis. Dette er en tilbakegang på 1,6 prosentpoeng siden kommunevalget 1999, og var det sjette kommunevalget på rad med fallende deltakelse.

Tidligere var valgdeltakelsen høyest i store kommuner, og lavest i små kommuner. Siden valget i 1971 er situasjonen motsatt (Offerdal og Aars 2000:52). Det er de aller minste kommunene som har høyest valgdeltakelse. Som eksempel kan vi nevne at ved kommunevalget i 2003 hadde de fem minste kommunene i Hedmark en valgdeltakelse på over 66 prosent: Engerdal, Rendalen, Folldal, Tolga og Os. Til sammenligning hadde de fem største kommunene i fylket, Ringsaker, Hamar, Elverum, Stange og Kongsvinger en valgdeltakelse på under landsgjennomsnittet. Fylkets mest folkerike kommune, Ringsaker, hadde for første gang en valgdeltakelse på under 50 % (48,4). (Kilde for tallene fra 2003-valget: Kommunal- og regionaldepartementets internettsider).

9.2.2 Kontakt mellom velgere og politikere

Noen forhold sier seg selv: Antallet innbyggere pr kommunestyre-representant er naturlig nok færre i små kommuner enn i store. Dette innebærer at i små kommuner, vil en større prosentandel av befolkningen

inneha politiske verv enn i store kommuner (Hagen og Sørensen 2001:142). Sjansen for å kjenne en politiker, og folk som jobber i kommuneadministrasjonen, er også større i små kommuner enn i store. Dette vil sannsynligvis også føre til at terskelen for å ta personlig kontakt med både politikere og administrasjon blir lavere. Det er i denne sammenheng interessant å merke seg at kommunestyrerepresentanter i folkerike kommuner blir kontaktet av representanter for interessegrupper i større grad enn representanter i småkommuner (Ibid:144).

9.2.3 Hva påvirker stemmegivningen?

Både ved kommunevalg og fylkestingsvalg oppgir velgerne at det er nasjonale politiske spørsmål og generell tillit til partiet som er avgjørende for hvilket parti en stemmer på (Hagen og Sørensen 2001:142). Men en finner likevel forskjeller mellom små og store kommuner. I mindre kommuner betyr lokale politiske spørsmål og hvem som er kandidater på listene mer for den enkeltes stemmegivning enn det gjør i de større kommunene.

9.2.4 Partimønster

Etter innføringen av det lokale selvstyret, var lokalvalgene et valg mellom personer. Det tok lang tid før partilistene dominerte kommunevalgene, og det er denne prosessen man i statsvitenskapen omtaler som «politisering av lokalpolitikken», det vil si de nasjonale partienes inntreden i lokalpolitikken (Hjellum 1967). Det er fremdeles ikke slik at alle partier stiller liste i alle landets kommuner, men partienes dekningsgrad, det vil si antall kommuner hvor de enkelte partier stiller liste, er økende. Ved at selv politiske partier som har forholdsvis beskjeden oppslutning på landsbasis stiller liste i et økende antall kommuner, har befolkningen også i små kommuner fått stadig flere partier å velge mellom (Strand 2000). Men det er fremdeles slik at partifloraen er mindre i små kommuner enn i store. Det er også mer vanlig med fellelister i mindre kommuner. Samtidig er det viktig å nevne at de politiske partiene likevel har en sterk stilling i de mindre kommunene – det er i dag prosentvis flere partimedlemmer i små enn i store kommuner (Ringkjøb og Offerdal 1998).

9.3. Nærmere om de fem kommunene

Kommunene Engerdal, Elverum, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot har både likheter og forskjeller. Mens Elverum har bystatus og økende befolkning, er de andre fire kommunene store kommuner med enten tilbakegang i folketallet, eller omtrent stillstand. Uansett hvilket sammenslåingsalternativ Elverum går inn i av de som er skissert her, vil Elverum utgjøre et befolkningsmessig flertall. Det er også forskjeller mellom kommunene mht hvilke partier som stiller til valg. Dette har både historiske årsaker, og årsaker knyttet til befolkningsstørrelse.

Men felles for kommunene er at de har vært preget av stor politisk stabilitet i etterkrigstiden, med Arbeiderpartiet som dominerende parti. For flere av kommunene endret dette seg utover 90-tallet. Særlig var valget i 1991 dramatisk for oppslutningen om Arbeiderpartiet i flere av kommunene. Etter dette valget, kan en si at en nokså stabil situasjon er avløst av en mer uforutsigbar situasjon, med utslag i ulike retninger ved hvert kommunevalg.

9.3.1 Særtrekk ved enkelte kommuner

9.3.1.1 Samlingslista i Engerdal og Bygdelista «Stor-Elvdal i mitt hjerte»

Fenomenet «bygdelister», som i faglitteraturen helst omtales som «lokale lister» har tradisjonelt spilt liten rolle i de fem kommunene. Gjennom historien har slike lister stort sett vært uttrykk for sterke geografiske motsetninger innad i kommunene – «Nord-bygda» mot «Sør-bygda», grender mot sentrum. De fem kommunene vi ser på her, tilhører den del av landet som ble forholdsvis tidlig politisert, dvs at de politiske partiene tidlig spilte hovedrollen i den lokale politikken. Tradisjonelle bygdelister har ikke spilt noen rolle i lokalpolitikken i disse kommunene. Et fenomen som derfor bør vies spesiell interesse, er «Bygdelista Stor-Elvdal i mitt hjerte». Med utgangspunkt i flere enkeltsaker, ble bygdelista etablert som et alternativ til de politiske partiene ved kommunevalget 1995. Denne lista skiller seg klart ut fra bygdelister vi kjenner fra mange andre kommuner, ved at den ikke

kan sies å være en liste knyttet til bestemte geografiske deler av kommunen, men framtrer som et helhetlig politisk alternativ til de politiske partiene, både i sitt valgprogram og i kandidatsammensetningen. Resultatet ved valget i 1995 utgjorde nærmest en «revolusjon» i kommunen, med en oppslutning om den nye bygdelista på hele 32,8 prosentpoeng. Arbeiderpartiet gjorde et dårlig valg i 1991, og gikk nå ytterligere tilbake. I løpet av to kommunevalg, hadde partiet dermed gått tilbake med over 20 prosentpoeng. SV endte opp med en firedel av den oppslutningen de hadde ved det forrige valget, mens Høyre ble halvert. Ved kommunestyrevalget i 1999 klarte Bygdelista å holde på sin oppslutning, mens SV ikke engang var i stand til å stille liste. Fra å være en kommune med temmelig stabilt politisk landskap, har de siste tre kommunevalgene snudd opp ned på dette bildet.

En annen type liste en derimot oftere finner i mindre kommuner, er «samlingslister» eller «felleslister», som ikke må forveksles med de lokale listene. Dette er stort sett lister som består av medlemmer og sympatisører fra partier som hver for seg er for svake til å spille noen særlig rolle i lokalpolitikken, men som ved å samarbeide om å stille liste, blir sterke nok til å være med i kampen om plassene i kommunestyret. Samlingslista mellom Senterpartiet og Venstre i Engerdal kan ses som et eksempel på dette.

9.3.1.2 Trysil: Direkte ordførervalg

Trysil må vel sies å være en kommune med stabilt politisk landskap. Arbeiderpartiet har hatt ordføreren i hele etterkrigstiden, og hadde med unntak av valget i 1959, over halvparten av stemmene fram til valget i 1991. Etter dette valget, har Arbeiderpartiet hatt ordførerposisjonen ved støtte fra SV. Ved lokalvalget i 1999 ble det gitt anledning til å gjennomføre forsøk med direkte valg på ordfører. Dette innebærer at det er velgerne, ikke medlemmene i kommunestyret, som bestemmer hvem som skal være ordfører. Kun partier eller grupper som stiller lister ved kommunevalget kan nominere ordførerkandidater (Buck m. fl. 2000). Ordningen ble i 1999 prøvd ut i 20 kommuner, blant andre Trysil, som også videreførte ordningen ved kommunevalget 2003.

9.3.1.3 Åmot: Utradisjonelle samarbeidskonstellasjoner

Åmot har vært kjent som en av de «røddeste» kommunene i landet, med sterk oppslutning om både NKP og Arbeiderpartiet. Partiene hadde i mange år til sammen 18 av 23 representanter i kommunestyret (Halvorsen 1990). De første årene etter 1945, hadde NKP ordføreren og Ap varaordføreren. På 50- og 60-tallet hadde Arbeiderpartiet både ordfører og varaordfører. Men fra valget i 1975, mistet partiet sitt rene flertall i kommunestyret, og gjennom et samarbeid mellom SV, SP og Høyre fikk kommunen ordfører fra SV og varaordfører fra Senterpartiet. Denne konstellasjonen hadde flertall i tre perioder. Etter en mellomperiode med ordfører fra Arbeiderpartiet, fikk SV og SP flertall alene i perioden 1991–1995 og 1995–1999. Etter en periode med ordfører fra Ap og varaordfører fra Høyre, har kommunen nå ordfører fra SP og varaordfører fra SV, med støtte fra Fremskrittspartiet.

9.3.2 Bakgrunnstall

Tabell 9.3.1 Politiske nøkkeltall for fem Sør-Østerdalskommuner

	Engerdal	Elverum	Stor-Elvdal	Trysil	Åmot	Alle fem
Folketall	1 503	18 805	2 819	6 955	4 425	32 507
Velgere	1 185	14 672	2 281	5 588	3 507	27 233
Folkevalgte	15	35	21	25	17	113
Indikator 1	100	537	134	278	260	288
Valgdeltagelse	71,5	51,9	63,5	59,4	56,1	

Indikator 1 = antall innbyggere pr folkevalgt

Kilde for folketall: SSB`s nettsider

Kilde for antall velgere ved valget 2003 og valgdeltakelse for de enkelte kommuner 2003: KRD`s nettsider om kommunevalget 2003

«Tidligere Elverum kommune» vil utgjøre et flertall av befolkningen, uansett hvilket alternativ en ser på. Tallene viser også at Engerdal og Elverum på alle måter utgjør ytterpunktene blant disse kommunene. Det er også interessant å merke seg at forskjellene mellom store og små kommuner mht lokalpolitisk deltakelse som er beskrevet foran, også kan leses ut av disse tallene. Engerdal har 100 innbyggere pr folkevalgt, mens Elverum

har 537. Og valgdeltakelsen i Engerdal er nesten 20 prosentpoeng høyere i Engerdal enn i Elverum.

9.3.3 Partisammensetning i kommunestyret:

Tabell 9.3.2 Partifordeling av folkevalgte i fem Sør-Østerdalskommuner

	Elverum	Engerdal	Stor-Elvdal	Trysil	Åmot	Sum	Prosent
AP	14	7	8	11	5	45	39,8
Frp	6		1	3	2	12	10,6
Krf	1			1		2	1,8
H	4	2	2	2	3	13	11,5
SP	3		3	4	4	14	12,4
SV	3		1	3	3	10	8,8
V	3			1		4	3,5
Andre	1	6	6			13	11,5
SUM	35	15	21	25	17	113	100,0

«Andre» betyr for Elverum: Uavhengig representant, Engerdal: Samlingslista Sp/V, Stor-Elvdal: «Bygdelista Stor-Elvdal i mitt hjerte»

Som vi ser, er ikke alle partier representert i alle kommuner. Dette har klar sammenheng med kommunestørrelse. Jo større kommune, jo bedre grunnlag er det for at flere partier kan stille liste ved lokalvalgene. Som ellers i materialet, utgjør Elverum og Engerdal ytterpunktene. Velgerne i Engerdal kunne ved valget i 2003 velge mellom tre lister, derav en samlingsliste mellom Sp og Venstre. Velgerne i Elverum kunne velge mellom 7 lister.

9.3.4 Ordførere og varaordførere i dag:

Elverum: Terje Røe, Ap, Steinar Sætervadet, SV

Engerdal: Dag Rønning, Samlingslista, Leif Gjessing, Høyre

Stor-Elvdal: Sigmund Vestad, Bygdelista Stor-Elvdal i mitt hjerte, Anders Kiær, Høyre

Trysil: Ole Martin Norderhaug, Ap, Gerd Elise Storvik, SV

Åmot: Ole Gustav Narud, SP, Willy Olsen, SV

9.4. Politiske konsekvenser av sammenslåing

9.4.1 Hvordan kommer kommunestyret til å se ut?

Partisammensetningen etter et kommunevalg er naturligvis vanskelig å spå. Men la oss tenke oss at folk stemte akkurat som forrige valg. Hvordan ville da kommunestyret sett ut? Ved å legge sammen partienes stemmetall i de ulike kommunene, kan vi fordele mandater i kommunestyret i de ulike sammenslåingsalternativene. Nå ville resultatet helt sikkert blitt et annet – blant annet som resultat av at det ville blitt flere partier å velge mellom for alle innbyggere. Det er naturlig å forvente at dette ville hatt betydning for den enkeltes stemmegivning. Men som et tankeeksperiment, er dette vårt utgangspunkt. En kunne også tatt utgangspunkt i stemmegivningen i de fem kommunene ved siste stortingsvalg. Da ville en unngått «problematikken» rundt lokale lister og fellelister. Men ved Stortingsvalget er det flere lister å velge mellom, som meget sannsynlig ikke ville stilt til kommunevalg. Ved siste Stortingsvalg stilte følgende lister i Hedmark: Ap, KrF, H, V, FrP, Sp, SV, RV, NKP, Kystpartiet, Fedrelandspartiet, Kristent Samlingsparti, Norsk Folkeparti, Miljøpartiet De Grønne, Det Politiske Parti, Naturlovpartiet og Hedmarkslista. Jeg har derfor valgt å lage to alternative oversikter for alternativ 4 – en med utgangspunkt i stemmegivningen ved kommunevalget 2003, og en med utgangspunkt i stemmegivningen i fylkestingsvalget 2003. Det er mulig at det siste alternativet er det som mest ville ligne på stemmegivningen ved en eventuell framtidig storkommune, da en ikke har de helt lokale listene, og heller ikke alle de som stiller ved stortingsvalg.

Det er heller ikke gitt hvor mange medlemmer kommunestyrene ville ha ved de enkelte sammenslåingsalternativer. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i kommuner som er sammenlignbare mht befolkningsstørrelse, og latt de «nye» kommunestyrene ligge på om lag samme nivå – eller i overkant. Det kan være naturlig å tenke seg at i alle fall i en overgangsfase ville en ligge noe høyt mht antall representanter i kommunestyrene, for å ivareta ønsket om å sikre representasjon fra de tidligere enkeltkommunene. Størrelsen på kommunestyrene er for øvrig fastlagt i Lov om fylkeskommuner og

kommuner av 7. juli 2000 §7: Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning, pkt 2:

Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

- a) ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
- b) over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19
- c) over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
- d) over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
- e) over 100 000 innbyggere, minst 43

9.4.1.1 Engerdal + Trysil:

Folketall: 8458

Antall i kommunestyret: 25

Sammenlignbare kommuner:

Åsnes: Ca 8100 innbyggere, 23 medlemmer i kommunestyret, 7 i formannskapet

Lunner kommune: 8463 innbyggere, 25 medlemmer i kommunestyret, 7 i formannskapet

Tabell 9.4.1 Mulig framtidig partifordeling i Engerdal/Trysil kommune

Kommune	Ap	Frp	H	Krf	Sp	SV	V	SL
Engerdal	416		84					347
Trysil	1471	398	306	90	507	361	186	
Til sammen	1887	398	390	90	507	361	186	347
Prosent	45,3	9,5	9,3	2,2	12,2	8,7	4,5	8,3
Mandater	12	3	2	0	3	2	1	2

9.4.1.2 Elverum + Trysil

Folketall: 25 760

Antall i kommunestyret: 43

Sammenlignbare kommuner:

Hamar: 27 245 innbyggere, 39 medlemmer i kommunestyret, 11 i formannskapet

Lillehammer: 25 070 innbyggere, 47 medlemmer i kommunestyret, 13 i formannskapet

Tabell 9.4.2 Mulig framtidig partifordeling i Elverum/Trysil kommune

Kommune	Ap	Frp	H	Krf	Sp	SV	V
Elverum	3002	1369	749	178	698	912	703
Trysil	1471	398	306	90	507	361	186
Til sammen	4473	1767	1055	268	1205	1273	889
Prosent	40,9	16,2	9,6	2,4	11,0	11,6	8,1
Mandater	18	7	4	1	5	5	3

9.4.1.3 Elverum + Trysil + Åmot

Folketall: 30 185

Antall i kommunestyret: 45

Sammenlignbare kommuner:

Ringsaker: 31 732 innbyggere, 41 medlemmer i kommunestyret, 11 i formannskapet

Tabell 9.4.3

Mulig framtidig partifordeling i Elverum/Trysil/Åmot kommune

Kommune	Ap	Frp	H	Krf	Sp	SV	V
Elverum	3002	1369	749	178	698	912	703
Trysil	1471	398	306	90	507	361	186
Åmot	586	204	377		467	335	
Til sammen	5059	1971	1432	268	1672	1608	889
Prosent	39,2	15,3	11,1	2,1	13,0	12,5	6,9
Mandater	17	7	5	1	6	6	3

9.4.1.4 Elverum + Engerdal + Stor-Elvdal + Trysil + Åmot

Folketall: 34 507

Antall i kommunestyret: 49

Sammenlignbare kommuner mht folketall:

Ringsaker kommune med 31 732 innbyggere, har 41 medlemmer i kommunestyret og 11 i formannskapet.

Porsgrunn kommune har 33 323 innbyggere, 49 medlemmer i bystyret og 13 i formannskapet.

La oss tenke oss at den nye storkommunen velger å ha 49 medlemmer. Det er naturlig å tenke seg at en i første omgang ville legge seg noe høyt mht antall representanter i kommunestyret for å imøtekomme ønsker om å sikre representasjon fra alle de tidligere kommunene.

Antall innbyggere pr folkevalgt 704,2.

Tabell 9.4.4 Mulig framtidig partifordeling i «Sør-Østerdal kommune»
Resultat ut fra stemmegivningen ved kommunevalget 2003:

Kommune	Ap	Frp	H	KrF	Sp	Sv	V	SL	Bygdel
Elverum	3002	1369	749	178	698	912	703		
Engerdal	416		84					347	
Stor-Elvdal	543	85	128		222	67	25		379
Trysil	1471	398	306	90	507	361	186		
Åmot	586	204	377		467	335			
Til sammen	6018	2056	1644	268	1894	1675	914	347	379
Prosent	39,6	13,5	10,8	1,8	12,5	11,0	6,0	2,3	2,5
Antall repr	20	7	5	1	6	5	3	1	1

Hvis en legger til grunn stemmetallet fra kommunevalget 2003, vil Ap og SV ha flertall til sammen i det nye kommunestyret. Hvis en tenker seg at samarbeidskonstellasjonene mellom partiene følger de tradisjonelle skillelinjene, vil en framtidig ordfører i «Sør-Østerdal kommune» kunne komme fra Arbeiderpartiet, og varaordføreren fra SV.

Tabell 9.4.5 Mulig framtidig partifordeling i «Sør-Østerdal kommune»
Resultat ut fra stemmegivningen ved fylkestingsvalget 2003:

Kommune	Ap	Dem.	Frp	H	KrF	Kystp.	PP	RV	Sp	Sv	V
Elverum	2547	22	1191	730	157	41	367	86	710	832	555
Engerdal	288	0	67	57	14	5	37	3	209	75	21
Stor-Elvdal	514	0	180	113	17	2	85	12	224	162	35
Trysil	1220	5	339	261	89	4	97	22	441	332	136
Åmot	482	3	199	209	17	8	128	11	350	238	32
Til sammen	5051	30	1976	1370	294	60	714	134	1934	1639	779
Prosent	36,1	0,2	14,1	9,8	2,1	0,4	5,1	1,0	13,8	11,7	5,6
Antall repr	18	0	7	5	1	0	2	0	7	6	3

Her blir resultatet annerledes. Her er det selvfølgelig mange forbehold å ta – framtidig stemmegivning er vanskelig å spå, selv for meningsmålingsinstitutter! Men med utgangspunkt i stemmetallene fra siste fylkestingsvalg, er det helt åpent hvem som vil bekle den politiske ledelsen i en framtidig storkommune.

9.4.2 Konsekvenser for politisk deltakelse

9.4.2.1 Valgdeltakelse

Hvordan valgdeltakelsen vil bli i eventuelle ulike sammenslåtte kommuner, er uvisst. Det er påvist at valgdeltakelsen i store kommuner er lavere enn i små kommuner. Deltakelse ved valg er ikke bare avhengig av kommunestørrelse, men også av temperaturen i den lokale politikken. Saker som engasjerer, kan få folk til stemmeurnene. Og en ny kommune som blir så stor i geografisk omfang, kan f.eks. åpne for lokaliseringdebatter av mange slag, og øke betydningen av å bruke stemmeretten for den enkelte. Men sett på bakgrunn av den klare forskjellen i valgdeltakelse mellom små og store kommuner, vil det mest sannsynlige være at valgdeltakelsen i en framtidig storkommune vil være lavere enn i de minste av de tidligere kommunene.

9.4.2.2 Nominasjonsprosessene

I en framtidig storkommune vil det bli færre representanter, men flere hensyn å ta under nominasjonsprosessen. Geografi er tradisjonelt en svært viktig faktor i sammensetningen av listekandidater. De fleste partier vektlegger å ha «grendekandidater» på noenlunde sikker plass, slik at en sikrer at også grendene blir representert i kommunestyret. Et parti som ikke vektlegger dette, kan risikere å bli nærmest boikottet i deler av kommunen ved valget. Opprettholdelse av grendeskoler og lokale eldreinstitusjoner er gjerne viktige saker for velgere som ikke bor i kommunesenteret.

Den samme mekanismen vil sannsynligvis gjøre seg gjeldende også i en ny storkommune. Men da er det trolig de tidligere kommunene som tas hensyn til i nominasjonsprosessene, ikke grendene først og fremst – rett og

slett fordi det ikke er mulig å få kandidater fra alle grender på sikker plass, eller i alle fall det som oppfattes som «høyt oppe på lista».

9.4.2.3 Kontakt mellom velgere og politikere

Det sier seg selv at muligheten for å ha personlig kjennskap til en lokalpolitiker, eller til folk som arbeider i kommuneadministrasjonen, vil være mindre jo større en kommune er. Her spiller også geografi en viss rolle, når en tenker på den enorme geografiske utstrekningen særlig alternativ 4 vil innebære. Færre betalte politikere kan for så vidt ses som en økonomisk gevinst ved kommunesammenslåing. Om det er en *politisk* gevinst, er en annen sak. Selv om en legger seg noe høyt mht antall medlemmer i kommunestyret, vil kommunesammenslåing innebære at det blir færre lokalpolitikere enn før, enten det gjelder politisk ledelse, kommunestyremedlemmer, eller medlemmer i andre råd og utvalg. Det innebærer at det blir flere innbyggere pr folkevalgt, færre ombud for befolkningen, og færre med lokalpolitisk erfaring. En direkte konsekvens av kommunesammenslåing, vil dermed være at kontakten mellom velgere og politikere blir mindre.

9.4.2.4 Antall partier

Antall partier som stiller liste ved kommunevalgene, øker med kommune størrelsen. Kommunesammenslåinger vil gi større kommuner, og dermed grunnlag for flere politiske partier. Dette vil gi innbyggerne økt politisk valgfrihet, ved at de kan velge mellom flere partier enn de kunne før. Dette vil sannsynligvis kunne gå ut over oppslutningen om de største partiene, som gjerne har rådd grunnen alene i små kommuner.

Det er rimelig å tenke seg at en sammenslåing mellom de fem kommunene vi har sett på her, vil føre til at alle partiene som er tilstede i den største kommunen, Elverum, også fortsatt vil stille til valg. Det er også sannsynlig at nye politiske alternativer kan etablere seg. Interessant å merke seg i denne forbindelse er oppslutningen om Pensjonistpartiet ved fylkestingsvalget 2003. Dette partiet er ved siden av Fremskrittspartiet, av de få som kan vise til medlemsøkning de senere årene.

Når det gjelder de helt lokale listene, er det mer uvisst hva som vil skje. Trolig vil Samlingslista i Engerdal legges ned som selvstendig politisk alternativ, og velgerne fordele seg på Venstre og Senterpartiet. Når det gjelder «Bygdelista Stor-Elvdal i mitt hjerte», er det mer usikkert. Den har hatt stor oppslutning i Stor-Elvdal, men i en framtidig storkommune vil det være vanskelig å oppnå særlig stor innflytelse for en slik liste. Men det er også mulig å se for seg en oppblomstring av ulike alternativer til de politiske partiene, at vi får flere lokale lister – og da av den mer «tradisjonelle» typen, som nettopp har sitt utspring i interessekonflikter mellom ulike geografiske deler av den nye storkommunen.

9.4.2.5 Samarbeidskonstellasjoner i lokalpolitikken

Det er ulike samarbeidskonstellasjoner i de kommunene jeg her har sett på. Dette har sammenheng med forhold som må sies å være helt lokale, knyttet til den politiske historie og kultur, kanskje også til personer. Forhold som er spesielle for den enkelte kommune i dagens kommunestruktur, vil kunne få mindre betydning i en større kommune. I en framtidig sammenslått kommune, ville det være mer naturlig å tenke seg at et politisk samarbeid heller vil følge de tradisjonelle skillelinjer i politikken.

9.5. Konklusjon

Sammenslåing av kommuner påvirker vilkårene for innflytelse i lokalpolitikken. Det betyr ikke at store kommuner nødvendigvis er mindre demokratiske. Men mulighetene for den enkelte til å delta i politikken, er annerledes enn i de små kommunene. Små kommuner kan sies å score høyt på indikatorer som valgdeltakelse, andel med politiske verv, oppslutning om de politiske partiene i form av partimedlemskap, og kjennskap til og mulighet for direkte kontakt med lokale politikere og administrasjon. Dette er momenter som må sies å tilhøre minussiden i det lokalpolitiske regnskapet ved kommunesammenslåing. Vi får færre lokalpolitikere, og dermed færre ombud å forholde seg til for befolkningen, og for mange vil også økt geografisk avstand påvirke muligheten for å delta aktivt i politikken. De kommunene jeg har sett på her, er allerede store i utstrekning. Uansett hvilket sammenslåingsalternativ en ser for seg, blir det snakk om svært store kommuner mht geografi.

På plussiden kommer muligheten for at flere politiske partier kan etablere seg. Dette gir større valgfrihet for befolkningen. Dette kan igjen påvirke det politiske landskapet. Når det blir flere partier å velge mellom, er det sannsynlig at dette vil gå utover oppslutningen om de største partiene.

Større kommuner vil sannsynligvis føre til at noe av det mest lokale ved lokalpolitikken blir mindre framtrødende, til fordel for en situasjon som vil ligne mer på den nasjonale politikken. Dette gjelder partimønster, samarbeidsmønstre, hvilke saker som er avgjørende for stemmegivning, og deltakelsesformer i politikken.

Kilder

Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2000) *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?: en evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner*. Stensilserie A nr 94. Tromsø, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (2001) *Kommunal organisering*. Oslo, Universitetsforlaget.

Halvorsen, Kåre (1990) *Folkestyre i Åmot gjennom 150 år*. Rena, Åmot kommune

Hjellum, Torstein (1967) *Partiene i lokalpolitikken*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.

Offerdal, Audun og Jacob Aars red. (2000) *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo, Kommuneforlaget.

Ringkjøb, Hans Erik og Audun Offerdal (1998) *Partimedlemsundersøkingsa i Telemark 1997. Sluttrapport*. Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonskunnskap/SEFOS, Universitetet i Bergen.

Strand, Mona (2000) *Engasjement i lokale lister: Protestatferd eller ønske om lokalpolitisk fornyelse?* Hovedfagsoppgave. Oslo, Institutt for statsvitenskap, UiO.

Statistisk sentralbyrås Internettssider. Tilgjengelig fra:

<<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/tab-2004-03-12-08.html>>

[lest 2004-12-17]

Komunal- og regionaldepartementets Internettssider. Tilgjengelig fra:

<<http://odin.dep.no/krd/html/valgresultat2003/frameset.html>>

[lest for korrektur av tallmaterialet 2005-01-14]

Kommunenes offisielle Internettsider. Tilgjengelig fra:

<<http://www.elverum.kommune.no/>>

<<http://www.engerdal.kommune.no/>>

<<http://www.stor-elvdal.kommune.no/>>

<<http://www.trysil.kommune.no/>>

<<http://www.amot.kommune.no/>>

[Kommunenes nettsider lest 2004-12-17]

Vedlegg:

Resultater fra kommunevalgene i de fem kommunene fra og med 1945
Valgdeltakelse i kommunene i Hedmark

Valgdeltakelse:	1991	1995	1999	2003
Ringsaker:	62,4	54,3	53,9	48,4
Hamar:	69,1	60,5	63,3	56,5
Elverum:	63,9	54,4	55,7	51,9
Stange:	68,5	60,3	60,0	55,3
Kongsvinger:	63,8	56,7	56,5	54,5
Åsnes:	62,7	62,5	59,8	53,0
Løten:	71,1	60,6	60,7	59,0
Sør-Odal:	73,5	66,5	60,5	60,2
Trysil:	71,7	66,6	65,2	59,4
Eidskog:	61,3	55,1	57,8	56,2
Grue:	67,1	57,5	66,1	54,2
Tynset:	72,1	63,7	64,1	59,7
Nord-Odal:	73,5	65,5	64,1	63,6
Åmot:	70,4	64,5	63,9	56,1
Våler:	69,1	62,6	64,5	58,4
Stor-Elvdal:	73,3	71,0	66,8	63,5
Alvdal:	75,4	71,8	71,5	60,3
Rendalen:	81,5	73,3	78,4	71,7
Os:	74,2	71,6	71,5	66,9
Tolga:	77,4	71,1	73,0	69,1
Folldal:	81,2	74,5	74,9	67,8
Engerdal:	81,6	76,1	75,9	71,5

Kilder:

Norges offisielle statistikk (1993) *Kommunestyrevalget 1991*.
Oslo/Kongsvinger, Statistisk Sentralbyrå.

Norges offisielle statistikk (1996) *Kommunestyrevalget 1995*.
Oslo/Kongsvinger, Statistisk Sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå. *Valgresultater for 1999*. Tilgjengelig fra:
<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/nos_c621/tab/t-12.html>
[lest 2005-01-18]

Kommunal- og regionaldepartementet. *Valgresultater for 2003*.
Tilgjengelig fra:
<<http://odin.dep.no/krd/html/valgresultat2003/frameset.html>>
[lest 2005-01-18]

10. MULIGE INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSFORMER I SØR-ØSTERDAL

Av Stein Østre

10.1 Innledning

Fremstillingen bygger på to grunnleggende forutsetninger for endringer i kommuneinndelingen.

- (i) Bosettingsforutsetningen: Det eksisterende bosettingsmønster skal i hovedsak opprettholdes.
- (ii) Kvalitetsforutsetningen: Befolkningens tilgang til kommunale tjenester skal i hovedsak være uendret.

Under disse forutsetninger viser drøftelsene i de foregående kapitler at det er svært begrenset hvilke utgiftsbesparelser man eventuelt kan oppnå ved kommunesammenslutninger.

Det fremgår videre klart at de utgiftsbesparelser som eventuelt kan oppnås også kan oppnås ved interkommunalt samarbeid på ulike felt. Interkommunalt samarbeid kan ta mange former.

For det første, man kan samarbeide om enkelt oppgaver eller om grupper av oppgaver. I visse tilfeller omtales samarbeid om en gruppe av oppgaver som «samkommune». Ser man nærmere på fx «Innherred samkommune», så er dette ingen mer dramatisk form for samarbeid. Bemerk at interkommunalt samarbeid også kan omfatte forsikringsordninger, dvs fem Sør-

Østerdalskommuner kan trolig oppnå en bedre forsikringsavtale enn hver kommune kan oppnå hver for seg.²⁰

Slike samarbeid omtales her som «oppgavesamarbeid» i motsetning til «politisk samarbeid», se avsnitt 10.4 nedenfor.

For det annet, man kan samarbeide i forhold til omverdenen. Det er altså samarbeid i politiske saker der de berørte kommuner har felles interesser.

Omverdenen består primært av statlige enheter, som fylkesmannen, Kommunaldepartementet, Miljøverndepartementet og underliggende direktorat, helse- og sosialdepartementet, Forsvarsdepartementet og underliggende avdelinger, osv.

En viktig del av omverdenen for Sør-Østerdalskommunene er andre kommuner i Hedmark, spesielt i Hamar-området som systematisk søker å tiltrekke seg alle statlige arbeidsplasser i Hedmark. Hertil kommer fylkeskommunen og eventuelt dens erstatning.

Dette samarbeid kan i dag skje ved regionrådet. Hvis regionråd betegner en svak høringsinstans, så bør man få etablert et regionutvalg eller et regionstyre for å markere at det dreier seg om et organ som både vil og kan. Regionrådsproblematikken behandles i avsnitt 10.4.

10.2 Områder for oppgavesamarbeid

(I) Motivene

Motivene for interkommunalt samarbeid kan være

- (A) utgiftsbesparelse,
- (B) kvalitetsforbedring av tjenester, og
- (C) samhold mot omverdenen

Motiv av type (C) behandles i avsnitt 10.4 nedenfor. Motivene av type (A) og (B) går ofte hånd i hånd.

²⁰ Bemerk at rådmannen på Hamar bruker besparelser innen forsikring som begrunnelse for «de store besparelser» ved at Vang ble innlemmet i Hamar.

Kvalitetsforbedringer av tjenester gjelder eksempelvis PPT (pedagogisk-psykologiske-tjenester), barnevern med videre. Dette er tjenester som har lav frekvens, dvs at antall tilfeller (brukere) er lavt i forhold til folketallet. Samtidig er dette tjenester som krever spesielt kompetent personale. Mindre kommuner vil derfor ikke ha tilstrekkelig med tilfeller til å utbygge et eget serviceapparat. Dette er da også områder hvor interkommunalt samarbeid synes svært utbredt.

Herunder kommer også forvaltningstjenester som miljøvern, oppmåling, plan og byggesaker med mer, men hvor det hittil synes mindre vanlig med samarbeid.

På andre felter er det ikke hensynet til tjenesters kvalitet som er avgjørende for samarbeid, men mulighetene for opprettholdelse av kvalitet til en lavere kostnad. Dette gjelder spesielt mer rutinepregede oppgaver som skatt/kemner, interne tjenester, IKT, lønn og personal med mer. Dette er drøftet nærmer i kap 5 Kostnadsbesparelser.

(II) Oppgavene

Kommunale oppgaver som egner seg for samarbeid kan deles inn på flere måter. En inndeling kan være den som er vist i tabell 10.1. Denne oversikt er ikke ment å være fullstendig. Tabellen antas å være selvforklarende.

Tabell 10.1 Kjennetegn ved oppgaver som kan egne seg for interkommunalt samarbeid

Hovedkategori	Kjennetegn	Eksempler
Forsyningspregede oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> ★ Standard varer eller tjenester ★ Betalingssystem ★ Anlegg med stor kapasitet 	Kraftforsyning, vannforsyning, renovasjon,
Rutinepregede oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> ★ Rutinepregede oppgaver, ★ Ofte stor kapasitet 	Kommunekasse-funksjoner, IKT
Individrettede oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> ★ Lav frekvens ★ Kompetansekrevene 	PP-tjenester, Barnevern, rusomsorg,
Spesielle forvaltningsoppgaver	<ul style="list-style-type: none"> ★ Lav frekvens ★ Kompetansekrevene 	Arealplanlegging, miljøvern
Innkjøpssamarbeid	<ul style="list-style-type: none"> ★ Større innkjøp gir lavere priser ★ Kompetansekrevene 	Forsikringer, driftsmateriell
Høringsuttalelser	<ul style="list-style-type: none"> ★ Lavere saksutredningskostnader ★ Kompetansekrevene 	(Gjelder saker hvor det er enighet)

Lav frekvens betegner her under «individrettede oppgaver» fx eksempel at antall barnevernsaker er relativt få i forhold til det samlede antall. Og under «spesielle forvaltningsoppgaver» at sakstypene ofte bare oppstår med års mellomrom.

På den tid som har vært tilgjengelig for utarbeidelse av denne rapport har det ikke vært mulig å studere nærmere de enkelte oppgaver som er gjenstand for interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal. Det har heller ikke vært mulig å søke etter andre oppgaver der det vil kunne foreligge utgiftsbesparelser ved samarbeid.

Det siste krever nærmere studier der de kommunalt ansatte rimeligvis må spille en hovedrolle.

(III) Samarbeidspartene

Interkommunalt samarbeid kan arte seg på mange forskjellige måter. Det søkes her illustrert med et eksempel. I eksempelet er det tre kommuner, som kan samarbeide om 5 oppgaver. Anta at kommunene, som kalles A, B og C, geografisk sett ligger på etter hverandre, slik som vist i figur 10.1.



Figur 10.1 Tre kommuners geografiske lokalisering

De tre kommuner samarbeider der det er hensiktsmessig med hensyn på utgiftsbesparelser og/eller tjenestekvalitet. Det antas at de samarbeider om 5 tiltak, men ikke alle samarbeider om alt. Samarbeidet kan arte seg som vist i tabell 10.2 og det foreligger fire hovedtilfeller, som samtidig kan forekomme.

Tabell 10.2 Eksempel på interkommunalt samarbeid

Samarbeidspartnere Kommuner	Samarbeidstiltak eller -oppgave
A + B + C	1. oppgave (fx pedagogisk psykologisk tjeneste)
A + B	2. oppgave (fx Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – IKT)
B + C	3. og 4. oppgave (fx barnevern og vannforsyning)
A + C	5. oppgave (fx rusomsorg)

For den 1. oppgave samarbeider alle tre kommuner. For den 2. oppgave samarbeider bare kommunene A og B.

For den 3. og 4. oppgave samarbeider kommunene B og C. De to kommuner avgjør selv om de vil ha en felles interkommunal ledelse for de to oppgaver eller om de skal ha separate ledelser for hver oppgave. Hva som er mest praktisk vil trolig være avhengig av oppgavenes art. Hvis 3. oppgave er barnevern og 4. oppgave er felles innkjøpsordning for driftsmidler, så er det trolig at separate ledelser er aktuelt. Hvis derimot 3 oppgave (stadig) er barnevern, mens 4. oppgave er rusmiddelomsorg, så kan felles ledelse av de to interkommunale tiltak være aktuelt. Når det er to eller flere samarbeidstiltak mellom kommuner, vil man kunne kalle

samarbeidet for «**samkommune**», ut fra et konsulentfirmas definisjon av samkommune.

For den 5. oppgaven så gjelder det et samarbeide mellom to kommuner, A og C, som ikke har felles grense (kommune B ligger imellom). Kommuner behøver selvfølgelig ikke ha fellesgrenser for å kunne samarbeide. Det er således intet som hindrer samarbeid mellom fx Engerdal og Stor-Elvdal, selv om Rendalen ligger i mellom. I Danmark synes man å ha eller ha hatt eksempler på interkommunalt samarbeid mellom kommuner uten fellesgrenser. Poenget her er ikke ar slik «grenseuavhengig» samarbeid bør skje, men at muligheten foreligger. Man må ikke være låst i gammel vanetenkning.

Når kan man selvsagt hevde at mangfoldige samarbeidsrelasjoner slik som vist i tabell 10.1 gir uoversiktighet og derfor bør unngås. Det er ikke nødvendigvis tilfelle. Da jeg var rådmann i Folldal (1986–91) var kommunen med på noe over 30 interkommunale samarbeidsordninger med et varierende antall kommuner. Samtidig var det månedlige ordfører og rådmannsmøter i Nord-Østerdalen, som generelt sett ikke dreide seg om interkommunalt samarbeid (eller ledelse av slik virksomhet). Disse møter inkluderte også Røros og Holtålen, samt ofte også Rendalen og Stor-Elvdal. Dette kan kanskje fremstå som et noe forvirrende bilde for utenforstående, men fungerte iallfall i min tid helt greit.

Interkommunalt samarbeid er et virkemiddel for en kommunes ledelse med sikte på bedre og/eller billigere oppgaveløsninger. Alle samarbeidsformer er tillatt så fremt de ikke strider mot lovgivning eller forskrift.

10.3 Problemer ved interkommunalt samarbeid

10.3.1 Kommunaldepartementets rolle

Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid har vært vist liten interesse fra Kommunaldepartementets side. Departementet la inntil 1995 opp til tvangssammenslutninger av kommuner. Stortinget fattet i 1995 et vedtak om at kommunesammenslutninger skal baseres på frivillighet («frivillighetsvedtaket»). Departementet legger nå opp til frivillige

sammenslutninger. For å sikre seg «den nødvendige frivillighet» har departementet i flere år tuklet med inntektssystemet til ugunst for «distriktskommuner». For å oppnå fortgang i «frivillighetsprosessene» har departementet satt i gang et omfattende utredningsarbeid på landsbasis med velvillig assistanse fra KS. Årsaken til departementets sammenslutningsiver ligger åpenbart i følgende uuttalte forhold:

- (i) Departementet har primært ønsket seg færre kommuner (og dermed større kommuner) slik at de blir enklere «å administrere». Det betyr at administrasjonsbyrdene flyttes nedover i systemet til kommunenivået.
- (ii) En viktig del av ønsket om enklere departemental administrasjon av kommunene er at alle kommuner har de samme oppgaver. Det argumenteres derfor for at alle kommuner skal være såkalte A-kommuner og at det ikke skal forekomme B-kommuner. I dag har vi kommuner fra A til Å. Røros vil aldri kunne bli by i samme forstand som Bergen eller Trondheim.

Dette er trolig bakgrunnen for at Kommunaldepartementet ikke har vist særlig interesse for interkommunalt samarbeid, da det vil kunne forhindre kommunesammenslutninger.

Man kan i denne forbindelse merke seg at Østlandsforsknings rapport nr 01/2005 om kommuneinndelingen i Hedmark omtrent ikke nevner problemer og muligheter ved interkommunalt samarbeid.

Interkommunalt samarbeid reiser følgende hovedtyper av potensielt praktiske problemer:

- (I) Politisk styringssystem (Hvem skal bestemme?), – kfr avsnitt 10.3.2
- (II) Potensielle konfliktområder, – kfr avsnitt 10.3.3
- (III) Administrasjon og kostnadskontroll, – kfr avsnitt 10.3.4
- (IV) Finansiering, – kfr avsnitt 10.3.5

10.3.2 Politisk styringssystem

(I) Maktfordelingen

Den politiske ledelse av et interkommunalt tiltak kan ordnes på flere måter. Man kan skille mellom to ytterligheter:

- (a) En kommunes beslutningstygde skal være avhengig av kommunens andel av det samlede folketall i samarbeidskommunene. Det kunne man kalle «folketallsprinsippet».
- (b) Alle kommuner skal ha like stor avgjørelsesmyndighet og den enkelte kommune har eventuelt vetorett. Dette kunne man kanskje kalle «medlemskapsprinsippet».

Det kan argumenteres for at andelen av antall innbyggere må være riktig sett fra et rent demokratisk synspunkt. Hvis man som eksempel ser på samarbeid mellom alle fem kommuner, så vil Elverum ha ca 55 prosent av innbyggerne. Hvis alle kommuner har like stor avgjørelsesmyndighet betyr det at Elverum bare har 20 prosent av myndigheten i et samarbeidstiltak. Kan det være rettferdig? På den annen side vil Elverum ha rent flertall i alle saker hvis andelen av innbyggerne legges til grunn, og det er kanskje heller ikke rettferdig.

Det finnes trolig ikke noe eneste beste løsning på denne type av motstridende interesser. Man står overfor den samme type av problem i EU, USA og i FN.

Den praktiske løsningen ligger i følgende forhold: (i) det frivillige samarbeid må bygge på konsensus, som i praksis betyr likeverdighet mellom kommunene og dermed en implisitt vetorett, og (ii) interesse-motsetningene kan være begrenset, – kfr avsnitt 10.3.3 nedenfor.

(II) Direkte eller indirekte politisk ledelse

Et interkommunalt tiltak bør ha folkevalgt ledelse. Representanten(e) fra den enkelte medlemskommune bør rimeligvis utpekes av kommunestyret. Slike representanter bør trolig representere den politiske ledelse i sin kommune (ordfører, varaordfører eller formannskapsmedlem), Poenget er ikke

at innbyggerne i en medlemskommune er representert i samarbeidstiltakets ledelse, men at kommunens politiske ledelse har slik representasjon.

Et samarbeidstiltak er et virkemiddel for den politiske ledelse i medlemskommunene og må selvsagt være underlagt denne ledelse.

Det synes å ha vært hevdet av representanter for Kommunaldepartementet at indirekte valg av representanter til den politiske ledelse i interkommunale tiltak er mindre demokratisk i forhold til direkte valg av innbyggerne. Da det synes fullstendig uaktuelt å ha direkte valg av representanter til de interkommunale tiltak i forbindelse med kommunevalg, så bør man følgelig helst ikke ha interkommunale tiltak. Bemerker her at «mindre demokratisk» åpenbart må bety «uheldig» i et demokratisk perspektiv. Dette er tøvete argumentasjon av følgende grunner:

- (i) Ordfører og formannskap er indirekte valgt.
- (ii) Stortingets presidentskap er indirekte valgt.
- (iii) Regjeringen er også indirekte valgt, og det gjelder også Kommunalministeren selv (statsråder behøver ikke engang være medlem av Stortinget uten det regnes som spesielt udemokratisk).

Man kan hevde at det er mer demokratisk å ha direkte valg av ordfører, men da bør man vel også hevde at ikke minst regjeringssjef og stortingspresidenter også bør velges direkte. Dette er spørsmål få i dag synes å gi sin tilslutning.

De mest udemokratiske forhold i det norske samfunn kan være (1) at velgerne ikke har adgang til å rette listene til stortingsvalg, og (2) tendensene til illusjonsdemokratiet i kommunesektoren, der folkevalgte får ansvar for oppgaveløsninger men mangler valgmuligheter på grunn av lover og forskrifter, samt pengemandel.

(III) Interkommunalt samarbeid og kommunalt selvstyre

Tilsynelatende kan det se ut som om interkommunalt samarbeid nødvendigvis må innskrenke det kommunale selvstyre i den enkelte medlemskommuner. Det er ikke nødvendigvis tilfelle. Det kan snarere være tvert om.

Det fremgår ganske klart hvis man eksempelvis ser på SØIR (Sør-Østerdal Interkommunale renovasjon). Lov og forskrift bestemmer i stor grad hvorledes en oppgave av denne type skal løses og hvorledes den kan finansieres. Kommunens oppgave er å sørge for at innbyggerne har et tilfredsstillende renovasjonssystem. En kommune som finner det mest hensiktsmessig å ordne renovasjonen uavhengig av andre kommuner, har ikke noe større selvstyre enn en kommune som finner det mer hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om renovasjon. I de tilfeller der samarbeidet om renovasjon gir økt kvalitet og/eller utgiftsreduksjoner vil man kunne si at graden av selvstyre i et helhetsperspektiv har økt.

Det kommunale selvstyre omfatter både utpregede politiske oppgaver og det som kan oppfattes som ikke-politiske oppgaver. Samarbeid om ikke-politiske oppgaver (driftsoppgaver) behøver ikke svekke, men kan styrke den økonomiske handlefrihet og øke graden av politisk selvråderett i samarbeidskommunene.

10.3.3 Politiske konfliktområder

(I) Generelt

De ideologiske motsetninger spiller i praksis mindre rolle i kommunepolitikken, da det gjelder å komme frem til omforente løsninger på spørsmål som i hovedsak er av praktisk og konkret karakter. Eksistensen av såkalte felleslister i mindre kommuner, er et uttrykk for dette.

Interessemotsetninger vil kunne foreligge og mellom kommuner vil i så fall gjerne gjelde lokalisering av tjenester, som representerer arbeidsplasser og dermed vanligvis også bosetting. Det betyr at interessemotsetningene fortrinnsvis vil komme til syne før samarbeid etableres.

Ved etablering av interkommunalt samarbeid vil lokaliseringspolitiske motsetninger ligge klart i dagen fra første stund. Enighet (konsensus) om eventuelle lokaliseringspolitiske spørsmål er – må vi kunne tro – en forutsetning for at det treffes avtale om interkommunalt samarbeid.

(II) Om lokalisering av samarbeidstiltak

Anta at kvaliteten av et samarbeidstiltak er uavhengig av i hvilken av de samarbeidende kommer tiltaket lokaliseres til. Dermed reduseres lokaliseringsspørsmålet til et spørsmål om hvilken lokalisering som gir de største besparelser.

Lønnsutgifter med mer vil trolig også være uavhengig av lokaliseringen. Det forhold som derimot vil komme tungt inn er transportkostnadene (reiseutgiftene). Transportkostnadene gjelder ikke bare kostnader til den rent fysiske transport av gods og personer, men også den økonomiske verdi av reisetiden for personer. Det gjelder tidsforbruket ikke bare til kommunalt ansatte men også reisetiden til brukerne. For å redusere (minimere) transportkostnadene vil det vanligvis fremstå som mest praktisk å legge samarbeidstiltak til kommuner som ligger sentralt i samarbeidsområdet eller som har høyt folketall.

Et nærliggende politisk ønskemål kan være at en gruppe av kommuner som samarbeider om en rekke tiltak bør fordele tiltakene jevnt mellom seg. Ut fra hensynet til transportkostnadenes betydning og eventuelt andre forhold vil imidlertid ikke det i praksis kunne fremstå som noen god løsning. Man bør derfor være forberedt på at interkommunale samarbeidstiltak gjerne vil bli lokalisert til sentralt beliggende og/eller folkerike kommuner.

10.3.4 Administrasjon og kostnadskontroll

Finansiering av interkommunale tiltak behandles i etterfølgende avsnitt. Her behandles interkommunale tiltak som finansieres ved bevilgninger over medlemskommunenes budsjett.

Det er erfaringsmessig problematisk om interkommunale tiltak har det man kunne kalle «uavhengig budsjettmyndighet». Det vil si at et tiltaks budsjett bare baseres på egne eller interne behovsvurderinger, der utgiftsbruken ikke underkastes samme strenge prioriteringsvurderinger som ordinære virksomheter på et kommunebudsjett. Det er uheldig at budsjettvedtaket for et interkommunalt tiltak fattes før – og dermed uavhengig av – de ordinære kommunebudsjett.

Utarbeidelse av budsjettforslag for et interkommunalt tiltak bør derfor underlegges rådmann/økonomisjef i vertskommunen (Det gjelder også om oppgaven som vertskommune går på omgang blant medlemskommunene).

10.3.5 Finansiering

Finansiering av interkommunal virksomhet kan skje på flere måter. Det kan skilles mellom

- (I) Regulært salg av varer og tjenester,
- (II) Gebyrfinansierte tjenester,
- (III) Utgiftsdekning over kommunebudsjettene
 - (A) «Repartisjonsskatt»
 - (B) «Kjøp og salg»

(I) Tiltak med regulært salg av varer og tjenester behandles ikke her. Det dreier seg da om kraftselskaper mm, der kommuner fortrinnsvis kommer inn som eiere. Bemerk at vannforsyning basert på at innbyggerne betaler etter forbruk (vannmåler) blir å betrakte som «regulær salgsvirksomhet».

(II) Gebyrfinansierte tjenester adskiller seg fra regulært salg ved at gebyrplikten er uavhengig av forbruk og ved at gebyrsystemer er sterkt regulert i lov og forskrift. I slike tilfeller kan man velge å etablere egne selskap fx SØIR – Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjon.

Virksomhet basert på fullfinansiering ved gebyrinntekter har flere fordeler, men også ulemper. En ulempe ved gebyrer er at det gjerne beregnes residualt, dvs først fastlegges kostnadene og derefter beregnes de kostnadsdekkende gebyrer. Det er vanligvis svært komplisert å kontrollere gebyrberegninger og utviklingen i satsen «lever derfor ofte sitt eget liv». Det synes å foreligge to muligheter for effektiv kontroll. Den ene er å kontrollere gebyrnivået ved sammenligninger med andre kommuner (Kostra-analyser). Den annen mulighet er å sette virksomheten ut på anbud med jevne mellomrom (konkurransettelse).

(III) I andre tilfeller må finansieringen skje direkte ved bevilgninger over kommunebudsjettet (direkte finansiering). Man står da overfor følgende muligheter:

- (A) «Repartisjonsskatt», dvs utgiftene utlignes på kommunene etter folketall og/eller andre kriterier, – kfr finansieringen av fylkeskommunen før innføring av direkte fylkesskatt. Dette kunne man forenklet omtale som et «spleiselag». Denne løsning tilsier at et interkommunalt tiltak har et eget styre med folkevalgte og kanskje også egen økonomi- og personalfunksjon.
- (B) «Kjøp og salg» av tjenester mellom kommuner, slik at «kjøperkommuner» kjøper tjenester fra «en selgerkommune» (vertskommune), dvs den kommune som forestår tjenesten. Fx når en kommune kjøper elevplasser, sykehjemsplasser med mer fra en nabokommune.

(A) Ulempene ved «spleiselag» (repartisjonsskatt) kan vanligvis være å finne egnede kriterier for utgiftsdelingen. Ofte vil fordeling etter antall innbyggere, skolebarn osv være passende. Men her skal man være våken. I Nord-Østerdal ble i sin tid et (tidsbegrenset) tiltak som gjaldt skogbruk fordelt etter antall innbyggere, mens en fordeling etter produktivt skogareal ville vært mer passende.²¹

Ulempen ved «spleiselag» kan også være at kostnadskontrollen blir svekket. Folkevalgte i styret for samarbeidstiltak synes erfaringsmessig å oppleve prioriteringspresset fra den øvrige kommunale virksomhet mindre sterkt, og kanskje endog fraværende. Det har trolig også betydning at den kommune en representant representerer bare skal dekke en mindre del av samarbeidstiltakets kostnader.

Det er flere fordeler ved «kjøp og salg» av tjenester. Et forhold er at det eneste man behøver å bli enige om er pris og kvantum, fx kjøp av elevplasser eller sykehjemsplasser i nabokommuner. Et annet forhold er at det

21 Det førte til at Folldal, som har lite produktiv skog, måtte betale uforholdsmessig mye i forhold til skogrike kommuner som Rendalen og Stor-Elvdal. Som rådmann i Folldal oppdaget jeg dette for sent og beløpet størrelsesorden tilsa ikke at saken burde følges.

ikke er nødvendig å opprette noe interkommunalt ledelsesorgan (Det er bare «kjøpe- eller salgskontrakten» som skal godkjennes). Det tredje forhold er at virksomheten vil utgjøre en ordinær arbeidsoppgave i vertskommunen. Dermed må man tro at den utsettes for samme prioriteringsvurderinger og kostnadskontroller som den øvrige virksomhet i vertskommunen. På dette punkt må man være forbered på at «suspekt priskalkulasjon» kan forekomme. Vertskommunen har krav på å få dekket sine merkostnader (grensekostnader) og skal ikke legge enhetskostnaden (gjennomsnittskostnaden) til grunn.

10.4 Samarbeid om politiske oppgaver

10.4.1 Behovene

Med politiske oppgaver siktes det her til forhold som gjelder beslutningstagere utenom Sør-Østerdal. Det er naivt å tro at beslutningstagere utenfor Sør-Østerdal nødvendigvis vil «det beste» for Sør-Østerdalen.

De fleste vil være godt kjent med interessekonfliktingene i lokaliseringsspørsmål (høyskole, sykehus med mer) i Hedmark. Det er i denne rapport også i flere sammenhenger understreket at Kommunaldepartementet i en rekke sammenhenger syns å prioritere egne interesser fremfor kommunenes og/eller samfunnets.

«Kjøttvektens betydning»: Det er dessverre slik i vårt samfunn (og kanskje i alle samfunn) at et arguments vekt ikke nødvendigvis er avhengig av dets begrunnelse, men av hvem som fremfører det. Det betyr at argumenter som fremmes på vegne av mange innbyggere, medlemmer, arbeidsplasser, økonomisk styrke osv gjerne vil veie tyngre enn argumenter fremført av «den lille mann/kvinne».

De enkelte kommuner i Sør-Østerdal har hver for seg for liten «kjøttvekt», dvs for få innbyggere, til å bli tillagt særlig vekt. Selv Elverum kommune med ca 19.000 innbyggere blir for liten. Sør-Østerdalskommunene vil til sammen ha ca 35.000 innbyggere.

En aggressiv kommune som Hamar har ca 27.000 innbyggere og ambisjoner om å bli større. En mulig sammenslutning av Hamar, Ringsaker og Stange vil gi ca 77.000 innbyggere. Man skal ikke se bort fra at en slik

storkommune vil ha så store innbygde motsetninger at den vil fremstå som mindre aggressiv. Det er også uklart hva som skjer i Oppland.

Uansett vil Sør-Østerdal ikke kunne matche andre kommuner i folketall. Det man kan gjøre er å finne en fellesplattform slik at man står samlet.

Spørsmålet om Løten er interessant. Hvis Løten er fornøyd med å bli en utkant i «Nye Hamar» vil de søke vestover. Hvis de derimot ønsker «å bli sett i landskapet» må de søke østover. Noe av det samme gjelder Våler som er nær tyngdepunktet i Sør-Østerdal, men er en utpreget utkant i forhold til Kongsvinger. Løten og Våler representerer til sammen ca 11.000 innbyggere.

Det er min oppfatning at et politisk Sør-Østerdalssamarbeid blir styrket ved at Løten og Våler deltar, og at det også vil være i Løten og Vålens egeninteresser.

Kommunene i Sør-Østerdal vil i stor grad kunne ha fellesinteresser med kommunene i Nord-Østerdal. Man kan ikke se bort fra at Tynset og Nord-Østerdalen ellers trenger alliansepartnere for å kunne hevde seg mot Røros. Østerdalen samlet vil ikke ha noen betydelig «kjøttvekt» (ca 50.000 innbyggere), men området vil omfatte innpå 20.000 kvadratkilometer som er ca 6 prosent av det norske landareal.

Også Kongsvinger-området blir utsatt for et aggressivt Hamar-miljø og representerer derfor en potensiell samarbeidspartner.

Det er min oppfatning at Sør-Østerdalskommunene (med eller uten Løten og Våler) bør etablere samarbeidsrelasjoner med Nord-Østerdalskommunene og Glomdalskommunene (Kongsvinger-området) slik at man har en motvekt mot eller en «beredskap» både mot nye aggressive tiltak fra «Hamar-miljøet» og mot «merkelige ideer» fra statens side.

10.4.2 En østerdalsideologi?

Det politiske samarbeid mellom kommuner i Østerdalen og Sør-Østerdal spesielt må baseres på de vanlige prinsipper om at samhold gir styrke.

Dette blir akkurat samme argumentasjon som ligger bak hensikten eller ideologien med vanlige fagforeninger: «Samhold gir styrke».

Det tilsier utvikling av «en østerdalssolidaritet» á la de tre musketerer, dvs «en for alle og alle for en». Jeg bruker her en allegorisk betraktningmåte, som jeg håper kan tilgis.

Det betyr på den ene side at «småbrødrene i familien innser at de er tjent med sterke storebrødre og gjerne en svært sterk storebror. På den annen side, tilsier det at storbroren 'tar ansvar' for småbrødrene og viser seg som et virkelig familieoverhode».

Det bør eksempelvis være åpenbart for enhver at et tillitsfullt samarbeide mellom Elverum og Åmot om å bringe militære arbeidsplasser til Sør-Østerdalen gir et større samlet antall arbeidsplasser, enn innbyrdes konkurranse. Jo flere militære arbeidsplasser det er i den ene kommune, desto større muligheter er det for å få flere slike arbeidsplasser til den annen.

En smidig ledelse av regionrådet skulle kunne arte seg slik at det aldri i praksis er behov for avstemninger. Det forutsetter at alle parter respekterer motpartens legitime interesser.

Utviklingen av «en østerdalsideologi» bør i første omgang gjelde de politiske ledere og kommunepolitikere. Hvis de kommunale ledere klarer å etablere et godt og tillitsfullt samarbeid, så vil neste skritt være å utbre en slik «østerdalsideologi» blant befolkningen i Østerdalen.

10.4.3 Organisering

Den politiske ledelse av et politisk samarbeid i Sør-Østerdal må selvsagt forestås av ordførerne i medlemskommunene. På vanlige møter bør i tillegg varaordførerne stille, slik at de ikke stiller uforberedt ved forfall.

Ordførere og varaordførere forutsettes å ha drøftet viktige saker i sine formannskap og eventuelt kommunestyrer. Ordfører/varaordfører bør ikke ha bundet mandat, men ha mulighet for å delta fritt i forhandlinger med adgang til inngåelse av kompromisser. Utarbeidelse av «sunne arbeidsvaner» har betydning når det gjelder forekomsten av hastesaker (fx

utarbeidelse av uttalelser i saker med korte høringsfrister som departementene har spesialisert seg på).

I Nord-Østerdal hadde man (og har man kanskje fortsatt) omtrent månedlige ordførermøter (som inkluderte Røros og Holtålen), og som inkluderte rådmennene. Det var svært nyttig. Dermed har man også lettere mulighet for å la arbeidet med eventuelle saksforberedelser gå på omgang mellom kommunene.

Bemerk at selv om man ikke har en saksmengde som tilsier månedlige møter, så kan det likevel være nyttig med rene «kaffemøter» med muligheter for «løsprat», fordi det kan medvirke til oppbygging av en intern solidaritetsfølelse. Slike kaffemøter bør omtales som «miljø-møter» og betydningen av et godt samarbeidsmiljø kan ikke overvurderes.

Vervet som leder for Sør-Østerdal regionråd går antagelig på omgang men bør trolig ikke skiftes for ofte. Det er etablert et system fast sekretær med kontor i Elverum, hvilket kan være en hensiktsmessig ordning.

Betegnelsen regionråd indikerer at aktiviteten er begrenset til en rådgivende funksjon. Det politiske samarbeid i Sør-Østerdal bør være hand-lende og bør kunne ta initiativ. Det er derfor spørsmål om ikke region-utvalg hadde vært en bedre betegnelse.

10.5 Konklusjoner

(1) Når det gjelder samarbeid om ulike oppgaveløsninger, så må det utredes spesielt for den enkelte oppgave og fortrinnsvis av de som arbeider i kommunene med vedkommende oppgave.

Utgangspunktet for slike bestrebelser vil være utgiftsbesparelser og/eller kvalitetsforbedringer.

(2) Når det gjelder det politiske samarbeid med henblikk på en felles front overfor omverdenen bør den styrkes. Det gjelder ikke bare lokaliseringsspørsmål i Hedmark eller innlandet. Det gjelder også statsadministrasjonens nærmest kontinuerlige angrep på det kommunale selvstyre.

Sør-Østerdal regionråd er et virkemiddel for et slik politisk samarbeid, som bør styrkes og videreutvikles.



VEDLEGG: OM ADMINISTRASJONSUTGIFTER I KOSTRA

Av Stein Østre

1 Sammenfatning

Konklusjonene er forholdsvis klare:

- (A) Fordeling av utgifter på Kostra-funksjoner krever skjønnsmessige vurderinger. Ukontrollerte sammenligninger mellom kommuner vil derfor lett kunne bli misvisende.
- (B) Det vil være en tendens til at mindre kommuner av praktiske hensyn fører en større del av utgiftene på Kostra-funksjon 120 enn større kommuner.

2 Det prinsipielle utgangspunkt

Fremstillingen her er basert på «Håndbok for bruk av kontoplan i Kostra-2004» (66 sider) fra Kommunal- og regionaldepartementet.

- (A) Utgangspunktet for eller målet med Kostra kan deles i to delmål:
 - (i) Systemet skal – for det første – gi tall for nasjonalregnskapet og sikte punktet med nasjonalregnskapet er å vise hvorledes samfunnets samlede ressurser er anvendt, spesielt er skillet mellom konsum og investering viktig.
 - (ii) Systemet skal – for det andre – gi komparative kostnadstall for ulike aktiviteter i kommunesektoren. Slike tall kan benyttes i effektivitetsstudier, i forbindelse med inntektssystemet osv.

(B) Utgangspunktet eller målet for Kostra er således ikke å gi et bedre grunnlag for kommunale beslutninger i den enkelte kommunale enheter (primær- eller fylkeskommuner)

Skillet mellom de to utgangspunkt (A) og (B) tilsvarer skillet i kostnadsregnskapsteorien mellom selvkostkalkyler og «beslutningskalkyler». Jeg bruker her «beslutningskalkyler» om det som vanligvis omtales som bidragskalkyler eller minimumskostkalkyler.

Selvkostkalkyler innebærer at absolutt alle kostnader skal fordeles på aktiviteter (produkter/kostnadsbærere). Det skal skje selv om det ut fra årsaksprinsippet ikke er mulig å foreta en slik fordeling. Når årsaksprinsippet ikke kan legges til grunn så betyr det at indirekte kostnader må fordeles på bakgrunn av subjektive vurderinger.

«Beslutningskalkyler» betyr at en beslutning vurderes i forhold til de merkostnader eller de mindrekostnader som den innebærer, dvs at årsaksprinsippet ellers til grunn. A posteriori vil det derfor i prinsippet være mulig å konstatere rent objektivt hva endringskostnaden ble.

Det er enkelt å vise at selvkostkalkyler kan lede til feilaktige beslutninger og denne type av illustrasjoner forekommer i alle lærebøker der optimalitetsteoremet «pris lik grensekostnad» behandles.

Regnskapsfolk synes ofte å ha en klokkertro på selvkostkalkyler. Mange bedriftsledere står på prinsippet om at «alle kostnader skal med», hvilket i praksis gjerne synes å innebære bruk av selvkostkalkyler, – kfr «alle må jo forstå at bedriften i det lange løp må få dekket alle sine kostnader». Det er min oppfatning at det i det private næringsliv treffes en rekke feilaktige beslutninger basert på selvkostkalkyler.

3 Gir Kostra sammenlignbarhet?

Her drøftes dette spørsmål bare i relasjon til administrasjonskostnader, dvs Kostra-funksjonene 100 og 120.

3.1 Kostra-funksjon 100

Funksjon 100 Politisk styring og kontrollorganer omfatter tre typer av aktiviteter:

- (i) Utgifter til folkevalgte, politiske partier og valg.
- (ii) Revisjon.
- (iii) Interkommunal virksomhet, regionråd osv som ikke er knyttet til andre Kostra-funksjoner, dvs ikke er knyttet til regulære kommunale aktiviteter.

Ad (i) kan bemerkes at folkevalgtes reiseutgifter i mindre kommuner med spredt bosettingsmønster klart vil være større enn i byer med sentralisert bosetting. Høyere reiseutgifter per innbygger for folkevalgte i mindre kommuner er en «demokrati-kostnad» som bare kan elimineres ved nedbygging av lokale demokratier.

Ad (ii) det er uklart for meg hvorfor man har valgt ikke å gi revisjon en egen Kostra-funksjon. Revisjon er i hovedsak en type av rutinepreget kontroll, som egner seg for interkommunalt samarbeid særlig i mindre kommuner.

Ad (iii) ut fra demokratiske betraktninger er det de folkevalgte som skal styre de interkommunale tiltak. Det er min erfaring fra ordfører- og rådmannsmøtene i Nord-Østerdal i perioden 1986–1991 at det ikke er mulig å skille mer generelle diskusjoner fra diskusjoner tilknyttet egne Kostra-funksjoner.

Mindre kommuner vil vanligvis ha et større engasjement i interkommunale ordninger enn større kommuner. Det er også slik at potensialet for besparelser ved samarbeid om mer rutinemessige oppgaver er større for mindre kommuner. En større kommune vil vanligvis i større grad kunne sies å være «selvforsynt».

3.2 Kostra-funksjon 120

Funksjon 120 Administrasjon omfatter tre hovedtyper av aktiviteter:

- (I) Administrativ ledelse.
- (II) Støtte- og stabsfunksjoner.
- (III) Fellesfunksjoner og fellesutgifter.

Jeg kan ikke drøfte dette i detalj her. Poenget er at arbeidskraften under alle tre punkter skal fordeles mellom disse 120 funksjoner og eventuelt andre funksjoner. Skillet mellom 120 funksjoner og andre oppgaver kan være noe subtilt. I tabell 1 er det gitt en forenklet oversikt over noen av disse fordelingsproblemer

Antagelig er det slik at en oppdeling av denne type kanskje kan være hensiktsmessig i større kommunale enheter, mens den i mindre enheter kanskje endog er tilnærmet meningsløs.

Her kommer inn at prinsippet for fordeling av lønn i håndbokens del 3, avsnitt 3.2, er

«En stillingsandel (funksjonsandel) kan unnlates å foredeles dersom den utgjør mindre enn 20 %. Stillingsandeler med en varighet på mindre enn 3 måneder kan unnlates å fordeles»

Hertil kommer at andeler større enn 20 % skal fordeles, mens andeler under 20 % kan fordeles om man ønsker det.

Tabell 1

Kostra-funksjon 120	Andre Kostra-funksjoner
Generell informasjon	Spesiell informasjon
Overordnet personalfunksjon	Ansettelser mm
Overordnet organisasjonsutvikling	Organisasjonsutvikling i etater
Interne planer	Kommuneplanen (funksjon 300)
Papir/kontormateriell	Papir/kontormateriell
Generell IKT-utgifter	Spesielle IKT-utgifter i etatene
Faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner knyttet til generelle administrative ledere	Faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner knyttet til spesielle administrative ledere
Oppgaver tilknyttet vurdering av behovsutvikling og innspill til budsjettarbeidet, innhenting av anbud, oppfølging av kontrakter	Vurdering av søknader, tildeling og oppfølging av tjenester til tjenestemottagere.

Dette betyr at fordelingen av utgifter/kostnader mellom Kostra-funksjon 120 og andre Kostra-funksjoner i hovedsak må baseres på praktisk skjønn, dvs subjektive vurderinger.

I en liten kommune med «all round» medarbeidere risikerer man at en 100 % stilling med arbeidsoppgaver som nevnt i tabell 2 regnes under Kostra-funksjon 120. I en større kommune vil man kunne ha egne medarbeidere for alle disse oppgaver.

Tabell 2 En person i 100 % stilling

Kostra-funksjon	Oppgave	Funksjonsandel	Ialt
120	Administrasjon	40 %	40 %
202	Grunnskole	15 %	60 %
213	Voksenopplæring	15 %	
215	Skolefritidstilbud	15 %	
222	Skolelokaler og skyss	15 %	
Ialt		100 %	100 %

I en liten kommune kan det betraktes som pedantisk og byråkrati å fordele lønnen til en medarbeider med oppgaver som i tabell 2 på 5 forskjellige Kostra-funksjoner.

4 Eksemplifisering ved 6 kommuner

I tabell 3 er det gitt en oversikt over utgift per innbygger i seks kommuner med fra 30.000 til 40.000 innbyggere til Kostra-funksjonene 100 (Folkevalgt ledelse og revisjon) og funksjon 120 (Overordnet ledelse). Tallene er hentet fra Kostra rapportering for regnskapsåret 2003. KF betegner Kostra-funksjon og N betegner folketall.

Tabell 3

	N	KF 120	KF 100
Lørenskog	30 496	2 819	294
Haugesund	31 361	2 235	214
Ringsaker	31 732	2 179	265
Porsgrunn	33 323	2 675	234
Karmøy	37 281	1 819	278
Arendal	39 495	2 300	205
SUM	203 688	14 027	1 490
GJ SN	33 948	2 338	248
Std avvik	3 627	361	36

Tabellen viser at

Utgiftene per innbygger på funksjon 100 varierer fra kr 205 til kr 294 med et uveid gjennomsnitt på kr 248.

Utgiftene per innbygger på funksjon 120 varierer fra kr 1.819 til kr 2.819 med et uveid gjennomsnitt på kr 2.338.

Kostra-funksjon 100 (Folkevalgte og revisjon)

Utgift per innbygger er lavest Arendal med kr 205. Under forutsetningen om at tallene er sammenlignbare får vi at de andre fem kommuner er ineffektive i forhold til Arendal. 5. kolonne angir differansen eller «overforbruket per innbygger». 6. kolonne viser «samlet overforbruk» når det multipliseres opp med antall innbyggere. 7. kolonne angir overforbruk i årsverk, når arbeidsgiversårsverkskostnad settes lik kr 500.000.

Tabell 4

	N	KF 100	Max effektiv	Differanse	«Overforbruk»	
		Per innb	Per innb	Per innb	I alt kroner	I årsverk
Lørenskog	30 496	294	205	89	2 714 144	5,4
Haugesund	31 361	214	205	9	282 249	0,6
Ringsaker	31 732	265	205	60	1 903 920	3,8
Porsgrunn	33 323	234	205	29	966 367	1,9
Karmøy	37 281	278	205	73	2 721 513	5,4
Arendal	39 495	205	205	0	0	0,0

Under forutsetningen om at tallene er sammenlignbare, så har altså både Lørenskog og Karmøy et årlig overforbruk på denne Kostra-funksjon på 2,7 millioner.

Spørsmålet er om forskjellene er så store at man åpenbart kan bestride tallenes sammenlignbarhet. I tabell 5 er det gitt en oversikt over «overforbruket» både i kroner og i prosent.

Tabell 5

	N	KF 100/N	KF 100	«Overforbruk» i kr	«Overforbruk» i prosent
Lørenskog	30 496	294	8 965 824	2 714 144	30,3
Haugesund	31 361	214	6 711 254	282 249	4,2
Ringsaker	31 732	265	8 408 980	1 903 920	22,6
Porsgrunn	33 323	234	7 797 582	966 367	12,4
Karmøy	37 281	278	10 364 118	2 721 513	26,3
Arendal	39 495	205	8 096 475	0	0,0

Den prosentvise sammenligning indikerer (under forutsetningen om komparabilitet) at overforbruket i de tre kommuner Ringsaker, Karmøy og Lørenskog er på fra ca 23 prosent til over 30 prosent for Kostra-funksjon 100.

Kostra-funksjon 120 (Overordnet ledelse)

Tabell 6 er konstruert på samme måte som tabell 4. For funksjon 120 er det Karmøy som er mest effektiv, hvis tallene er sammenlignbare. 6. kolonne gir samlet «overforbruk» under antagelse av komparabilitet. I 7. kolonne er «overforbruket» uttrykt i årsverk (å kr 500.000).

Tabell 6

	N	KF 120 Per innb	Mest effektive	«Overforbruk per innb»	«Samlet overforbruk»	Omregnet i årsverk
Lørenskog	30 496	2 819	1 819	1 000	30 496 000	61
Haugesund	31 361	2 235	1 819	416	13 046 176	26
Ringsaker	31 732	2 179	1 819	360	11 423 520	23
Porsgrunn	33 323	2 675	1 819	856	28 524 488	57
Karmøy	37 281	1 819	1 819	0	0	0
Arendal	39 495	2 300	1 819	481	18 997 095	38

For Kostra-funksjon 120 (overordnet administrasjon) er det Karmøy som er mest effektiv under forutsetning om sammenlignbarhet. Regner man «overforbruket» for de øvrige kommuner ut fra dette får man de tall som er vist i figur 7.

Tabell 7

	N	KF120/N	KF120	«Overforbruk»	«Overforbruk» pst
Lørenskog	30 496	2 819	85 968 224	30 496 000	35,5
Haugesund	31 361	2 235	70 091 835	13 046 176	18,6
Ringsaker	31 732	2 179	69 144 028	11 423 520	16,5
Porsgrunn	33 323	2 675	89 139 025	28 524 488	32,0
Karmøy	37 281	1 819	67 814 139	0	0,0
Arendal	39 495	2 300	90 838 500	18 997 095	20,9

Det viser seg at kommunene Ringsaker, Haugesund og Arendal ligger på et overforbruk på fra 16 til 21 prosent. Porsgrunn og Lørenskog ligger med en klart høyere «overforbruk» på fra 32 til 36 prosent.

Hovedkonklusjoner

I tabell 6 er det prosentvis beregnede «overforbruk» for Kostra-funksjonene 100 og 120 presentert sammen med oppgaver over antall folkevalgte og antall kvadratkilometer landareal.

Hverken folketall, landareal eller antall folkevalgte kan forklare de prosentvise forskjeller. Det kan likevel bemerkes at Arendal som bare har 39 folkevalgte synes å være mest effektiv med hensyn på Kostra-funksjon 100 (folkevalgte og revisjon).

Tabell 6

	N	«Overforbruk» prosent		Folkevalgte	Landareal
		KF 100	KF 120	FV	km ²
Lørenskog	30 496	30,3	35,5	47	71
Haugesund	31 361	4,2	18,6	49	72
Ringsaker	31 732	22,6	16,5	41	1280
Porsgrunn	33 323	12,4	32,0	49	163
Karmøy	37 281	26,3	0,0	45	228
Arendal	39 495	0,0	20,9	39	272

Tallene i tabellene foran er basert på den forutsetning at utgiftstall beregnet for Kostra-funksjonene 100 og 120 er sammenlignbare. Det grunnleggende spørsmål blir om denne forutsetning er holdbar.

1. Mulighet: Hvis tallene faktisk er sammenlignbare så dreier det seg altså om meget store forskjeller, nærmest groteske forskjeller.

2. Mulighet: Formålsfordelingen av utgifter på Kostra-funksjoner forutsetter fortolkninger samt etablering av en praktisk som innebærer kostnadseffektive fordelingsløsninger. Det er selvsagt begrenset med tid og ressurser en kommune kan bruke på Kostra-registreringene.

Valget mellom de to muligheter kan oi prinsippet avgjøres ved å studere bokføringspraksis i de seks kommuner. Et slikt arbeid faller utenfor rammen av denne fremstilling.

Vitenskapelig sett bør man ikke påstå at fem av seks kommuner er til dels meget ineffektive, når nærmere undersøkelse kan vise at det er feil. Det tilsvarer at en domstol dømmer en part som skyldig, når vedkommende er uskyldig (feil av type 1). Derved unngår man «justismord».

Man risikerer da at det er store effektivitetsforskjeller mellom disse kommuner, men at de likevel «frikjennes». Det tilsvarer at en domstol lar en skyldig gå fri på grunn av mangel på bevis (feil av type 2). Av hensyn til rettsikkerheten i samfunnet er denne løsning man velger.

