

Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold

Er det størrelsen det kommer an på?

Små kommuners evne til å ivareta
generalistkommunekravet

Forord

Dette er en rapport fra et forskningsprosjekt om generalistkommunekravet. Hensikten med prosjektet er å studere de minste kommunenes evne til å ivareta sentrale funksjoner som er lagt til kommunesektoren i Norge: demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og samfunnsutvikling.

Rapporten bygger på en case-studie av fire små kommuners ivaretaking av generalistkommunekravet. Studien er konsentrert om en undersøkelse av hvilke utfordringer små kommuner står overfor i løsningen av de ulike oppgavene, og hvilke løsningsstrategier kommunene tar i bruk. Vi vil i den forbindelse takke de fire aktuelle kommunene for deres velvilje og hjelp i forbindelse med datainnsamlingen.

Den foreliggende rapporten utgjør andre del i prosjektet. Første del besto av en begreps- og indikator-drøfting av dimensjonene i generalistkommunekravet, og en oversikt over nyere forskning på feltet. Denne første delen er rapportert i NIBR-prosjektrapport 2001:1. Den tredje og siste delen av prosjektet består av en statistisk undersøkelse, og vil bli rapportert senere.

Analyser av valgprosessene bygger på data hentet fra Kommunedatabasen til Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste. NSD er ikke ansvarlige for de analyser og tolkninger som er gjort.

Prosjektet er initiert og finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunalavdelingen. Prosjektleder er Sissel Hovik. Rapporten er skrevet av Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold.

Oslo, juni 2001

Arvid Strand

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Sammendrag	7
Summary	12
1 Innledning	18
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	18
1.2 Dagens kommunestruktur og de små kommunenes vilkår	19
1.3 Generalistkommunekravets fire dimensjoner.....	21
2 Metode og data.....	22
2.1 Innledning	22
2.2 Valg av oppgaver	22
2.3 Valg av kommuner	26
2.3.1 Kommunestørrelse	26
2.3.2 Sentralitet	27
2.3.3 Kommunale inntekter.....	28
2.3.4 Framgangsmåte ved valg av kommuner.....	28
2.4 Opplegg for datainnsamling	30
3 Om case-kommunene.....	32
3.1 Innledning	32
3.2 En kort beskrivelse av de enkelte kommunene	32
3.3 Oppsummering, med fokus på forskjeller og likheter	36
4 Demokrati.....	41
4.1 Innledning	41
4.2 Representativt demokrati.....	42
4.2.1 Problemstillinger for undersøkelsen.....	43
4.2.2 Det representative demokratiet i småkommunene	43
4.2.3 Nærhet, personfokus og engasjement, men fragmentering og lav sosial representasjon.....	54
4.3 Direkte demokrati.....	56
4.3.1 Problemstillinger for undersøkelsen.....	56
4.3.2 Det direkte demokratiet i småkommunene.....	57
4.3.3 Få tiltak for å styrke deltakelsen	58
4.4 Brukerdemokrati.....	59
4.4.1 Problemstillinger for undersøkelsen.....	60
4.4.2 Brukerdemokratiet i småkommunene	60
4.4.3 Få tiltak for å styrke brukerdemokratiet	61
4.5 Demokratiets vilkår i små kommuner	62
5 Tjenesteproduksjon	64
5.1 Innledning	64

5.2	Kommunelegetjenesten	66
5.2.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	67
5.2.2	Kommunelegetjenesten i småkommunene	67
5.2.3	Kommunelegetjenesten: rekrutteringsproblemer og manglende differensiering	72
5.3	Tjenestene for psykisk utviklingshemmede	77
5.3.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	77
5.3.2	Småkommunenes tjenester for psykisk utviklingshemmede.....	79
5.3.3	PU-tjenesten: Manglende spisskompetanse og få brukere på samme funksjonsnivå	85
5.4	Skolefritidsordning.....	88
5.4.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	89
5.4.2	Småkommunenes SFO-tilbud	90
5.4.3	SFO-tilbudet: Stort rom for lokale variasjoner.....	92
5.5	Kulturskole	95
5.5.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	96
5.5.2	Småkommunenes kulturskoler	97
5.5.3	Kulturskolene: Rekrutteringsproblemer, små stillingsbrøker og variert utforming.....	103
5.6	Småkommunenes tjenesteproduksjon: utfordringer og løsningsstrategier ..	105
5.6.1	Utfordringer og muligheter for småkommunenes tjenesteyting.....	106
5.6.2	Løsningsstrategier: rekruttering, eksternt bistand og interkommunalt samarbeid	109
6	Rettsikkerhet.....	113
6.1	Innledning	113
6.1.1	Hva er rettsikkerhet?.....	113
6.2	Habilitetsproblematikk	114
6.2.1	Opplever småkommunene habilitetsproblemer?	115
6.2.2	Habilitet: Gjennomsiktighet og muligheter for rolleforvirring	118
6.3	Barneverntjenesten	118
6.3.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	120
6.3.2	Barneverntjenesten i småkommunene.....	121
6.3.3	Barnevernet: Nærhet er både et problem og en styrke	128
6.4	Rettsikkerhet i småkommunene: Nærhet på godt og vondt.....	130
7	Samfunnsutviklingsoppgaver	132
7.1	Innledning	132
7.2	Næringsutvikling.....	133
7.2.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	133
7.2.2	Næringsutvikling i småkommunene.....	134
7.2.3	Næringsutvikling: Lav bemanning og begrenset kompetanse.....	138
7.3	Fysisk planlegging	141
7.3.1	Problemstillinger for undersøkelsen.....	141
7.3.2	Småkommunenes arbeid med fysisk planlegging	143
7.3.3	Fysisk planlegging: Mangelfull kapasitet, begrenset behov.....	146
7.4	Småkommunene som samfunnsutviklere: utfordringer og mulige løsningsstrategier.....	149
8	Små generalistkommuner: Drøfting og konklusjoner	151
8.1	Innledning	151
8.2	Er det størrelsen det kommer an på?	152
8.2.1	Demokrati.....	152

8.2.2	Tjenesteproduksjon	153
8.2.3	Rettsikkerhet	157
8.2.4	Samfunnsutvikling	158
8.3	Løsningsstrategier	158
8.3.1	Strategier for å avhjelpe demokratiproblemer i små kommuner	159
8.3.2	Rekrutteringsstrategier	159
8.3.3	Bruk av ekstern kompetanse	160
8.3.4	Interkommunalt samarbeid.....	161
8.4	Avsluttende drøfting: Småkommunenes styrker og utfordringer	163
	Litteratur	166
Vedlegg 1	Tabeller	170
Vedlegg 2	Informantliste	172

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Antall kommuner og gjennomsnittsinntekt pr. innbyggere, etter størrelse. Pr. 01.01.1999. Oslo er utelatt</i>	20
Tabell 2.1	<i>Folketall, sentralitet og inntektsnivå til de 12 kommunene som ble utpekt som aktuelle for valg</i>	29
Tabell 2.2	<i>De fire case-kommunene</i>	30
Tabell 3.1	<i>Case-kommunenes sentralitet, "kommunale" omgivelser, bosettingstetthet og interne avstander</i>	37
Tabell 3.2	<i>Næringsstruktur og folketallsutvikling i case-kommunene</i>	38
Tabell 3.3	<i>Noen nøkkeltall for økonomiske rammer og utvikling i case-kommunene</i>	39
Tabell 3.4	<i>Antall årsverk som ble utført i kommunene i 1999 eller 2000, per 1.000 inbyggere</i>	39
Tabell 4.1	<i>'Styringen' av valgprosessen. Krødsherad kommune</i>	45
Tabell 4.2	<i>Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Krødsherad kommune</i>	45
Tabell 4.3	<i>Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Krødsherad kommune</i>	46
Tabell 4.4	<i>'Styringen' av valgprosessen. Lesja kommune</i>	48
Tabell 4.5	<i>Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Lesja kommune</i>	48
Tabell 4.6	<i>Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Lesja kommune</i>	49
Tabell 4.7	<i>'Styringen' av valgprosessen. Lurøy kommune</i>	50
Tabell 4.8	<i>Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Lurøy kommune</i>	51
Tabell 4.9	<i>Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Lurøy kommune</i>	51
Tabell 4.10	<i>'Styringen' av valgprosessen. Tjeldsund kommune</i>	53
Tabell 4.11	<i>Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Tjeldsund kommune</i>	53
Tabell 4.12	<i>Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Tjeldsund kommune</i>	54
Tabell 4.13	<i>Om kommunene har innført bestemte tiltak for informasjon til, og alternative deltakelsesformer for innbyggerne</i>	58
Tabell 4.14	<i>Om kommunene har innført bestemte tiltak for å styrke brukerdemokratiet</i>	61
Tabell 5.1	<i>Dekningsgrad, m.v. i kommunelegetjenesten i case-kommunene</i>	73
Tabell 5.2	<i>Bemanning av andre fagstillinger innenfor kommunehelsetjenesten i case-kommunene</i>	74
Tabell 5.3	<i>Omfanget av interkommunalt samarbeid innenfor kommunehelsetjenesten</i>	76
Tabell 5.4	<i>Trekk ved kommunenes tjenester overfor psykisk utviklingshemmede</i>	86
Tabell 5.5	<i>Antall barn i SFO skoleåret 1999-2000, andelen dette utgjør av alle elever i 1.-4. klasse, andel skoler med SFO-ordning og antall steder der ordningen er lagt til barnehage</i>	92
Tabell 5.6	<i>SFO-tilbudet case-kommunene gir, forstått som pris, åpningstider, bemanningsnorm og pedagogisk innhold, for skoleåret 2000-2001</i>	93
Tabell 5.7	<i>Trekk ved kommunenes kulturskoler</i>	104
Tabell 6.1	<i>Trekk ved kommunenes barneverntjeneste</i>	129
Tabell 7.1	<i>Organisering av, og bemanning innenfor det næringspolitiske området</i>	138

Tabell 7.2	<i>Kommunenes næringspolitiske aktivitet: Om informanter vektla følgende virkemidler eller tiltak som viktige i dette arbeidet. + indikerer om informanter nevnte oppgaven eller virkemidlet som viktig. 0 er benyttet både der informanter eksplisitt har sagt at oppgaven ikke er viktig, og der de ikke har nevnt noe om dette.....</i>	140
Tabell 7.3	<i>Bemanning og organisering innenfor kommuneplanleggingen, planstatus og begrunnelse for denne</i>	147
Tabell V.1	<i>Trekk ved kommunestyrets sammensetning</i>	170
Tabell V.2	<i>Trekk ved valgprosessen.....</i>	171
Tabell V.3	<i>Antall kommunestyrerepresentanter, etter alder.....</i>	171

Sammendrag

Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold

Er det størrelsen det kommer an på?

Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet.

En case-studie av fire små kommuner.

NIBR prosjektrapport 2001:8

De norske kommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver. Samtlige kommuner forventes å ivareta disse oppgavene på en forsvarlig måte. Det er dette som kalles systemet med *generalistkommuner*. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, stiller staten krav om at kommunene fyller de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver.

Denne rapporten utgjør andre del av et forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge. I rapporten analyseres materiale fra en dybdestudie av fire små norske kommuner. Studien har hatt som siktemål å undersøke hvilke utfordringer småkommunene står overfor, og hvilke strategier de benytter for å møte oppgavene. Vi har også ønsket å belyse hvorvidt det som framstår som småkommuneproblemer og –fordeler først og fremst skyldes kommunenes *størrelse*, eller om det er andre faktorer – som sentralitet, bosettingsstruktur eller trekk ved kommunens omgivelser – som spiller inn.

I studien er det valgt ut kommuner av omtrent samme størrelse (ca. 2000 innbyggere), og i omtrent samme økonomiske situasjon, men med ulik sentralitet og bosettingsstruktur. Blant de fire kommunene er det én relativt sentral og én perifer kommune i Østlandsområdet (Krødsherad og Lesja) samt én sentral og én perifer kommune i Nordland (Tjeldsund og Lurøy). I dybdestudien har det vært nødvendig å velge ut mer avgrensede oppgaver innenfor de fire dimensjonene – demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og samfunnsutvikling – for nærmere undersøkelse. Informasjon om kommunenes oppgaveløsning er i hovedsak innhentet ved hjelp av informantintervjuer i de utvalgte kommunene.

Demokrati – nært, men for nært?

Innenfor demokratidimensjonen har vi studert vilkårene for det *representative* demokratiet og det *direkte* demokratiet i småkommunene. Betingelsene for et levende lokal-demokrati er på mange måter særlig gode i små kommuner. Små forhold gir kort avstand mellom den enkelte innbygger og politisk og administrativ ledelse i kommunen. Den enkelte innbygger kjenner sine folkevalgte, tar mer direkte kontakt, og har større innflytelse på sammensetningen av kommunestyret. Avstanden mellom ønsker og faktisk politikk blir kortere og mer overskuelig, og politikerne og administrasjonen har bedre kunnskap om ønsker og behov i befolkningen. Omfanget av direkte kontakt avhenger imidlertid i noen grad av interne kommunikasjonsforhold, slik at små kommuner med vanskelige interne kommunikasjoner, opplever mindre direkte kontakt. Spredt bosetting

og vanskelige kommunikasjoner kan til en viss grad avhjelpest ved at innbyggerne organiseres i lokalutvalg. Sterke lokalutvalg kan imidlertid medføre oppsplitting av småkommunene, slik at den politiske kampen langt på vei utspilles mellom grendene. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre helhetlig styring av kommunen.

Den helhetlige styringen kan også utfordres av et sterkere fokus på personer, enkeltsaker og geografiske konfliktlinjer enn på partier i småkommunene. Fordi det står få velgere bak hver representant i kommunestyret i de små kommunene, gir retting av lister (strykninger og kumuleringer) og mobilisering rundt enkeltsaker og –personer betydelig utslag. Omfattende og virkningsfull deltakelse knyttet til enkeltsaker kan innebære et dilemma mellom deltakelse og effektivitet, i den forstand at bredt folkelig engasjement kan representere en utfordring for ønsket om helhetlig og langsiktig politisk styring.

I en del småkommuner gjenspeiler medlemmene i kommunestyret i liten grad befolkningen med hensyn på kjønn, alder og yrke. Mobilisering ved valgene, og spesielt rettingen av stemmesedlene, synes å gjøre det vanskeligere å sikre bred representasjon. Vi vil spesielt peke på at kvinneandelen i kommunestyret gjennomgående er lavere i små kommuner. I småkommunene vil dessuten ofte *kommunen* være 'hjørnestensbedriften'. Relativt mange kommunestyrepolitikere er selv ansatt i den kommunen de skal styre, noe som kan innebære både et demokratisk problem og en utfordring for rettssikkerheten i små kommuner.

Tiltak for å styrke innbyggernes rolle som brukere eller borgere er lite brukt i de små kommunene vi har studert, og en ser stort sett lite behov for slike tiltak. Unntaket her er at kommunen til tider kan ha behov for den kunnskap som finnes om grupper med spesielle behov. Her er småkommunene ofte for små til at disse gruppene har organisert seg, slik at kommunen ikke kan henvende seg til valgte representanter som kan målbare gruppens interesser.

Tjenesteproduksjon – generalister, ikke spesialister

Undersøkelsen omfatter kommunelegetjenesten, omsorgen for psykisk utviklingshemmede, skolefritidsordningen samt kommunale kulturskoler. I vurderingen av hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder rettssikkerhet, har vi også studert barneverntjenesten. Dette er oppgaver som fordrer ulike typer kvalifikasjoner, og oppgavene er også forskjellige med hensyn til hvor lenge kommunene har hatt ansvar for dem og hvor tunge de er for kommunene å ivareta, både ressursmessig og kompetansemessig.

Ut fra dybdestudien av de fire små kommunene som inngår i prosjektet, kan vi oppsummere *fordelene* knyttet til tjenesteproduksjon i tre stikkord: Nærhet, oversiktighet og fleksibilitet. I små kommuner blir veien kort fra øverste ledelse til førstelinjetjenesten og brukerne. Nærhet og kjennskap innbyggerne imellom og mellom tjenesteytere og –mottakere, kan bidra til at personalet i førstelinjetjenesten "strekker seg ekstra", og tilpasser ytelsene til brukernes ønsker og behov. Oversiktighet synes også å gi ganske gode forutsetninger for omprioritering av ressurser og innsats etter behov.

Studien av de fire kommunene avdekker også at småkommunene står overfor en rekke *utfordringer* i tjenesteproduksjonen. Utfordringene er særlig knyttet til rekruttering av fagfolk og etablering av fagmiljø samt til småkommunenes mulighet for å ha spisskompetanse og til å gi innbyggerne et differensiert og bredt tilbud av tjenester.

De små kommunene har betydelige rekrutteringsproblemer innenfor enkelte områder. Av de tjenestene vi har sett nærmere på, er det særlig problematisk å rekruttere leger til kommunehelsetjenesten og kvalifiserte lærere til musikkskolen. Også barnevernet i

småkommunene ser ut til å ha vanskeligheter med å få utdannede barnevernspedagoger. Rekrutteringsproblemene har flere årsaker. Generell mangel på visse typer fagfolk slår særlig negativt ut for små kommuner. Det synes dessuten å være en tendens til at det dannes positive eller negative 'rekrutteringstrender'. Hvis kommunen har mange vakante stillinger, blir rekrutteringen vanskeligere og arbeidskraften mindre stabil. Manglende fagmiljø sees også som en årsak til rekrutteringsproblemer, både fordi det kan innebære problemer med å få faglige impulser i arbeidet, og fordi mangel på andre å diskutere faglige problemstillinger med legger et betydelig ansvar på den enkelte. Problemene med å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft innenfor visse områder, fører også til at småkommunene ofte ikke klarer å frigi kapasitet til forebyggende og langsiktig arbeid, for eksempel forebyggende helsearbeid og miljørettet helsevern.

En annen årsak til rekrutteringsproblemer i små kommuner er knyttet til at kommunene ofte bare kan tilby små stillingsbrøker. Dette avspeiles også i at de ansatte i små kommuner ofte må være generalister, i den forstand at de må kunne jobbe med et mangfold av problemstillinger og arbeidsoppgaver, kanskje også på ulike nivåer i organisasjonen. De ansattes generalistrolle kan være et gode, i den grad det gjør det lettere å samordne tilbud og tjenester for brukerne. Men mangelen på spesialister i småkommunene innebærer at kommunene kan ha problemer med å gi befolkningen et differensiert tjenestetilbud på en del områder.

Det er ikke bare små *perifere* kommuner som opplever utfordringer i rekrutteringen av fagpersoner. Studien viser at rekrutteringsproblematikken for en del faggrupper synes vel så aktuell i små *sentrale* kommuner som i distriktskommuner. I sentrale strøk er det gjerne større mulighet for å bytte jobb uten å bytte bosted, mens dette ikke er like enkelt i mer perifere områder. Rekrutteringsmuligheter og stabilitet blant fagutdannede avhenger også av om det finnes utdanningsinstitusjoner eller andre institusjoner i nærheten. Utdanningsinstitusjoner i nærheten av kommunen ser ut til å virke positivt på rekrutteringen, mens andre institusjoner, for eksempel større kompetanse- og behandlingssentra, kan fungere som konkurrenter til de små kommunene. Institusjonene har ofte store og interessante fagmiljø, noe småkommunene ikke kan tilby.

Rettsikkerhet – gjennomsiktighet på godt og vondt

Undersøkelsen drøfter hvorvidt små kommuner opplever habilitetsproblemer, og ser noe nærmere på rettsikkerhetsaspekter ved barneverntjenesten i kommunene. Nærheten mellom politikere, kommuneadministrasjon og innbyggere, vil med nødvendighet bli større i små kommuner. Mange er i slekt med hverandre, eller kjenner hverandre på andre måter. Det lille samfunnets gjennomsiktighet bidrar til at kommunale avgjørelser ikke blir fjerne, upersonlige og rigide, og kan også motvirke forskjellsbehandling, fordi de små forholdene medfører innsikt i kommunens avgjørelser og disposisjoner. Stor nærhet innbyggerne i mellom, og mellom innbyggere og kommunens ledelse, kan imidlertid utfordre rettsikkerheten. Familie- og vennskapsbånd kan føre til habilitetsproblemer i små kommuner, og gjennomsiktighet kan gi en konkret og personfokuset tilnærming snarere enn en prinsipiell. I småkommuner vil dessuten kommunen selv gjerne være 'hjørnestensbedriften', noe som betyr at flere politikere er ansatt i kommunen. Dette fører til en del prinsipielt vanskelige situasjoner, der den enkelte står i fare for å blande sammen rollene som ansatt, politiker og innbygger.

Tidligere studier viser at nærhet og oversiktighet i noen småkommuner fører til at barnevernet kommer tidlig inn i sakene, og derfor kan sette inn hjelpetiltak før situasjoner får utviklet seg ytterligere. Dybdestudien gjennomført i prosjektet tyder på at samarbeidsforholdene internt i kommunen og andre etaters tillit til barnevernet synes å være av betydning for småkommunenes evne til å dra fordel av nærheten til innbyggerne. Hvis

tilliten til barnevernet *ikke* er til stede, kan andre kommunale instanser være tilbakeholdne med å melde saker, fordi de er i familie med eller kjenner dem det gjelder.

Rettsikkerheten kan også utfordres ved mangelfull kompetanse i saksbehandlingen, dvs. at innholdet i vedtakene ikke holder mål i forhold til faglige og juridiske standarder. Dette har vi i liten grad kunnet undersøke i vår studie. Vi kan imidlertid konstatere at ingen av de fire kommunene har kommuneadvokat, og at juridisk ekspertise i de fleste tilfeller leies inn etter at saken har kommet ganske langt. Flere av våre kommuner har relativt nyansatte folk i barneverntjenesten, og ingen av dem har hatt tilsvarende stilling i andre kommuner. Nyutdannedes oppdaterte kompetanse kan være en styrke, men mangel på erfaring kan være et problem i et så krevende arbeid som barnevernarbeid.

Samfunnsutvikling – en oppgave på defensiven?

Blant samfunnsutviklingsoppgavene har vi særlig studert småkommunenes næringspolitiske arbeid, mens planleggingsfunksjonen er dekket mer summarisk.

Små kommuner er preget av oversiktighet og stabilitet. Behovet for oppdaterte og overordnede planer for kommunen anses derfor som liten, og de opplever et misforhold mellom statens krav og kommunens eget behov for planlegging. Oppgavene knyttet til næringsutvikling oppfattes ofte som særlig viktige for de små kommunene, fordi arbeidsplasser anses som vesentlig for å sikre bosetningen.

Prioriteringen av direkte personrettede tjenester synes å gå på bekostning av samfunnsutviklingsoppgavene, som oppleves å være mer utsatte for nedskjæringer. Det er en klar tendens til at egne stillinger med ansvar for samfunnsutviklingsoppgavene er inndratt pga. behov for budsjettmessige innstramninger. Ansvar for oppgavene er overlatt til administrative og politiske ledere i kommunen.

Løsningsstrategier

Samtalene i de fire små kommunene har avdekket en rekke strategier som småkommunene bruker – eller kan bruke – for å møte utfordringene de står overfor i løsningen av sine oppgaver. Når det gjelder demokratiproblemene knyttet til personfokusering i saksbehandlingen i småkommunene, avhjelpes disse i noen grad ved å la administrasjonen behandle særlig sensitive saker, som barnevern- og helse-/sosialsaker. Enkelte småkommuner opplever fragmentering av politikken pga. konkurranse mellom ulike deler av kommunen, kanskje først og fremst i lokalisering av tjenester og infrastruktur. Langsiktig planlegging kan avhjelpe utslagene av fragmenteringen noe, men langsiktig bindende planlegging kan synes spesielt vanskelig i småkommunene, fordi fristelsen til å se bort fra planen er stor når konkrete saker kommer opp, og en kjenner dem som berøres.

For oppgavene innenfor tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og samfunnsutvikling, peker studien av de fire småkommunene på noen felles grupper av løsningsstrategier. Strategiene er i hovedsak knyttet til rekruttering, bruk av ekstern kompetanse samt interkommunalt samarbeid.

Kommunene har et visst repertoar av løsningsstrategier for å sikre *rekrutteringen* av fagfolk. Disse strategiene inkluderer ordninger for stimulering til utdanning og videreutdanning, for eksempel innenfor sykepleie og barnevern. Kommunene samarbeider også med nabokommuner om å etablere hele stillinger (eller tilstrekkelig store stillingsbrøker), for å gjøre stillingene attraktive for fagfolk. I rekrutteringsarbeidet har kommunene ofte stor nytte av nettverk av vikarer og tidligere ansatte for å få kontakt med potensielle søkere. Til tider benyttes også A-etats tjenester og private formidlingsbyråer til dette formålet. Enkelte småkommuner driver aktiv søking etter folk i utlandet (fysioterapeuter,

sykepleiere, organister/musikkskolerektor). Noen kommuner nevner at lønn benyttes som virkemiddel, men betydningen av lønn synes å variere.

Små kommuner har ikke mulighet til å ha spisskompetanse på alle de områdene de er forventet å arbeide med. De ansatte i småkommunene har stort behov for veiledning fra *ekstern kompetanse*. En del kommuner har også i perioder behov for å leie inn andre til å gjøre oppgaver de selv ikke har kapasitet eller kompetanse til å ta seg av. Kommunene tar i bruk flere løsningsstrategier for å bøte på sitt kompetanseunderskudd. De benytter habiliteringsteam og eksperter på fylkesnivå som viktige kompetansemessige ressurser. Ansatte i små kommuner rådfører seg også – mer eller mindre formalisert – med kolleger fra andre kommuner i området. Noen kommuner kjøper hjelp av større kommuner, men også private konsulenttjenester kjøpes til å utføre visse jobber.

Interkommunalt samarbeid kan være motivert ut fra behovet for å rekruttere fagfolk, ut fra ønsket om økt effektivitet, eller ut fra en målsetning om å gi brukerne et bedre tjenestetilbud. Samarbeidet kan være ganske bredt, men kan like gjerne være avgrenset til én tjeneste eller sak. I de kommunene vi har sett på, synes interkommunale samarbeidsløsninger primært å bli benyttet i produksjonen av konkrete og klart avgrensede tjenester. Det er lite samarbeid om samfunnsutviklingsoppgavene.

Informanter i tre av de fire småkommunene vi har studert mener det er mye å vinne på interkommunalt samarbeid, men at det er vanskelig å etablere og opprettholde slikt samarbeid. Det er flere problemer knyttet til å få interkommunalt samarbeid til å fungere. Innbyggerne og politikerne ønsker ofte ikke interkommunale løsninger, fordi de er redde for å miste sitt lokale tilbud og styringen av dette. Enkelte informanter hevder at kommunens *identitet* er knyttet til selv å kunne tilby tjenestene, og mange synes å tro at interkommunalt samarbeid er første skritt på veien til kommunesammenslåing. En annen samarbeidshindring ligger i at nabokommunen(e) ikke har samme behov for samarbeid. Når samarbeidet er saksspesifikt, er det en forutsetning at alle partene tjener på samarbeidstiltaket. Et tredje forhold som ofte nevnes, er at samarbeid vanskeliggjøres fordi de aktuelle kommunene er organisert ulikt. Samarbeid synes å være enklest å etablere mellom jevnstore nabokommuner som ligger i relativt kort avstand fra hverandre. I Lurøy oppfattes de store avstandene mellom kommunene å gjøre interkommunalt samarbeid lite hensiktsmessig. For noen oppgaver kan det imidlertid være mer naturlig at små kommuner samarbeider med større. Dette gjelder særlig tjenester der ansatte i små kommuner uten fagfellesskap, har behov for veiledning og hjelp fra et større og sterkere fagmiljø. For en del tjenester eksisterer det faglige nettverk i regionen. Slike nettverk synes imidlertid sårbare for lange og vanskelige reiseveier. Flere informanter gir uttrykk for at initiativ og midler fra fylkesnivåets side, er viktig for å etablere og opprettholde kontakten i slike regionale faglige nettverk.

Summary

Sissel Hovik and Trine Monica Myrvold

Does size matter?

On the ability of the smallest municipalities to meet the requirements of the generalist municipal system

A case study of four small municipalities

NIBR Report 2001:8

Norwegian municipalities have a broad range of responsibilities and it is expected of each municipality to meet them in a proper manner. This is the idea behind the *generalist municipal system*. Independent of demographic considerations, habitation patterns or other features, the state requires all municipalities to discharge the same functions in relation to democracy, service production, legal rights, and community development.

This report is the second part of a study on the ability of the smallest municipalities to implement the whole range of tasks delegated to them in Norway. In the report we analyse material from a detailed study of four small Norwegian municipalities. The purpose of the study has been to examine the challenges facing small municipalities and the strategies employed to fulfil obligations. We also wanted to study if what seem to be problems and benefits common to small municipalities are due primarily to the *size* of the municipality or if other factors – such as centrality, demographic and habitation patterns, or aspects of the municipal environment – have an impact.

Municipalities of approximately the same size (about 2000 inhabitants) were selected for the study; they share more or less the same economic situation, though differ with regard to centrality and habitation patterns. Among these four municipalities we have one that is relatively centrally located and one in the peripheral areas of the Eastern Norway region (Krødsherad and Lesja), and one central and one peripheral municipality in Nordland County (Tjeldsund and Lurøy). For the purpose of the study it was necessary to select specific features within the four dimensions – democracy, service production, legal rights and community development – for closer inspection. Information on the way municipalities perform their tasks has been gathered mainly through informant interviews in the municipalities in question.

Local democracy – perhaps too local?

Within the democracy dimension we have studied conditions for *representative* democracy and *direct* democracy in small municipalities. The conditions for a vibrant local democracy are in many ways particularly good in small municipalities. Smallness means short distances between the individual member of the public and the political and administrative hierarchy in the municipality. Individual inhabitants know their elected representatives, have more direct contact with them and wield more influence over the composition of the council. The distance between aspirations and practical politics is shorter and more easily fathomable, and politicians and the administration are more

knowledgeable about the wants and needs of the population. The amount of direct contact depends, however, to some extent on internal communications. Small municipalities with difficult communication structures experience less face-to-face contact. While a dispersed population and difficult communications can be offset to a certain degree by organising local public committees, strong local committees can also cause cleavages in small municipalities, reducing politics to a struggle largely fought between different neighbourhoods. It goes without saying that this can make the governance of the municipality as a whole more difficult.

Overall governance can also be challenged by a strong focus on personalities, individual issues and geographical lines of conflict than on parties in small municipalities. Because there are fewer voters behind each council representative in small municipalities, the amendment of election lists (crossing out and cumulating) and mobilisation on individual issues and persons can create large impacts. Wide and effective participation in relation to individual issues may entail a dilemma between participation and efficiency in the sense that a wide engagement on the part of the public may represent a challenge to the wish for inclusive and long-term political governance.

In some small municipalities, the members of the council do not reflect the demography of the population with regard to sex, age and occupation to any great extent. Mobilisation at elections, and, in particular, amendment of ballot papers, appears to work against broad representation. We want to note in particular that the proportion of women on councils is generally lower in small municipalities. In small municipalities, the *municipality* itself will often be the key employer. Quite a large number of council members are themselves employed by the municipality they are supposed to run, a situation which could be translated as both a democracy problem and a legal rights challenge specific to small municipalities.

Measures to strengthen the role of the public as users or citizens have not been implemented widely in the small municipalities in our study, and the need for such measures is not immediately apparent either. The exception here is that the council may at times require access to existing information on groups with special needs. In cases like this, small municipalities are often too small for these groups to organise themselves into articulate groups. The council are thus hindered from calling on elected representatives that can act as a mouthpiece for the interests of such groups.

Service production – generalists, not specialists

The study embraces the municipal medical service, the care of mentally handicapped people, after-school activities, and municipal culture schools. In assessing the challenges facing the municipalities with regard to legal rights, we have also looked into the child protection service. These services require different types of qualifications, and they differ also with regard to the length of time the council has been in charge of them and the burden they place on the council in the form of resources and expertise.

Based on the study of the four small municipalities included in the project, we can summarise the *advantages* associated with service production under three headings: proximity; transparency; and flexibility. In small municipalities, the distance is short between the executive leadership and the first line services and users. This proximity and general familiarity with each other – service producers and recipients included – may encourage personnel in the first line services to “go the extra mile” and adapt services to the needs and wishes of the users. Transparency also seems to lay a quite good foundation for channelling resources and efforts according to need.

The study reveals in addition that small municipalities face a number of *challenges* in the production of services. These challenges are tied to the recruitment of specialists and the establishment of professional environments in particular and also to the opportunity available to small municipalities to acquire top-quality expertise and to offer the public a differentiated and wide selection of services.

There are significant problems related to recruitment of personnel to some areas in small municipalities. Of the services we have explored, the local health services experience difficulties in getting doctors and the music school qualified teachers. The child protection service in small municipalities also seems to have difficulties in getting qualified child protection officers. These recruitment problems have several causes. The general lack of certain types of qualified people has a negative impact on small municipalities. There appears in addition to be a tendency for positive or negative "recruitment trends" to emerge. If the municipality has a large number of vacant positions, recruitment tends to become even more strenuous and personnel less committed. The lack of professional milieu is also thought to exacerbate recruitment problems both because the job will lack injections of work-related information and knowledge and because the lack of others to discuss problems with leaves a considerable burden of responsibility on the individual concerned. These problems of recruiting and retaining qualified workers in certain areas also means that small communities often lack the capacity to provide for preventative and long-term work, for instance preventative health work and environmental health protection.

A further reason underlying the recruitment problems in small municipalities has to do with the fact that municipalities often only have part-time jobs for applicants. This is reflected in that staff in small municipalities often play the role as generalists in the sense that they have to be able to work in relation to a range of problems and tasks, even on different organisational levels. This generalist role can have its rewards inasmuch as it eases coordination of services for users. The lack of specialists in small municipalities does however imply that the municipalities find it difficult to provide a differentiated palette of public services in some areas.

It is not just the small municipalities in *peripheral* areas for whom the recruitment of qualified staff is proving an uphill struggle. The study shows that recruitment to some professional groups appears to be just as pressing in small *central* municipalities. While it is generally easier in central areas to change one's job without having to move house, this is not as straightforward in peripheral areas. Recruiting qualified people and retaining them also depend on the presence of educational or other types of institution in the vicinity. Educational institutions close to the municipality seem to have a positive effect on recruitment, while other organisations such as centres of expertise and treatment centres of a certain magnitude tend to function as competitors to the small municipalities. Such institutions are frequently able to offer a broader and more interesting professional environment, something which is beyond the capacity of small municipalities.

Legal rights – transparency for better or worse

The study discusses the extent to which small municipalities experience problems associated with requirements of impartiality and takes a more detailed look at the child protection agency in the municipalities. The distance between politicians, local government administration and the public will obviously be shorter in small municipalities. Many people are related or know each other in other ways. The transparency of the small community means that local government decisions will be less alien, impersonal and rigid. It may also work against differential treatment because the small context allows more insight into municipal decisions and dispositions. But

familiarity among the public and between them and local government leaders can pose a danger to procedural legality. Relations and friendship can lead to imputations of bias in small municipalities, and transparency can fuel a concrete and person-focused approach rather than a principled one. As already mentioned, local municipalities are often the main employer in the area, so many politicians will be municipal employees. This opens the sluices for a range of theoretically tricky situations in which individuals may be in danger of confusing the roles of employee, politician and member of the public.

Earlier studies have shown that proximity and transparency in small municipalities can aid the faster intervention of the child protection agency in relevant cases, enabling it to implement measures before situations worsen. Our findings indicate that the climate of co-operation within local governments and the confidence of other agencies in the child protection agency do seem to have an effect on the ability of small municipalities to benefit from proximity to the public. If there is *little or no* confidence in the child protection agency, other local government bodies may think twice before reporting incidents because they are related to or know the persons involved.

Legal rights may also be under threat from another quarter, in the shape of inadequate case processing competence, resulting in decisions with both technical and legal faults. We have not had the opportunity to examine this matter in any detail in our study. We can, however, say that none of our four municipalities had a council lawyer and that legal expertise in most cases is not hired until the case in question has already covered quite a procedural distance. Several of our municipalities have relatively freshly qualified workers in the child protection agency, none of whom had comparable experience from other municipalities. The up-dated knowledge of recently qualified people can be a strong point, of course, but the lack of experience can be a problem in such a demanding job as child protection work.

Community development – a task on the defensive?

Among the efforts to enhance society in general, we have studied in particular the work of local governments in relation to commerce and industry policy; planning has been examined in a more cursory fashion.

Small municipalities are transparent and stable. The need for up-dated and general plans is therefore not considered to be pressing, which means that they experience a disparity between the demands of the state and the need for planning. Tasks associated with commercial development are often judged to be particularly important in small municipalities because jobs are needed if people are to stay.

The prioritising of services aimed at individuals appears to take place at the cost of tasks aimed at enhancing the community, which seems to be more vulnerable when it comes to pruning the budget. There is a clear tendency to cut positions in local government dedicated to community development tasks when the budget needs tightening. The responsibility for development tasks is to a large degree handed over to administrative and political leaders in the small municipalities.

Task-solving strategies

Interviews in the four small municipalities have brought a number of strategies to light which either are or may be employed by small local governments to meet the challenges that arise as they attempt to carry out their responsibilities. As far as the democracy problems connected with bias in case processing is concerned, this can be offset to a certain extent by delegating especially sensitive cases such as child protection and health/social cases to the administration. Some small municipalities experience political

fragmentation due to the competition between the various parts of the municipality, mostly, perhaps, in matters concerning where services and infrastructure are to be located. Long-term planning may partly offset the effects of fragmentation, but long-term mandatory planning seems to be especially difficult in small municipalities because the temptation to disregard the plan is relatively strong when concrete cases emerge and one knows the people involved.

As regards the tasks within service production, legal rights and community development, the study of the four small municipalities does point to groups of strategies shared by them to get to grips with the problems. The strategies are mainly connected with recruitment, the use of external expertise, and co-operation between local governments.

Local governments have a certain repertoire of strategies they can implement to ensure *recruitment* of qualified staff. These strategies include procedures to stimulate training and further training, for instance in the nursing and child protection sectors. Neighbouring municipalities work together on the creation of full-time jobs (or sufficiently ample part-time jobs) to make them attractive to applicants. In their efforts to recruit personnel, the municipalities often benefit from the network of stand-ins and earlier employees to get into contact with potential applicants. The services of the Labour Market Administration are exploited from time to time to this end, as are those of private agencies. Some small municipalities go abroad to find staff (physiotherapists, nurses, organists and music school directors). Some mention that pay is used as a means to attract people, though the actual effects of higher wages appears to vary.

Expertise at the highest level in all areas of local government is beyond the reach of small municipalities. Personnel in small municipalities experience a great need for professional support from *external sources of expertise*. Some municipalities have to engage outsiders for given periods of time to perform tasks they are unable to execute single-handedly due to lack of capacity or expertise. Municipalities employ several different strategies to offset their shortfall in qualified staff. They use qualifying teams and experts at the county level as major resources in this respect. Personnel in small municipalities consult with colleagues – more or less officially – in other municipalities in the vicinity. Some municipalities purchase assistance from larger municipalities, and private consultancy services are purchased to perform certain tasks.

The motivation to co-operate can range from a need for qualified personnel, a desire to increase efficiency or to give the public better or more services. Collaboration can be quite comprehensive, though just as easily restricted to a single service or item. In our municipalities, local government co-operation seems to be used mainly in the production of concrete and clearly defined services. There is not much co-operation on community development projects.

Informants in three of our four municipalities feel that there is a lot to be said for local government co-operation, but it is difficult to initiate and maintain. Getting local government co-operation to work well is far from easy. The public and politicians often shy away from strategies like this because they are afraid of losing their local services or control over them. Some informants claim that the *identity* of the municipality is tied to their being able to provide services independently, and many feel that local government co-operation is the first step on the road to local government mergers. Another obstacle is that the need for co-operation may differ among neighbouring municipalities. When co-operation is latched onto a specific operation, the precondition is that all parties will benefit from the exercise. A third factor that makes co-operation difficult is that the municipalities are organised differently. Co-operation seems to be easiest to initiate between equally large local governments located within a short distance of one another.

In Lurøy, the great distances between the municipalities allegedly make local government co-operation not really worth the effort. In some areas, however, it may be more natural for small municipalities to co-operate with large ones. This applies in particular to services where the personnel in small municipalities lack a professional meeting place, are in need of advice, counselling and support from a bigger and stronger professional environment. Some services do have a professional network in the region. Networks like this have to tackle long-distance travel across difficult terrain, which is an obvious drawback. Several informants underlined the importance of initiatives and funding from the county level in establishing and maintaining connections in this type of regional network.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Det norske systemet med generalistkommuner innebærer at kommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, og at samtlige kommuner forventes å ivareta disse oppgavene på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, stiller staten krav om at kommunene fyller de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. I 90-årene er det kommet klare signaler fra Regjeringens side om at systemet med generalistkommuner skal opprettholdes (Vabo og Opedal 1997:31-32).

Den foreliggende rapporten utgjør andre del av et forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge. Denne andre delen av prosjektet består av en case-studie av fire små norske kommuner. Hensikten med studien er å undersøke hvilke utfordringer småkommunene står overfor i løsningen av ulike oppgaver, og hvilke løsningsstrategier kommunene tar i bruk. Følgende problemstillinger står sentralt i drøftingen:

- Har de små kommunene tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de oppgavene de er pålagt? Er det typer av kompetanse som savnes spesielt i små kommuner? Hvilke strategier benytter kommunene for å rekruttere fagfolk? Hvilke muligheter har småkommunene for å leie inn kompetanse fra andre kommuner eller fra private konsulenter? I hvilken grad er fylkesmannen og fylkeskommunen en kompetanseressurs for kommunene?
- Hvilken betydning har de svært begrensede fagmiljøene i småkommunene for de ansattes arbeidssituasjon og for løsningen av oppgavene? Innebærer de små fagmiljøene at enkelte funksjoner blir dårlig ivaretatt, eller bidrar små forhold til en bedre samordning på tvers av faggrensene i kommunene? I hvilken grad benyttes interkommunalt samarbeid for å utvide fagmiljøet innenfor avgrensede sektorer?
- Hvilken betydning har de små dimensjonene på tjenestene og administrasjonen for småkommunenes fleksibilitet i tjenesteproduksjonen? Er det visse aspekter ved tjenesteproduksjonen som er lettere eller vanskeligere å ivareta i små kommuner?
- På hvilke måter kan nærheten i de små kommunene påvirke kommunenes funksjoner når det gjelder demokrati og rettssikkerhet? Gir nærhet habilitetsproblemer? Fører nærhet mellom tjenesteyter og –mottaker til bedre tjenester?
- Hva betyr kommunens bosettingsstruktur og sentralitet for evnen til å løse oppgavene?

I første del av prosjektet drøftet vi de sentrale dimensjonene i generalistkommunekravet og redegjorde for eksisterende norsk forskning omkring forholdet mellom kommune-

størrelse og evnen til å ivareta de ulike funksjonene (Myrvold 2001). En tredje, og siste, fase av prosjektet vil bestå av en kvantitativ studie av sammenhengen mellom størrelse og oppgaveløsning i samtlige norske kommuner.

I dette kapitlet skal vi først si litt om de små kommunenes økonomiske vilkår i dagens Norge. Deretter skal vi kort drøfte de ulike dimensjonene i generalistkommunekravet.

Resten av rapporten består av syv kapitler. Kapittel 2 gir en redegjørelse for hvordan vi er gått fram for å velge ut de fire kommunene i case-studien, samt metodiske betraktninger knyttet til studien og rekkevidden av konklusjonene. I kapittel 3 presenteres de fire utvalgte kommunene. Kapitlene 4-7 behandler hver av de fire dimensjonene i generalistkommunekravet. Innenfor hver dimensjon fokuseres noen indikatorer nærmere, og vi drøfter kommunenes oppgaveløsning i forhold til disse indikatorene. Til slutt, i kapittel 8, oppsummeres resultatene av case-studien med utgangspunkt i de problemstillingene som ble nevnt innledningsvis.

1.2 Dagens kommunestruktur og de små kommunenes vilkår

I takt med utviklingen i velferdsstaten, er de norske kommunene blitt tillagt stadig nye oppgaver. Utviklingen har vært fulgt av en vedvarende debatt om den eksisterende kommunestrukturen er tilpasset kommunenes brede og dype oppgaveansvar. Med bakgrunn i de omfattende endringene som hadde funnet sted i kommunesektoren etter kommuneinndelingsrevisjonen på 1960-tallet, ble det oppnevnt et 'Kommune- og fylkesinndelingsutvalg' (Christiansenutvalget) i 1989. Utvalgets mandat var å vurdere hensiktsmessigheten i eksisterende kommunestruktur i lys av endringene i kommunenes oppgaver og øvrige rammebetingelser (NOU 1992:15, s. 15). Christiansenutvalget påpekte de minste kommunenes problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, og anbefalte at kommunene som hovedregel ikke bør være mindre enn 5000 innbyggere. I den politiske diskusjonen i kjølvannet av Christiansenutvalgets innstilling, stod forholdet mellom kommunestruktur og generalistkommuneprinsippet sentralt (Vabo og Opedal 1997). I stortingsdebatten ble det uttrykt bekymring for at småkommunene ikke skulle være i stand til å ivareta alle oppgavene de er pålagt, og for at hensynet til at likhet i tjenestetilbudet ikke skulle bli tilstrekkelig sikret. Fra enkelte representanters side ble det også hevdet at en videre overføring av oppgaver til kommunene ville forutsette en revisjon i kommunestrukturen.

Det skjedde svært få endringer i kommunestrukturen som følge av Christiansenutvalgets innstilling. I 1990-årene har endringene bestått i enkelte justeringer av kommunegrenser og et par tilfeller av kommunesammenslåinger. Med noen viktige unntak, ligger den norske kommuneinndelingen – slik den ble etablert i 1960-årene – fast. Samtidig har de institusjonelle og strukturelle rammebetingelsene for kommunenes virksomhet gjennomgått betydelige endringer (NOU 1992:15, kapitlene 5 og 6).

Tabell 1.1 *Antall kommuner og gjennomsnittsinntekt pr. innbyggere, etter størrelse. Pr. 01.01.1999. Oslo er utelatt*

	Antall kommuner	Gjennomsnittsinntekt pr. innbygger
Under 3 000 innbyggere	160	28 194 kr.
3 000 – 4 999 innbyggere	86	22 210 kr.
5 000 – 8 999 innbyggere	78	20 051 kr.
9 000 – 34 999 innbyggere	91	17 690 kr.
35 000 – 100 000 innbyggere	15	17 283 kr.
Over 100 000 innbyggere	4	18 769 kr.

Kilde: NSDs kommunedatabase

De minste kommunene har gjennomgående langt høyere inntekter enn de større kommunene (Tabell 1.1). Dette skyldes til dels at noen av småkommunene er rike kraftkommuner, noe som bidrar til å trekke opp gjennomsnittsinntekten for denne gruppen. Hovedgrunnen til de minste kommunenes høye inntektsnivå er imidlertid overføringene fra staten. Gjennom overføringssystemet sørger staten for at de små kommunene har et inntektsgrunnlag som gjør dem i stand til å ivareta sine forpliktelser overfor innbyggerne (NOU 1996:1). Dette innebærer at størstedelen av småkommunenes inntekter ikke er egengenererte ut fra lokal skattlegging. Avhengigheten av statlige overføringer kan bety at kommunene blir sårbare overfor politisk-økonomiske disposisjoner på sentralt hold.

De omfattende overføringene til de små kommunene gir etter manges mening for svake incentiver til en større omstrukturering av kommunesektoren. De små kommunene vil tape på å slå seg sammen, blir det hevdet. Dette er diskusjonsspørsmål som ikke direkte vil bli berørt i denne rapporten.

Om 'kommunestørrelse'

Begrepet 'kommunestørrelse' kan ha ulike betydninger, hvorav de vanligste kanskje er areal og innbyggertall. I denne rapporten mener vi antall innbyggere i kommunen når vi snakker om kommunens størrelse. Selv om vi legger til grunn denne enkle definisjonen av størrelse, må vi ha klart for oss at størrelse kan ha forskjellige implikasjoner avhengig av andre strukturelle trekk ved kommunen. En gitt folkemengde kan for eksempel ha svært ulik bosettingsstruktur. En kommune med 1000 innbyggere, der så å si samtlige bor i ett tettsted, vil sannsynligvis stå overfor andre utfordringer enn en kommune med samme folketall, men der innbyggerne bor spredt. Senere i rapporten drøfter vi nærmere hvilken betydning bosettingsstruktur og grad av sentralitet synes å ha for småkommunenes oppgaveløsning.

1.3 Generalistkommunekravets fire dimensjoner

At de norske kommunene skal være generalistorganer innebærer at samtlige kommuner forventes å ivareta alle de viktigste hovedgruppene av oppgaver som er lagt til kommunesektoren. Christiansenutvalget nevner tre slike grupper av oppgaver: demokrati, tjenesteyting og samfunnsbygging (NOU 1992:15). Utvalget behandler rettssikkerhet som en del av tjenesteytingsfunksjonen. Vi mener imidlertid det kan være nyttig å se rettssikkerhet som en egen dimensjon ved kommunenes virksomhet, da rettssikkerhetsaspektet er distinkt forskjellig fra kommunenes tjenesteyting generelt, og derfor også krever en annen type diskusjon.

Kommunenes rolle som *demokratiske organer* innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valg, ved direkte kontakt eller ved andre former for deltakelse.

Kommunene er samfunnets sentrale produsenter av ulike velferdstjenester. *Tjenesteytingsfunksjonen* er mangesidig. Ett aspekt er hvilket omfang av tjenestene kommunen kan tilby sine innbyggere. Et annet aspekt er knyttet til tjenestenes kvalitet. Og ikke minst er effektiviteten i kommunenes produksjon av tjenester en viktig side ved tjenesteytingen.

Rettssikkerhet stilles som krav til all offentlig tjenesteyting. Rettssikkerhet innebærer at innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uhildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Dette er elementer i rettssikkerhetens prosessuelle side. Den materielle siden ved rettssikkerhet betyr at de avgjørelsene som tas skal være riktige i forhold til det som er bestemt i lover og forskrifter. En forutsetning for at dette skal skje, er at sakene behandles av kompetente personer.

Samfunnsutviklingsfunksjonen kan defineres som kommunenes oppgaver i tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet. Næringsutvikling er en slik utviklingsoppgave. En annen funksjon er knyttet til planlegging. Kommunens oppgaver innenfor lokalt miljøvern kan også oppfattes som et element i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område.

Det kan være grunn til å anta at ikke alle de fire dimensjonene i generalistkommunekravet kan realiseres fullt ut samtidig. Som vi senere skal se, kan det for eksempel eksistere et visst bytteforhold mellom demokrati og effektivitet, i hvert fall i noen forståelser av disse begrepene. I prosjektet skal vi først og fremst drøfte dimensjonene en og en. Gjennomgangen av hvordan kommunenes oppgaveløsning henger sammen med kommune-størrelse, fører imidlertid med seg noen betraktninger om i hvilken grad dimensjonene er forenlige. Noen direkte avveining av dimensjonene i forhold til hverandre, skal vi likevel ikke begi oss inn på.

2 Metode og data

2.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi først kort presentere hvilke områder eller oppgaver vi har valgt å studere innenfor de fire dimensjonene ved generalistkommunekravet. Deretter vil vi kort beskrive opplegget for valg av kommuner, og til sist opplegg for datainnsamling.

2.2 Valg av oppgaver

I case-studien har vi valgt ut noen indikatorer på hver av de fire dimensjonene i generalistkommunekravet. Innenfor prosjektets rammer har vi ikke kunnet studere kommunenes ivaretagning av alle oppgaver de skal eller bør ivareta. Derfor har vi måttet konsentrere oss om noen. Vi har valgt å gå inn på områder der vi tror kommunestørrelse kan ha betydning for kommunens oppgaveløsning, dvs. oppgaver der det er sannsynlig at det eksisterer smådriftsulempen eller smådriftsfordeler. Vi har samtidig valgt funksjoner som vi har grunn til å anta småkommunene i varierende grad vil ha vanskeligheter med å ivareta.

De valgte oppgavene er ikke representative for hver av dimensjonene, men heller ment å belyse forskjellige problemstillinger. Disse oppgavene kan spesifiseres mer eller mindre snevert. Fordelen ved å snevre inn undersøkelsen, er først og fremst at vi får et håndterlig og klart avgrenset materiale. Ulempen med dette er at vi kan komme i den situasjonen at de valgte kommunene ikke har den spesielle ordningen vi vil se på, slik at det rett og slett ikke blir noe å studere. Det er også en fare for å snevre oss inn så mye at vi ikke får med lokale utfordringer og interessante strategier. Vi har derfor valgt å beholde en viss åpenhet overfor lokale forhold. Nedenfor går vi kort gjennom de oppgaver vi har valgt å studere innenfor hver av dimensjonene, og begrunner dette kort.

Demokrati

I de kvalitative studiene har vi valgt å studere aspekter ved det direkte demokratiet, brukerdemokrati og representativt demokrati. Vi har forsøkt å studere *bredden* i demokratiet i kommunene, så vel som *dybden* i den deltakelsen som skjer. Dette innebærer at vi først kartlegger kommunens ordninger for innbyggerdeltakelse i de ulike forståelsene av demokrati, for deretter å se nærmere på indikatorer på det representative demokratiet og på brukerdemokratiet i kommunen, de to sidene ved demokratiet som vi har valgt å studere mer utførlig.

Vi har valgt å studere sider ved det *representantive demokratiet* i noe større bredde. Som indikatorer på dette har vi valgt å se på kommunestyrerepresentantenes sosiale representativitet, samt utskifting og konkurranse i forbindelse med valg. Når det gjelder *brukerdemokratiet*, har vi kartlagt hvilke ordninger for brukermedvirkning som eksisterer

i kommunene, og samtidig forsøkt å gå videre, gjennom å undersøke i hvilken grad brukerne faktisk trekkes med i utformingen av politikken. Når det gjelder det *direkte demokratiet* har vi begrenset oss til å undersøke hvilke ordninger kommunene har iverksatt for å involvere innbyggerne i kommunens beslutningsprosesser.

Vi har valgt å ikke studere det deliberative demokratiet. Det er vanskelig å få et godt grep på dette ved hjelp av samfunnsfaglige metoder (Myrvold 2001). Vi mener derfor at det innenfor prosjektets rammer ikke er rom for å studere innslag av deliberasjon i kommune-politikken mer inngående.

Tjenesteyting

De analyser som foreligger av småkommunenes tjenestetilbud, gir ikke inntrykk av at disse kommunene har problemer med å gi sine innbyggere et rimelig – eller til og med et ganske stort – omfang av kommunale tjenester. Vi har derfor valgt å fokusere på sider ved tjenestenes *kvalitet*, samt ulike strategier kommunene benytter for å sikre et omfattende, kvalitativt og/eller effektivt tjenestetilbud. Vi er videre særlig interessert i hvilke strategier kommunene benytter for å overvinne utfordringer og problemer de står overfor. Dette vil si lite om resultatene av politikken, det sier snarere noe om forutsetninger for et godt tilbud.

Vi har valgt å studere noen få tjenesteområder. Et viktig kriterium for valg, er at det er oppgaver der kommunen har en viss innflytelse på disposisjonene, eller der formelt og faktisk tilbud kan vise betydelig avvik. På bakgrunn av dette, valgte vi bort grunnskolen. Grunnskolen er så sterkt sentralt styrt at det etter vår oppfatning ikke er grunn til å tro at tilbudet i de minste kommunene ikke skulle være rimelig godt. Det kan imidlertid hende at kvaliteten på tilbudet er dårligere enn tallene isolert skulle tilsi, for eksempel ved rekrutteringsproblemer til lærerstillingene.

Vi ønsket å studere tjenester innenfor ulike kommunale sektorer, for å dekke et bredt spekter av kommunenes oppgaver. Vi ønsket videre å inkludere både oppgaver kommunene har hatt ansvar for over en lengre periode, og oppgaver som kommunene nylig er gitt ansvaret for. Dette er begrunnet i en interesse for å undersøke hvilke problemer små kommuner stilles overfor i forbindelse med løsningen av nye oppgaver. Vi ønsket videre å inkludere oppgaver der kravet til bemanning og kompetanse varierer noe. Et sentralt spørsmål for undersøkelsen er hvilke problemer små kommuner har med å rekruttere kvalifisert fagpersonale. Videre så vi det som en fordel å ta for oss både tjenester som i prinsippet gjelder hele befolkningen, eller hele befolkningen innenfor en aldersgruppe, og tjenester som retter seg mot en begrenset gruppe i befolkningen.

Innenfor oppvekstområdet sto valget mellom barnehage og SFO (skolefritidsordning). Barnehagetilbudet er relativt godt kartlagt fra før, mens *SFO-tilbudet* er mindre studert. Siden vi vet en god del om sammenhengen mellom barnehagetilbudet og kommune-størrelse, valgte vi å ikke studere denne tjenesten. SFO er en relativt ny oppgave for de fleste kommunene. Kommunene er pålagt å ha en slik ordning, men ikke nødvendigvis på hver skole eller i hvert tettsted. Det faktiske tilbudet vil derfor kunne variere mye. Oppgaven setter i liten grad krav til spesielt kvalifisert personell, og slik sett kan det forventes å være en relativt enkel oppgave for kommunene å ivareta.

Innenfor omsorgssektoren vurderte vi tjenester overfor psykisk utviklingshemmede (PU) eller eldreomsorgen, dvs. kommunenes tilbud innenfor institusjonsomsorg og hjemmebasert omsorg. Kommunene har hatt ansvar for tjenester til *psykisk utviklingshemmede* i flere år, men oppgaven er likevel relativt ny for kommunene. Dette vil ofte være tunge oppgaver, i den forstand at et godt tilbud vil kreve stor og sammensatt kompetanse. I forbindelse med HVPU-reformen var det betydelig diskusjon om kommunenes evne til å

ivareta disse oppgavene. Ett av argumentene for kommunalt ansvar var at det beste for klientene var å bli integrert i et nærmiljø. I så måte er kanskje de minste kommunene spesielt godt skikket til å ivareta denne gruppens behov. Nettopp kombinasjonen av en relativt ny og kompetansekrevede oppgave med potensielle småkommunefordeler, begrunner valget av denne tjenesten.

Institusjonsomsorg og hjemmebasert omsorg er relativt grundig studert ved hjelp av statistisk metode. Disse studiene sier imidlertid lite om kvaliteten i tjenestetilbudet. Det hadde vært interessant å se på for eksempel fleksibiliteten og spesialiseringen i tilbudet til befolkningen, og om kommunene evner å imøtekomme spesielle behov hos sine innbyggere. Når vi valgte å ikke ta med denne tjenesten, er det begrunnet både i at oppgaven har vært gjenstand for mange kvantitative studier, og i at det er et så omfattende område, at vi måtte ha begrenset antall oppgaver vi studerte ytterligere. Studier viser at institusjonsbasert omsorg og hjemmebasert omsorg utgjør alternativer til hverandre, og derfor kunne vi ikke velge bare én av disse tjenestene.

Den tredje oppgaven vi valgte var *kommunehelsetjenesten*, med særlig fokus på lege-tjenestene. Undersøkelser viser at de små kommunene i gjennomsnitt har en god legedekning, men at det har vært problemer med stabilitet og rekruttering, spesielt til legestillinger i utkanten. Vi valgte å inkludere denne tjenesten, bl.a. for å belyse utfordringer og strategier knyttet til rekruttering av leger og andre fagpersoner til tjenesten. I denne tjenesten er kompetansekravene absolutte. Videre ønsker vi å studere kvalitative aspekter ved tjenesten: Hvordan er fleksibiliteten i legetilbudet? Samarbeider kommuner om leger for å gi et bedre, bredere eller mer fleksibelt tilbud?

Innenfor kultursektoren har kommunen betydelig autonomi. Det er imidlertid problematisk å finne gode indikatorer på kommunens tilbud på dette området. Utgifter per capita brukes ofte som en indikator, men sier lite om det faktiske resultatet av politikken. Innenfor rammen av dette prosjektet vil det heller ikke være mulighet til å gå særlig dypt inn i evalueringen av kommunens kulturtilbud. Vi valgte å inkludere en mer avgrenset del av kulturaktiviteten i kommunene, dvs. deres tilbud om *kultur- og musikkskoler*. Alle kommuner er pålagt, enten selv eller i samarbeid med andre kommuner, å ha et tilbud til barn om kultur- og musikkskole. Kommunene har imidlertid stor frihet i utformingen av tilbudet. Nettopp på grunn av denne friheten, og fordi en slik oppgave kan invitere til samarbeid mellom kommuner, mener vi det kunne være interessant å se nærmere på kultur- og musikkskoletilbudet i de minste kommunene. Tilbudet kommunene kan yte her er betinget av deres muligheter til å rekruttere kompetente lærerkrefter.

Vi har valgt å ikke ta for oss *tekniske tjenester*. Dette på tross av at det er gode grunner til å studere slike tjenester i små kommuner: For det første har undersøkelser vist at befolkningen i de små kommunene er mindre tilfreds med de tekniske tjenestene sammenliknet med befolkningen i større kommuner. For det andre stiller mange av disse tjenestene krav til spesiell kompetanse. For det tredje er det åpenbare stordriftsfordeler for de fleste tekniske tjenester. De fleste enkelt tilgjengelige statistiske indikatorene er dessuten nesten meningsløse innenfor denne sektoren. Dette gjelder for eksempel veivedlikehold, der ressursbruk pr. innbygger sier mindre om kvaliteten på tilbudet enn om klimaforholdene i kommunen og antall kilometer veier. Når vi har valgt bort disse tjenestene, er det fordi vi var usikker på hva vår studie ville gi av ny informasjon.

Av de fire valgte tjenestene, er kommunelegetjenesten en 'gammel' oppgave. Blant de nyere tjenestene, representerer PU en tung oppgave, som krever betydelig kompetanse og ressurser. Dette er samtidig en tjeneste som retter seg mot en liten gruppe i befolkningen. SFO og Kultur- og musikkskole er som pålagte oppgaver nye for kommunene. De er også

'lettere' oppgaver, med mindre statlig regulering av virksomheten. Disse to oppgavene har vi undersøkt mer summarisk enn de to andre.

Rettsikkerhet

Rettsikkerhet er et aspekt ved all kommunal virksomhet. Borgerne har krav på å få sine saker behandlet riktig i forhold til gjeldende bestemmelse, og av habile personer innenfor gitte tidsfrister. De 'klassiske' områdene for drøfting av rettsikkerheten i kommunal virksomhet er byggesaker og barnevern. Disse to områdene har hatt en spesiell status, ikke minst fordi det er mulig å påklage kommunens avgjørelser til staten ved fylkesmannen.

Vi har valgt å studere *barnevernet* for å få et inntak til småkommunenes evne til å ivareta rettsikkerheten til sine innbyggere. Mange små kommuner opplever barnevernet som et spesielt vanskelig område, både fordi sakene ofte er svært betente, og fordi nærhet til klientene kan være spesielt problematisk i saker som kan føre til tvangsbruk. I tillegg er barnevernsakene ofte komplekse, og stiller store krav til kompetanse fra flere faggrupper. I case-studiene ønsker vi å undersøke hvordan barnevernet i kommunene opplever situasjonen med små forhold, og hvordan de vurderer kompetanse, fagmiljø og samarbeidsmuligheter i barnevernet. Vi kan også se på behandlingstiden i barnevernsakene, og studere hvilke erfaringer kommunene eventuelt har med å bringe saker inn for fylkesnemnda.

Samfunnsutvikling

Valget sto mellom tre sentrale samfunnsutviklingsoppgaver; næringsutvikling, fysisk planlegging og miljøvern. Vi valgte de to første.

Næringsutvikling ble valgt av tre grunner. For det første er næringsutvikling en oppgave de minste kommunene – kanskje særlig de minste distriktskommunene – har stort behov for å ivareta. Dette innebærer at næringsutvikling trolig i større grad enn andre oppgaver, er noe kommunene *selv* ser nytten av. For det andre er dette et område der samarbeid mellom kommuner kan være spesielt nyttig, samtidig som forholdet mellom nabokommuner kan være preget av konkurranse. For det tredje stiller staten få eksplisitte krav til hva kommunene skal gjøre og hvordan (selv om det er regler som begrenser kommunenes spillerom her). Interessante spørsmål i studiet av småkommunenes innsats i næringsutviklingen, vil være: Hvilke tiltak har kommunene for næringsutvikling? Hvem arbeider med dette feltet, og hvilken kompetanse har de? Hva er hovedutfordringene for en liten kommune i arbeidet med næringsutvikling? Eksisterer det samarbeid mellom kommuner i regionen om utviklingen av næringslivet?

Vi valgte dessuten å studere – mer summarisk – *fysisk planlegging* (arealplanlegging). Staten stiller krav til at kommunene skal utarbeide kommuneplan, og alle kommuner skal planlegge etter samme lov- og regelverk (funksjonell likhet). Samtidig er de lokale utfordringene svært forskjellig, og enkelte hevder at statens regler er laget for større og sentrale kommuner. Dette er et område der det kan være misforhold mellom statens krav og lokale behov i små kommuner. Det er samtidig et område som stiller krav til faglig kompetanse og administrativ kapasitet. I case-studien har vi konsentrert oss om å undersøke hvilken kompetanse kommunen har på feltet, og hvilken veiledning og støtte de opplever å få fra fylkeskommunen. Vi har også kartlagt erfaringene kommunene har med fylkesmannen og forholdet til staten i planleggingsprosessen.

2.3 Valg av kommuner

De sentrale problemstillingene for prosjektet er knyttet til å avdekke ulike betingelser små kommuner står overfor i ivaretagingen av generalistkommunefunksjonen. Står kommunene overfor ulike utfordringer? Er mulighetene de har for å løse utfordringene forskjellige? Særlig er interessen knyttet til om sentrale og perifere små kommuner står overfor ulike utfordringer og løsningsmuligheter. I dette avsnittet skal vi presentere bakgrunnen for valg av casekommuner. Først skal vi foreta en nærmere avgrensning av hva vi mener med små kommuner, og av hvilken størrelsesgruppe vi har valgt å studere. Dernest skal vi drøfte nærmere hvilke egenskaper ved kommunene vi ville variere, dvs. sentralitetsdimensjonen. Til slutt drøfter vi hvordan vi forholder oss til andre forhold som kan tenkes å virke inn på små kommuners evne til å ivareta disse funksjonene, med vekt på økonomi.

Til slutt presenterer vi opplegget for valg av kommuner, samt hvilke kommuner vi valgte. Case-studien omfatter fire små kommuner. Fire kommuner sikrer noe variasjon i de forhold vi er interessert i å studere effektene av, samtidig som omfanget av studien blir tilpasset de økonomiske og tidsmessige rammene til prosjektet. Vi har i case-studien valgt å studere små kommuner, og ikke å sammenligne små og store kommuner. Begrunnelsen for dette er at fire kommuner aldri vil gi et representativt grunnlag for en slik sammenligning. I stedet for å inkludere ytterligere en sammenligningsdimensjon, valgte vi å konsentrere oss om å studere variasjonen eller likheten i småkommunenes utfordringer og muligheter i case-studien.

2.3.1 Kommunestørrelse

Størrelse representerer i denne sammenheng stordriftsfordeler og smådriftsfordeler. I følge Christiansenutvalget blir stordriftsfordelene uttømt ved rundt 5.000 innbyggere. Siden en av hensiktene med prosjektet er å belyse hvordan kommunene takler smådriftsulemper, har vi valgt å studere kommuner med vesentlig lavere innbyggertall enn 5.000. Smådriftsfordelene vil være knyttet til bl.a. oversiktighet, kjennskap og tilhørighet. Det er rimelig å tro at disse fordelene, i den grad det er fordeler, vil øke jo mindre kommunen er. Det er også et argument for å studere kommuner som er vesentlig mindre enn 5.000 innbyggere.

Vi tok utgangspunkt i kommuner under 3.000 innbyggere, eller de som er klassifisert som små kommuner i Kommunal monitor (Fimreite m.fl. 2000). Det er imidlertid grunner til å avgrense dette nærmere. Det er relativt store forskjeller i størrelse mellom de minste kommunene med ca. 500 innbyggere, og kommuner med 3.000 innbyggere. Vi valgte bort de aller minste kommunene, de med et innbyggertall under 1.000. Dette er gjerne spesielle kommuner, enten geografisk (små øysamfunn som f.eks. Utsira, Træna og Røst), eller svært rike kraftkommuner (som f.eks. Bykle). Dette er som regel også kommuner med svært høye inntekter. Som vi skal komme tilbake til, mener vi det er mest interessant å studere hvordan små kommuner med relativt normal økonomi løser sine oppgaver.

Med utgangspunkt i problemstillingene for prosjektet, kunne en ha argumentert for å studere de minste kommunene, og dermed valgt kommuner mellom 1.000 og 2.000 innbyggere. Det er imidlertid få sentrale kommuner under 1.500 innbyggere, og også få perifere kommuner med normal inntekt under 1.500 innbyggere. Vi har derfor valgt å studere kommuner med rundt 2.000 innbyggere, nærmere bestemt mellom 1.500 og 2.500 innbyggere. Dermed har vi begrenset variasjonen i størrelse, samtidig som vi får et

rimelig antall kommuner å velge mellom, også etter å ha tatt i betraktning sentralitet og inntekt.

2.3.2 Sentralitet

Å sammenligne sentrale og perifere små kommuner er interessant av (minst) tre årsaker:

1. *Mulighetene for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft.* Det antas at sentralt beliggende kommuner kan dra nytte av et større regionalt arbeidsmarked, og dermed ha bedre forutsetninger for å få ansatt kompetent arbeidskraft, enn perifere kommuner.
2. *Mulighetene for å kunne utnytte interkommunalt samarbeid.* Det er sannsynligvis to forhold som gjør at sentrale kommuner også her kan komme bedre ut enn perifere. For det første avstand og kommunikasjon, som trolig gjør det både mer aktuelt og mer effektivt med samarbeid i sentrale strøk. For det andre vil det ofte være snakk om samarbeid med en eller flere større kommuner, som både kan sees som en fordel (dra nytte av disse kommunenes kompetanse) og en ulempe (asymmetriske samarbeidsforhold). At småkommunene kan være "gratispassasjerer" i forhold til tilbud som de større naboene yter, kan også være et poeng.
3. *Kompleksitet og ustabilitet* forårsaket av vekst og press på områdene, betydelig inn- og utflytting og en sammensatt befolkning vil kunne medføre at små sentrale kommuner har andre utfordringer enn små distriktskommuner, og at smådriftsfordelene distriktskommunene evt. drar nytte av ikke er til stede for små sentrale kommuner. Det kan være slik at små distriktskommuner kan yte gode tjenester og drive godt utviklingsarbeid uten å møte alle statlige krav og standarder, mens situasjonen kan være annerledes for de små sentrale kommunene.

Når vi skal sammenligne fire kommuner er det et poeng å maksimere variasjonen etter denne dimensjonen. Vi tar her utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås sentralitetskode (NOS C192). Vi valgte blant de mest sentrale kommunene, dvs. blant små kommuner nær betydelige regionale sentra (klasse 2A eller 2B)¹ eller små kommuner som ligger nær de seks "storbyene" (klasse 3A). På samme måte valgte vi blant de mest perifere kommunene (klasse 0B). Små kommuner som ligger nær "lokale" sentra (tettsted på nivå 1) ble dermed ikke valgt. Kommunal- og regionaldepartementet uttrykte ønske om at minst en kommune fra Nord-Norge ble inkludert i studien. I tillegg til kommuneklassifiseringen, har vi dermed inkludert en annen romlig dimensjon, nemlig landsdel. Vi valgte å sammenligne fire ulike kommuner, en sentral kommune på Østlandet, en perifer

¹ SSBs definisjon av **sentralitetskode** 3A, 2A og 2B (sentrale), og 0B (desentrale) (Standard for kommuneklassifisering 1994, NOS C192).

- 3A "Kommunen omfatter et tettsted på nivå 3 eller ligger innenfor 75 minutters (for Oslo: 90 minutters) reisetid til et slikt tettsteds sentrum". Tettsted nivå 3: Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.
- 2A "Kommunen omfatter et tettsted på nivå 2 eller ligger innenfor 60 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Samtidig ligger kommunen innenfor en reisetid på 2 ½ time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3. Kommunen fyller ikke kravene til sentralitet 3A" Tettsted nivå 2: Halden, Sarpsborg, Moss, Hamar, (25 stykker).
- 2B "Kommunen omfatter et tettsted på nivå 2 eller ligger innenfor 60 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Samtidig ligger kommunen ikke innenfor en reisetid på 2 ½ time (....) til et tettsted på nivå 3".
- 0B: "Kommunen omfatter ikke noen av de kvalifiserte tettsteder og ligger heller ikke innenfor 45 minutters reisetid til noen av disse tettstedene. Kommunen ligger ikke innenfor en reisetid på 2 ½ time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3".

Vi valgte ikke blant kommuner som har kode 1A og 1B, dvs. som omfatter eller ligger nær tettsted på nivå 1. Tettsted på nivå 1: Askim, Mysen, Ski, Ås, ... (50 stykker).

kommune på Østlandet, en sentral kommune i Nord-Norge (evt. Vestlandet) og en perifer kommune i Nord-Norge. Vi valgte å åpne for muligheten til å velge en sentral kommune på Vestlandet pga. at det er få små og sentrale nordnorske kommuner.

2.3.3 Kommunale inntekter

Det er nødvendig å kontrollere for kommunale inntekter. Enkelte små og rike kommuner kan kjøpe seg et servicenivå som er langt høyere enn det andre kommuner har rom for å tilby. Dette prosjektet er interessant i den grad det studerer hvordan små kommuner med en normal økonomi evner å løse kravene til en generalistkommune. Derfor er det nødvendig å se bort fra de aller rikeste kommunene. Samtidig er det også nødvendig å kontrollere for kommuneøkonomi, dvs. unngå at forskjeller mellom sentrale og perifere kommuner kan forklares i forskjeller i inntekter. I utgangspunktet ville vi velge blant kommuner som er klassifisert med middels høye og middels lave inntekter i følge Kommunal monitor (Fimreite m.fl. 2000). Det vil altså si små kommuner innenfor den halvparten av alle kommuner som har inntekter som fordeler seg rundt medianen. Dette skulle gi tilstrekkelig kontroll for variasjon i kommuneøkonomi. At omtrent halvparten av kommunene under 3.000 innbyggere faller bort når vi ekskluderer gruppen av rike kommuner, tilsa at det ikke var grunn til å begrense variasjon i inntekter ytterligere.

På grunn av at vel halvparten av alle små kommunene har høye inntekter, og pga. at nesten alle småkommunene i Nord-Norge har høye inntekter, var det nødvendig å åpne for å velge kommuner blant de med høye inntekter. Vi har unngått kommuner som har svært høye inntekter, da særlig de som har høye inntekter pga. skatt, m.v. (for eksempel rike kraftkommuner). Siden vi har funnet det nødvendig å åpne opp for betydelig variasjon i kommunale inntekter, blir det viktig å sikre at det ikke er systematisk variasjon i inntektsnivå mellom sentrale og perifere kommuner. Begrunnelsen er at vi ønsker å si noe om hvorvidt det er ulike betingelser for å ivareta generalistkommunekravet mellom små sentrale og små perifere kommuner, som ikke kan forklares med ulike økonomiske forutsetninger.

Vi vurderte også mulighetene for å kontrollere for sosiodemografiske forhold, for å prøve å rendyrke betydningen av sentralitet. Det er imidlertid i praksis umulig å kombinere en strategi der vi maksimerer variasjon i sentralitet og samtidig forsøker å holde sosiodemografiske forhold konstante. Det er to grunner til det: For det første vil sosiodemografiske forhold være ulike i sentrale og perifere små kommuner. For det andre er sentralitet en interessant dimensjon bl.a. fordi befolkningssammensetningen varierer. Muligheten for å rekruttere medarbeidere med kompetent utdanning vil henge sammen med befolkningens utdanningsnivå, alderssammensetning, osv. Derfor har vi valgt å ikke kontrollere for slike forhold gjennom valg av case.

2.3.4 Framgangsmåte ved valg av kommuner

Med utgangspunkt i disse fire variablene (kommunestørrelse, sentralitet, landsdel og inntekter) valgte vi ut 12 kommuner som kandidater til å velges som case-kommuner. Vi valgte tre sentrale kommuner på Østlandet, tre distriktskommuner på Østlandet, tre sentrale kommuner i Nord-Norge/Vestlandet og tre distriktskommuner i Nord-Norge. Hvilke kommuner dette var, samt deres verdier på de aktuelle variablene er presentert i Tabell 2.1. På grunn av at det var få sentrale kommuner i Nord-Norge, og få nordnorske småkommuner med normal inntekt, var vi nødt til å lempe noe på valgkriteriene hva sentralitet og inntekter angikk. Vi valgte å se Evenes som en sentral kommune, selv om den har sentralitetskode 0B. Kommunen ligger rimelig nær både Narvik og Harstad, og

flyplassen til disse byene ligger i kommunen. Siden det bare var en kommune i Nordland med middels inntekt, blant små sentrale og perifere kommuner, måtte vi inkludere kommuner med høy inntekt. Forskjeller i inntekter i utvalget skyldes i hovedsak forskjeller i overføringer fra staten.²

Tabell 2.1 *Folketall, sentralitet og inntektsnivå til de 12 kommunene som ble utpekt som aktuelle for valg³*

	Folketall 1996	Sentralitet	Inntekt 1997
Sentrale kommuner på Østlandet			
Krødsherad	2.266	2A	Middels lav
Lardal	2.324	2A	Middels lav
Siljan	2.254	2A	Middels lav
Perifere kommuner på Østlandet			
Lesja	2.257	0B	Middels lav
Os	2.031	0B	Middels høy ⁴
Tolga	1.820	0B	Middels høy
Sentrale kommuner i Nord-Norge			
Tjeldsund	1.586	2B	Høy
Evenes	1.583	0B	Høy ⁵
Ørskog (Møre og Romsdal)	2.050	2B	Middels lav ⁶
Perifere kommuner i Nord-Norge			
Dønna	1.693	0B	Høy
Lurøy	2.191	0B	Middels høy
Rødøy	1.677	0B	Høy

Vi samlet deretter inn oversikt over enkelte strukturelle forhold ved disse 12 kommunene, samt indikatorer på hvordan disse kommunene ivaretok ulike aspekter ved generalist-kommunefunksjonen, bl.a. med utgangspunkt i NHO 1999: "Norges beste kommuner". Disse indikatorene dannet ikke utgangspunkt for valg av kommuner. Hvordan kommunene plasserte seg på disse indikatorene varierte usystematisk både mellom og innenfor de ulike dimensjonene. Vi fant derfor ingen grunn til å ta hensyn til disse variasjonene i valget av kommuner. Listen med kommuner ble oversendt Kommunal- og regionaldepartementet, som ikke hadde noen kommentarer til framgangsmåten eller til noen av de aktuelle kommunene.

Innenfor hver av de fire gruppene rangerte vi kommunene, ut fra ønsket om å maksimere forskjeller i sentralitet, minimalisere forskjeller i inntekt, og for å redusere reisekostnader.⁷ Vi henvendte oss deretter til de fire første kommunene, med forespørsel om de ville delta i prosjektet. En av kommunene takket nei, med begrunnelse i stor arbeidsbelastning i kommuneadministrasjonen. Andrevalget innenfor denne gruppen

² Utgangspunktet for dette er budsjetterte inntekter for 1995 (Norges kommunekalender 1995).

³ Kilder: Folketall i kommunene 1. januar 1996. SSB: Statistisk årbok 1996. Sentralitet. SSB: Standard for kommuneklassifisering 1994. NOS C192. Inntektsnivå 1997, basert på kommunenes korrigerte fri inntekter. Kommunene er delt inn i fire inntektsgrupper, med like mange kommuner i hver gruppe. Middels lave inntekter varierer fra 90,22% til 100,0 av inntekten til mediankommunen, middels høye inntekter varierer fra 100,01% til 116,9% av medianinntekten. Kommunal monitor 1999 (Fimreite m.fl. 2000).

⁴ I 1996 hadde Os middels lave inntekter (Fimreite, m.fl. 1998a, 1998b, 2000).

⁵ I 1995 og 1996 hadde Evenes middels høye inntekter (Fimreite m.fl. 1998a, 1998b, 2000).

⁶ I 1995 og 1996 hadde Ørskog lave inntekter (Fimreite m.fl. 1998a, 1998b, 2000). Det er hovedgrunnen til at vi valgte å prioritere denne kommunen lavest innenfor gruppen.

⁷ Rangeringen framgår av tabellen over.

takket ja. Vi endte da med følgende fire kommuner (jfr. Tabell 2.2), som gir god spredning i sentralitet og geografisk beliggenhet, og små forskjeller i innbyggertall. Det er derimot slik at de to nordnorske kommunene har høyere inntekter enn de to østlandskommunene. Det er det som nevnt umulig å unngå. I sammenligningen av kommunene, må vi vurdere om forskjellene vi finner kan skyldes slike inntektsforskjeller. Tjeldsund kommune har et lavere folketall enn de tre andre kommunene. Det er også et forhold vi må søke å ta hensyn til i analysen av funnene.

Tabell 2.2 *De fire case-kommunene*

Sentral Østlandskommune:	Krødsherad
Perifer Østlandskommune:	Lesja
Sentral Nordlandskommune:	Tjeldsund
Perifer Nordlandskommune:	Lurøy

2.4 Opplegg for datainnsamling

Data fra de fire case-kommunene bygger i all hovedsak på ustrukturerte informantintervjuer. Vi har samlet inn årsrapporter fra 1999, og noe annet skriftlig materiale fra kommunene. I tillegg har vi innhentet noen opplysninger knyttet til kommunevalget i 1999, fra NSDs Kommunedatabase.⁸ Dette er imidlertid bare supplerende data til intervjuene.

Gjennom intervjuene har vi forsøkt å dekke alle de 10 valgte saksfeltene, eller indikatorene på generalistkommunedimensjonene. Vi har intervjuet mellom 7 og 10 informanter i hver kommune. Hvorvidt en og samme informant har dekket flere saksfelt, har variert noe fra kommune til kommune. Det er faglig og administrativ leder for saksfeltet i kommunen, som er intervjuet. I tillegg har vi intervjuet ordfører og rådmann om mer generelle forhold, og spørsmål om demokrati er i første rekke stilt til disse to informantene.⁹ Intervju ble tatt over telefon, i de tilfelle aktuell informant ikke var til stede mens vi besøkte kommunen.

Hvert saksfelt er i hovedsak dekket gjennom en informant i hver kommune. Det betyr at vi ikke kan relatere opplysninger den enkelte gir med opplysninger fra andre kilder. Informasjonen blir subjektiv. For det første betyr det at vi er prisgitt informantens oversikt, erfaring og historiske kunnskap. For det andre blir informasjonen svært sårbar for informantens hukommelse. For det tredje, siden vi var interessert i å kartlegge utfordringer, muligheter og strategier, ba vi om informantens vurderinger og synspunkt, som alltid vil være subjektiv. Siden vi ofte har kun én informant, blir kommunens vurderinger representert ved bare en person. Hvor godt denne personens vurderinger representerer kommunen som sådan vil trolig variere, uten at vi kan si hvordan.

Det er som nevnt de faglige og administrative lederne i kommunene som er intervjuet (helse- og sosialsjef, skolesjef, omsorgsleder, sosialsjef, plansjef, osv.), dvs. etatsledernivået eller (leder-)nivået like under dette. For enkelte saksområder i enkelte kommuner har vi intervjuet personer nærmere 1.linjen. Informasjonen vi får, og ikke

⁸ Hvilket materiale dette dreier seg om, presenteres i forbindelse med den empiriske gjennomgangen.

⁹ Liste over informanter i hver av kommunene er vedlagt.

minst informantenes vurderinger og vektlegginger, synes i noen grad å være farget av deres posisjon i kommunehierarkiet, eller avstanden til 1.linjen. Slik vil det måtte være. I vår sammenheng betyr det at vi for noen saksfelt sammenligner kommuner der informantene har ulik plassering.

Opplegget for datainnsamling innebærer altså klare begrensninger ved datas indre validitet. Vi skal være forsiktig i hvor langt vi vil gå i å sammenligne kommunene på enkeltsaksområder, med utgangspunkt i informasjon fra en person i hver kommune. Vi vil heller legge vekt på drøftingen av utfordringer, muligheter og løsningsstrategier for kommunene som sådan, med bakgrunn i opplysninger fra flere informanter, og om flere saksfelt, i hver kommune.

Denne typen sammenlignende case-studier vil aldri være representantive for alle eller et større utvalg av norske småkommuner. Funnene i denne studien er mer å regne som *eksempler på* utfordringer og muligheter, og mulige løsningsstrategier, småkommunene står overfor. Ved at vi har valgt ulike småkommuner, forventer vi at vi får illustrert noen av forskjellene i utfordringer og muligheter norske småkommuner står overfor. Vi kan også antyde om sentralitet påvirker kommunenes utfordringer og muligheter. Den etterfølgende statistiske analysen vil, i den utstrekning kvantitative data kan belyse det aktuelle spørsmålet, kunne besvare om disse forskjellene gjenfinnes i et landsdekkende materiale. Hvorvidt de utfordringer og løsningsstrategier vi avdekker i case-studiene er typiske for små kommuner eller visse typer små kommuner, eller om de er typiske for kommuner av ulik størrelse, kan ikke case-studien si noe sikkert om. Også her vil den statistiske analysen kunne bidra med ytterligere informasjon.

3 Om case-kommunene

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi presentere noen generelle opplysninger om de fire case-kommunene. Dette er opplysninger som er viktig bakgrunnsinformasjon for analysen av kommunenes ivaretagelse av generalistfunksjonen. Vi skal komme nærmere inn på noen av forholdene som ligger til grunn for valget av kommuner, dvs. beliggenhet og økonomi, men også presentere samfunnsmessige og organisatoriske forhold ved kommunene. Politiske forhold tar vi opp først i neste kapittel om demokrati. Vi skal først gi en kort presentasjon av hver av kommunene, for deretter å synliggjøre noen forskjeller og likhetstrekk mellom de fire kommunene.

3.2 En kort beskrivelse av de enkelte kommunene

Krødsherad kommune

Krødsherad er valgt som en sentral kommune på Østlandet. Kommunen ligger i Buskerud fylke, mellom Ringerike og Hallingdal. Riksveg 7 går gjennom kommunen. Avstanden til Hønefoss er ca ½ time. Det er altså kort veg til større nabokommuner, Ringerike (nesten 28.000 innbyggere) og Modum (vel 12.000 innbyggere). Kommunen ligger imidlertid utenfor den tett befolkede Oslo-regionen, dvs. i utkanten av sentrum. Avstanden til hhv. Drammen og Oslo er ca. 1,5 timer. Kommunen grenser også til Flå kommune i Hallingdal og Sigdal kommune.

De interne avstandene i kommunen er heller ikke store. Det er to sentra i kommunen; Noresund og Krøderen, som ligger ca. 2 mil fra hverandre. Kommuneadministrasjonen er lagt til Noresund, men spredt på flere bygninger. Det er to skolekretser i kommunen. Organisatorisk har kommunen en hovedutvalgsstruktur, med tre utvalg: Barn og oppvekst, Helse, sosial og omsorg, samt Ressurs og plan. På administrativ side finnes tilsvarende sektorer (eller etater). Etter kommunevalget i 1999 gjennomførte kommunen en reduksjon i antall utvalg og etater, fra fem til tre. Kultur ble slått sammen med skole, og næring og plan med teknisk sektor. Plan- og næringsoppgavene er altså lagt til én etat.

Næringsmessig dominerer industrien, med ca 30% av sysselsettingen (intervju med ordfører). Denne næringen er nå preget av store omstillinger, og produksjonen flyttes til utlandet. Reiselivsnæringen er betydelig, da særlig knyttet til alpinanlegget på Norefjell. Det er denne næringen det satses mest på for framtida, i følge informanter i kommunen. Kommunen er imidlertid den største arbeidsplassen, med vel 200 ansatte (mellom 150 og 160 årsverk i følge ordfører). Reduksjonen i folketallet de siste 15 årene har vært liten, og folketallet har stabilisert seg de siste fem årene. Ordfører ga uttrykk for at en nærmer seg

en nedre grense for hvor liten kommunen kan være, og samtidig opprettholde et bredt og godt tjenestetilbud til innbyggerne.

Flere av informantene gir uttrykk for at kommunen har en anstrengt økonomi (rådmann, ordfører, helse- og sosialsjef). De framhever at kommunen yter gode personrettede tjenester. At de evner det, sies å være pga. nedprioritering av andre oppgaver, som vedlikehold av veger og bygninger. De evner altså ikke både å yte gode personrettede tjenester og samtidig å opprettholde nødvendig vedlikehold av veger og bygninger. Kommunen gjennomførte en organisasjonsgjennomgang for å finne fram til mulige kostnadsreduksjoner, utløst av lønnsoppgjøret i 1998. I følge årsmeldingen for 1999 lyktes en å få et regnskapsresultat vesentlig bedre enn budsjettet. Rådmannen vurderer den økonomiske situasjonen for 2000 som bedre enn situasjonen var ett år tidligere, men fortsatt anser han at kommunen har begrenset handlefrihet og står overfor strenge prioriteringskrav.

Lesja kommune

Lesja kommune er valgt som en perifer kommune på Østlandet. Kommunen ligger i det nord-vestlige hjørnet av Oppland fylke, og grenser mot Møre- og Romsdal og Sør-Trøndelag. Kommunen ligger i utkanten av Norddalsregionen, vel 6 mil fra regionsenteret Otta. Reisetiden til Lillehammer er 2 timer. Dovre kommune er en litt større nabokommune i Oppland, og avstanden mellom Lesja og Dombås er 16 kilometer. Det er også rimelig kort avstand til Åndalsnes.

Kommunen er arealmessig svært stor, med en spredt bosetning. Under 10% av befolkningen bor i tettsteder. Bosetningen er imidlertid i hovedsak spredt langs europavegen, som gjør at de interne kommunikasjonsforholdene er relativt enkle. Størstedelen av kommunens arealer er fjell og annen utmark. Kommuneadministrasjonen er samlet i Lesja. Lesjaskog er et annet grendesentrum i kommunen, og det er skole både i Lesja og Lesjaskog.

Lesja kommune har en hovedutvalgsmoell, med tre utvalg: Ressurs og næring, Omsorg, og Oppvekst. Kommunen har også grendeutvalg i hver av de gamle skolekretsene, opprettet på 70-tallet. Disse utvalgene har ikke beslutningsmyndighet, de er initiativ- og høringsorgan. Utvalgene velges på årsmøter. Administrativt har kommunen to etater, eller sektorer; en oppvekstsektor og en helse- og sosialsektor. Landbruk og næring, og teknisk er lagt til rådmannens stab. Forut for denne organiseringen hadde kommunen i tre år en flatere administrativ struktur, med 10-11 enheter direkte underlagt rådmannen. Denne valgte de å gå bort fra, en ønsket å ha en mer hierarkisk og formalisert organisasjonsstruktur. Denne omorganiseringen ble gjennomført i 1998. Det utføres ca. 180 årsverk i kommunen, fordelt på vel 200 ansatte (intervju med rådmannen).

Landbruksnæringen er dominerende i kommunen, med en sysselsettingsandel på 34% (intervju med rådmannen). Dette gjør Lesja til en av kommunene i Norge med størst sysselsetting i landbruket. Også i Lesja er kommunen største arbeidsplass. Reiselivsnæringen er også av betydning. Kommunen opplevde en viss befolkningsnedgang fram til begynnelsen på 90-tallet. Siden har folketallet stabilisert seg. Kommunen opplever ingen umiddelbare utfordringer innenfor næringslivet eller sysselsettingen. Jordbruket er stabilt og veldrevet, det skjer nyetableringer av bedrifter, og reiselivsbransjen er i utvikling.

Både rådmann og ordfører gir uttrykk for at kommunen har en rimelig god økonomi. Dette begrunner rådmannen i at kommunen har vært forsiktig med investeringer, og ikke tatt opp mer lån enn det en kunne betjene rimelig greit. Kommunen har samtidig vært tidlig ute med en del investeringer, og gjennomførte revidering av skolestrukturen så tidlig som på 1960-tallet. Det er ingen oppfatning av at kommunen ivaretar enkelte

oppgaver godt, på bekostning av andre oppgaver. Kommunen har noe inntekter fra kraftkonsesjoner, og inntekter av eget aksjeselskap (kraftverk). Inntektene fra eget kraftverk avsettes til fondsoppbygging. I følge årsrapporten kom kommunen godt ut av omleggingen i skattesystemet fom. 1999 (bortfall av bedriftsskatt til kommunene). Netto driftsresultat for 1999 var omtrent 3 ganger høyere enn for hvert av de tre forutgående årene. Kommunen måtte høsten 1998 dempe aktiviteten noe, som følge av lønnsoppgjøret samme år. De kuttet 14 stillinger. Ingen faste ansatte ble sagt opp, reduksjonen ble gjennomført ved å kutte ut vakante og midlertidige stillinger.

Lurøy kommune

Lurøy er valgt som den perifere kommunen i Nordland. Kommunen ligger på Helgelandskysten. For folk som bor på øyene, er både reisetid og ruteavganger med på å vanskeliggjøre kommunikasjonene til Sandnessjøen og Mo i Rana. For de som bor på fastlandet er Mo imidlertid rimelig lett tilgjengelig (ca 8 mil). Kommunen grenser ellers til andre mindre kommuner på Helgelandskysten (Rødøy, Træna og Dønna). Kommunikasjonene mellom disse er tungvinte. Landarealet i Lurøy er lite, men avstandene er store både tidsmessig og i antall kilometer. Kommunen består av over 1.300 øyer, hvorav det er bosetning på 6, samt på fastlandet. Det meste av bosetningen er i spredtbygde strøk, men avstandene internt i kretsene er korte. Fem av kretsene er jevnstore, mens de tre andre kretsene er relativt små. Kommuneadministrasjonen er spredt på tre steder. Grensen til nabokommunen Rødøy går gjennom flere øyer, hvorav to har bosetning i dag. Kommunegrensene er (altså) tilpasset en tid da kommunikasjonene var annerledes, noe som også gjelder regiontilknytningen. Lurøy er regionmessig tilknyttet Sandnessjøen, men etter vegutbygging er Mo i Rana lettere tilgjengelig for store deler av befolkningen i kommunen.

Lurøy har altså en intern geografi som er forskjellig fra de andre kommunene i utvalget. Avstandene mellom kretsene er store, og befolkningen på de ulike øyene har relativt liten kontakt med hverandre. Kommunens tjenestetilbud er desentralisert, og kommunen legger vekt på å kunne tilby et bredt spekter av tjenester i hver krets. De har 8 skolekretser (hvorav to er interkommunale, der skolene administreres fra Rødøy), de har omsorgstilbud i hver krets, som ledes av en omsorgsleder (avdelingssykepleier), m.m. Det finnes lokalutvalg i alle 8 kretser, som velges gjennom direkte valg, dvs. at kommunestyret oppnevner de som får flest stemmer ved valg. Lokalutvalgene i sin nåværende form ble opprettet i og med valget i 1995. Tidligere hadde kommunen en ordning med grendeutvalg.

Lurøy gjennomførte en omorganisering av det politiske systemet tidlig på 90-tallet. De gikk over til en funksjonsmodell, der formannskapet fikk ansvar for drifts- og planoppgaver, og et tilsyns- og rettighetsstyre ansvar for brukerrettede saker, for alle sektorer. Den administrative omorganiseringen ble gjennomført mellom 1998 og 2000. Kommunen har nå tre etater: oppvekstetat, helse-, sosial- og omsorgsetat og utbyggings- og næringsetat. En desentralisering innenfor helse-, sosial- og omsorgsetaten ble gjennomført i 2000. I Lurøy kommune jobber det vel 240 ansatte, fordelt på 179 årsverk (intervju med ordfører).

Tradisjonelt har fiskeri vært den viktigste næringen i kommunen, men i de siste 10-20 årene har oppdrettsnæringen overtatt denne posisjonen. En kom tidlig i gang med oppdrettsnæring i kommunen, og Lurøy er i dag en av de største oppdrettskommunene i Nord-Norge. Industri og landbruk er også viktige næringer. Informanter (både ordfører og næringsleder) sier at det drives godt i alle disse tre næringene, og at det er betydelig optimisme innenfor næringslivet i kommunen. Lurøy hadde sterk nedgang i folketallet fram til 1998. I 1999 opplevde kommunen imidlertid en liten økning (Lurøy kommune,

Årsmelding for 1999). Informanter gir også uttrykk for optimisme hva befolkningsutviklingen framover angår.

Lurøy kommune mente at de kom svært negativt ut av innføringen av nytt inntektssystem i kommunene fra 1986. Det ble startet en "Lurøy-aksjon", der kommunestyret vedtok å legge ned sine verv (Sandvin 1988). I forlengelsen av dette fikk kommunen noe midler til omstillingsarbeid. Informantene legger imidlertid vekt på at kommunen etter en tid skjønte at de måtte jobbe med innstillingen til folk, og å knytte noe positivt til det å bo og jobbe i Lurøy. De mener de bl.a. greide å omstille kommunen fra en kultur og praksis som var rettet mot å sikre seg statlige øremerkede tilskudd, og å flytte ansvaret for kommuneøkonomien på staten, til en kultur der de selv tok ansvaret for utviklingen både i kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. De mener også at de greide å skape større tilhørighet til kommunen blant innbyggerne.

Ut fra årsmeldingen for 1999 kan en lese at rådmannen ikke er fornøyd verken med kommunens økonomiske situasjon, eller med økonomistyring og budsjett disiplin. Rådmannen sier i sin kommentar til årsmeldingen for 1999 at driftsresultatet er positivt pga. "god skatteinntang, ikke-budsjetterte merinntekter og innsparinger på enkeltområder, og ikke et uttrykk for at driftsutgiftene generelt er under kontroll". Sommeren 1999 ble det, i følge årsmeldingen, satt i verk sparetiltak, men meldingen sier ikke noe om effektene av disse. Med bakgrunn i bl.a. erfaringene fra lønnsoppgjøret i 1998, har kommunene forsøkt å bygge opp buffere. Dette har imidlertid vist seg vanskelig, i følge rådmannen (intervju). Kommunens geografi, og prioriteringen av å gi et bredt tjenestetilbud i alle kretsene, er kostbart. En desentralisert tjenestestruktur innebærer at det blir vanskelig eller umulig å effektivisere administrasjonen og ta ut produktivitetsgevinster, i følge ordfører.

Tjeldsund kommune

Tjeldsund er valgt som den sentrale kommunen i Nordland. Den har en sentral beliggenhet pga. kort avstand til Harstad (ca. 5 mil). Avstanden til Narvik er noe lenger. Evenes kommune (med flyplass) er en av nabokommunene til Tjeldsund, Skånland i Troms er den andre. Begge disse er små kommuner. At Tjeldsund ligger i Harstad-regionen, at nærmeste by ligger i et annet fylke, og at nærmeste nabokommune også ligger i nabo fylket, er forhold som er interessante i vår sammenheng. I hvilken grad er fylkesgrenser til hinder for å utvikle interkommunalt samarbeid mellom nabokommuner? Tjeldsund grenser også til kommuner i Lofoten og Vesterålen.

Størstedelen av befolkningen er bosatt på Tjeldøya, og det er rimelig kort avstand mellom de største grendene eller befolkningssentrene i kommunen. Det finnes en bosetning på Hinnøy. For å reise landeveien til andre deler av kommunen, må disse via Skånland (nabokommunen). Kommunegrensene baserer seg på gamle dagers kommunikasjonslinjer, der båttrafikk var det viktige. Det er fire skolekretser i kommunen, og en av skolene har kun sju elever. Antallet skoler er nylig redusert, og skolestrukturen er fortsatt under revidering. Kommuneadministrasjonen er spredt på flere grender på Tjeldøya.

Tjeldsund har også en hovedutvalgsstruktur, med tre utvalg for hhv. Kultur og skole, Miljø og teknisk, og Helse, sosial og omsorg. Antallet hovedutvalg ble redusert etter kommunevalget i 1995. Ved årsskiftet 2000-2001 står en overfor en endring i administrativ organisering. Foreløpig ligger ansvaret for næring og miljøvern til sentraladministrasjonen (rådmannsstaben). Administrasjonen er ellers delt inn i følgende fem avdelinger eller etater: Kultur og skoleetat, omsorgsetat, sosialetat, helseetat og teknisk etat. I 1999 ble det utført 127 årsverk i kommunen, fordelt på ca. 160 ansatte (Årsberetning for 1999).

Næringsmessig domineres Tjeldsund helt av offentlig tjenesteyting, over 80% av sysselsettingen skjer innenfor denne næringsgrenen. Forsvaret er den største arbeidsplassen, og deretter kommunen. Både primærnæringene, industrien og privat tjenesteyting er små næringer. Den næringsmessige situasjonen framover er svært usikker, pga. planer om nedbygging av forsvaret. I verste fall kan kommunen miste 155 arbeidsplasser, hvorav mellom 40 og 50 er bosatt i kommunen, i følge ordfører.¹⁰ De håper og tror imidlertid at kommunen skal slippe billigere fra det. Tjeldsund er den klart minste kommunen i vårt utvalg på fire, og også den kommunen som har hatt størst nedgang i folketallet de siste 15 årene. Tendensen til reduksjon i folketallet har fortsatt fram til 1999.

I følge rådmannen har kommunen en anstrengt økonomi. Økonomien er fortsatt under kontroll, men de siste årene har det vært en tiltagende manglende tilpasning mellom utgifter og inntekter. Etter lønnsoppgjøret i 1998 måtte kommunene stramme inn på driften. Budsjettet for 1998 ble revidert, og i budsjettet for 1999 måtte kommunen redusere utgiftene til normal drift med 14% for å komme i balanse (Årsberetning for 1999). Høsten 1998 ble det gjennomført en nedbemanning, i hovedsak basert på vakanser (dvs. ikke gjennom oppsigelser), som også ble fulgt opp i 1999. Dette har medført store belastninger på personalet (fortsatt i følge Årsberetning for 1999).

3.3 Oppsummering, med fokus på forskjeller og likheter

Beliggenhet og intern geografi

En problemstilling i prosjektet er knyttet til kommunenes beliggenhet etter en sentrum-periferidimensjon. Denne dimensjonen er todelt. For det første knyttet til en nasjonal dimensjon, dvs. landsdel eller avstand fra Oslo-området. For det andre en regional dimensjon, dvs. avstand fra regionale sentra. Når vi snakker om sentrale og perifere kommuner, vil vi relatere dette til den regionale dimensjonen. I Tabell 3.1 nedenfor har vi oppsummert hvordan kommunene fordeler seg på ulike variabler som beskriver kommunens beliggenhet og interne geografi. Disse forholdene bidrar til at vi forventer at kommunene står overfor ulike utfordringer, og må benytte ulike strategier for å løse disse. Både Krødsherad og Tjeldsund har relativt kort avstand til andre kommuner og større regionale sentra. De er en del av et regionalt arbeidsmarked, og vil kunne dra fordeler av dette i forhold til rekruttering av fagfolk. Dette forholdet vil også kunne gjøre det enklere å løse oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Som nevnt er det et spørsmål om fylkesgrensen vanskeliggjør et samarbeid med nabokommunen i Tjeldsund. Krødsherad har kort avstand til store nabokommuner, og det er et interessant spørsmål om dette er en fordel eller ulempe i forhold til interkommunalt samarbeid. Vil kommunen dra nytte av samarbeid med større fagmiljøer i nabokommuner, eller vil det forhold at naboene ikke har samme behov for samarbeid vanskeliggjøre etableringen av samarbeidsløsninger?

¹⁰ Intervjuene ble gjennomført i desember 2000, dvs. før planene for restrukturering av forsvaret ble lagt fram for Stortinget.

Tabell 3.1 *Case-kommunenes sentralitet, "kommunale" omgivelser, bosettingstetthet og interne avstander*¹¹

Kommune	Sentralitet	"Kommunale omgivelser"	Prosent av befolkningen bosatt i tettsteder	Interne avstander
Krødsherad	Sentral	Større og mindre naboer i samme fylke	40-50%	To kretser, relativt korte avstander
Lesja	Perifer	En jevnstor nabo i samme fylke	0-10%	To kretser, relativt korte avstander
Lurøy	Perifer	Lang avstand til større og jevnstore naboer	10-20%	8 kretser, betydelige avstander
Tjeldsund	Sentral	To jevnstore naboer, en i annet fylke	50-60%	4 kretser, varierende avstander

Informantene i tre av disse kommunene ga ikke uttrykk for uenighet med vår plassering av kommunen. I Lesja var de imidlertid ikke ubetinget enige i at kommunen er usentral. Lesja ligger på eller nær både veg- og jernbanenett mellom Østlandet og Trøndelag, og Østlandet og Nord-Vestlandet. Geografisk sett ligger kommunen sentralt i Sør-Norge. Kommunen ligger imidlertid i en tynt befolket område, og selv om kommunikasjonslinjene er godt utviklet, er avstandene store. Lesja har imidlertid en jevnstor nabokommune i Dovre, og det er et spørsmål om dette bidrar til et bredere samarbeid mellom kommunene.

Kommunikasjonene mellom Lurøy og naboene er tungvinte, og det er et spørsmål om dette hindrer interkommunale løsninger. En annen side ved geografi er *de interne avstandene i kommunen*. Også her skiller Lurøy seg fra de andre kommunene. Det synes opplagt at det er dyrere å drive en kommune som Lurøy, enn de tre andre kommunene. Den spredte bosetningen betyr at det koster mer å gi innbyggerne et tilsvarende tjenestetilbud. I vår sammenheng er det mer interessant om dette stiller kommunen overfor særlige utfordringer, eller gir kommunen bedre muligheter til å yte faglig gode og fleksible/tilpassede tjenester.

Næringsgrunnlag og befolkningsutvikling

Næringsstrukturen i kommunene er svært forskjellig. I vårt utvalg finnes én utpreget industrikommune, én landbrukskommune, én fiske og oppdrettskommune, og én kommune som totalt domineres av offentlig tjenesteyting. Tjeldsund er sysselsettingsmessig nærmest helt avhengig av forsvaret. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor stor forsvarets aktivitet vil bli i framtida. Krødsherad står også i en omstillingssituasjon, siden mye av industriproduksjonen flyttes ut av kommunen. De ser seg nødt til å satse på utvikling av nye (eller andre) næringer, dvs. reiselivet. Mens situasjonen er usikker i de to sentrale kommunene i vårt utvalg, gir informanter i de to distriktskommunene inntrykk av optimisme og tro på framtida. I Tabell 3.2 har vi oppsummert forskjeller i næringsgrunnlaget i kommunene, samt i utviklingen i folketallet de siste 15 årene.

¹¹ Kilder: Sentralitet og bosettingstetthet. SSB: Standard for kommuneklassifisering 1995. "Kommunal omgivelse" og interne avstander: Egne data fra kommunene og NAF Veibok 2001.

Tabell 3.2 *Næringsstruktur og folketallsutvikling i case-kommunene*¹²

	Næringsstruktur	Prosent sysselsatt i største næring	Folkevekst 1986-95	Folkevekst 1996-1999
Krødsherad	Industri og anlegg	Ca. 30% i industri	-3,2	0,1
Lesja	Landbruk	Ca. 34% i landbruket	-6,4	0,7
Lurøy	Fiske og industri		-10,0	-4,0
Tjeldsund	Tjenesteyting	Over 80% i offentlig tjenesteyting ¹³	-18,5	-3,8

Det er i Krødsherad at informanter gir mest entydig uttrykk for at en nærmer seg en nedre grense for hvor liten kommunen kan være, for å kunne opprettholde tilfredsstillende tjenestetilbud til befolkningen. Ved siden av størrelse, kan en forvente at betydelig nedgang i folketallet kan sette kommunene overfor særlige utfordringer. Nedgang i folketallet vil bety redusert inntektsgrunnlag, og behov for å bygge ned tjenestetilbud pga. redusert behov. Det vil også trolig indikere en endring i befolkningssammensetningen, dvs. at befolkningen i gjennomsnitt blir eldre. Når det er informanter i Krødsherad som gir klare uttrykk for at kommunen snart er for liten, og ikke informanter i Tjeldsund eller Lurøy, kan det være på grunn av forskjellige økonomiske rammevilkår. Det er tema for neste underavsnitt.

Noen indikatorer på kommunenes økonomiske situasjon

En skal være forsiktig med å gå for langt i å sammenligne kommunene på grunnlag av gjennomgangen av intervjuer og årsmeldinger, som er presentert i den kommunevise gjennomgangen tidligere i kapitlet. Denne gjennomgangen gir imidlertid inntrykk av at den økonomiske situasjonen er noe forskjellig kommunene imellom. Inntrykket fra Lesja er en kommune med økonomisk romslighet og rimelig økonomisk styring. Inntrykket av Krødsherad er en kommune som har begrenset med penger, men rimelig god styring på økonomien. Inntrykket fra Tjeldsund og Lurøy er at kommunene har utfordringer knyttet til økonomistyringen. I Tabell 3.3 har vi oppgitt noen nøkkeltall for kommunenes økonomi, hentet fra årsmeldingene for 1999. Disse tallene peker i samme retning som inntrykket referert over.

¹² Kilder: Næringsgrunnlag: Standard for kommuneklassifisering 1995. Andel sysselsatt i største næring: Egne data innsamlet i kommunen. Vekst i folketallet 1986-95: Statistisk årbok 1996. Vekst i folketallet fra 1996 til 1999: Folketallet for 1999 er hentet fra kommunenes årsmeldinger for 1999, og relatert til folketallet for 1996, hentet fra SSB: Statistisk årbok 1996.

¹³ Kilde: Årsberetning for Tjeldsund kommune for 1999.

Tabell 3.3 *Noen nøkkeltall for økonomiske rammer og utvikling i case-kommunene*¹⁴

	Brutto dr. utg. 1999 per capita	Brutto dr. utg. 1999 i % av 1995	Netto dr. res. 1999 per capita	Inntekter av skatt m.v 1999 per capita	Inntekter fra rammetilsk. 1999 per capita	Sum frie inntekter per capita
Krødsherad	34.178	126,49	2.201	11.903	11.375	23.278
Lesja	36.795	124,80	3.217	10.702	15.730	26.432
Lurøy	43.244	120,25	1.562	8.599	23.572	32.171
Tjeldsund	42.071	117,23	933	9.417	20.367	29.784

Tallene viser at aktiviteten, målt i brutto driftsutgifter, er en del større i de to nordlandskommunene, enn den er i de to østlandskommunene, og særlig i Krødsherad. På tilsvarende måte varierer størrelsen på de frie inntektene mellom kommunene. Det er størrelsen på rammetilskuddet som varierer. Lurøy mottok mer enn dobbelt så mye i rammetilskudd per capita som Krødsherad i 1999. Skatteinntektene per capita var derimot mer enn 25% høyere i Krødsherad enn i Lurøy. De frie inntektene i Krødsherad utgjør samlet ca. 75% av tilsvarende i Lurøy. Disse tallene viser at Krødsherad er den av de fire kommunene med lavest inntekter.

Driftsresultatet er derimot høyere i de to østlandskommunene, enn i de to nordlandskommunene. Lesja er den kommunen som har det største driftsresultatet. Netto driftsresultat vil variere mye fra år til år, og er ikke et godt mål på kommunenes styring med økonomien. De peker imidlertid i samme retning som den kvalitative informasjonen.

Utviklingen i brutto driftsutgifter fra 1995 til 1999 er interessant. Den viser at aktiviteten har økt mest i de to østlandskommunene, og aller mest i Krødsherad. Aktiviteten har økt minst i Tjeldsund. En plausibel forklaring er at inntektene har økt mest i Krødsherad, og minst i Tjeldsund. Det er også rimelig å anta at desto lavere vekst, jo større behov for omprioriteringer og omstillinger, og jo større utfordringer i økonomistyringen. (At en betydelig del av veksten i utgiftene i perioden (trolig) har sin årsak i lønnsoppgjøret for 1998, styrker dette poenget). Den subjektive oppfatningen av den økonomiske situasjonen vil trolig også ha mer med den relative utviklingen å gjøre, enn med det absolutte nivået.

Forskjellene i aktiviteten gir seg også utslag i forskjeller i bemanning. Det utføres omtrent 17 flere årsverk per 1.000 innbyggere i Lurøy kommune, enn i Krødsherad (jfr. Tabell 3.4). Tjeldsund og Lesja ligger ikke langt etter Lurøy.

Tabell 3.4 *Antall årsverk som ble utført i kommunene i 1999 eller 2000, per 1.000 innbyggere*¹⁵

Kommune	Årsverk per 1.000 innbyggere
Krødsherad	68
Lesja	79
Lurøy	85
Tjeldsund	83

¹⁴ Kilde: Årsrapporter eller –meldinger fra kommunene for 1999.

¹⁵ Kilde er her enten årsrapport for 1999, eller informanter i kommunen. Da tallene informantene har oppgitt i Krødsherad og Lesja er omtrentlige, og kan derfor avvike noe fra det faktiske tallet.

Vi vil ikke formulere konkrete problemstillinger knyttet til forskjeller i kommunenes økonomiske situasjon, eller forskjeller i næringsgrunnlag og befolkningsutvikling. Disse forholdene presenterer vi som en generell bakgrunnsinformasjon om kommunene. Om disse forholdene kan bidra til å forklare forskjeller i utfordringer eller løsningsstrategier, skal vi komme inn på senere. I den kommunevise gjennomgangen over, har vi også presentert organisasjonsstrukturen i kommunene. Denne gjennomgangen viser at alle kommunene har endret utvalgsstrukturen i løpet av 90-tallet. Lurøy var både først ute, og har gått lengst, i den forstand at kommunen har innført en funksjonsmodell med to utvalg. De andre har valgt å opprettholde en hovedutvalgsstruktur, men nå med tre utvalg. På tilsvarende måte har tre av kommunene redusert antall administrative etater til tre, i tillegg til rådmannsstaben. Tjeldsund har fortsatt en mer fragmentert administrativ struktur, med fem etater. Helse- og sosialsektoren er delt i tre etater.

4 Demokrati

4.1 Innledning

En av begrunnelsene for det kommunale demokratiet er at kommunene skal fange opp befolkningens ønsker og behov, og sørge for at ønskene får gjennomslag i praktisk politikk. Politisk deltakelse innebærer at borgernes ønsker og interesser kommer til uttrykk overfor offentlige organer, slik at tjenestetilbudet kan tilpasses de lokale preferansene. En betingelse for at deltakelse skal gi effektivitet, er imidlertid at kommunene har tilstrekkelig *frihet* til å ta beslutninger samt at de oppgavene kommunene har ansvar for er *viktige* for innbyggerne. Med andre ord må kommunene være i stand til å foreta reelle prioriteringer mellom vesentlige oppgaver, og de må ha både finansielle og menneskelige ressurser til å virkeliggjøre sine beslutninger.

Dilemmaet mellom effektivitet, handlekraft og autonomi på den ene siden og politisk deltakelse og demokrati på den andre, står sentralt i Christiansenutvalgets innstilling (NOU 1992:15). I debatten som fulgte innstillingen, ble det hevdet at kommunens funksjon som lokalpolitisk organ må sees bredere enn lokalbefolkningens deltakelse og engasjement. Det er ikke tilstrekkelig at innbyggerne er lokalpolitisk engasjert, hvis deres engasjement bare i beskjeden grad gir utslag i praktisk politikk og faktiske prioriteringer. Argumentet var at en kommunestruktur med større kommuner vil gjøre det mulig å utvide det kommunale ansvaret til nye områder, og også gi kommunene større frihet innenfor de oppgavene de skal ivareta. Slik sett vil større kommuner innebære større avstand mellom styrte og styrende innad i kommunene, men de lokale preferanser og prioriteringer vil ha større tyngde.

Sammenhengen mellom størrelse og demokrati er et omdiskutert tema. Internasjonal forskning har funnet argumenter og belegg for både positive og negative sammenhenger mellom størrelse og demokrati (se for eksempel Dahl og Tufte 1973). Den store uenigheten mellom forskere er ikke overraskende. Både størrelse og – ikke minst – demokrati kan forstås på ulike måter, og sammenhengen mellom de to vil kunne avhenge av hvilken demokratiforståelse som ligger til grunn for analysene, og hvilke operasjonaliseringer som gjøres.

Uavhengig av hvilken definisjon en velger å legge til grunn, innebærer demokrati at befolkningen må ha reell mulighet til å påvirke utviklingen i det samfunnet de lever i. Dette kan skje gjennom valgte representanter eller ved ulike former for direkte deltakelse. Utover dette vektlegger de forskjellige demokratiteoriene ulike trekk i vurderingen av hvor demokratisk samfunnet er.

Mens innflytelse i et direkte demokrati-perspektiv er knyttet til den enkeltes (eller gruppens) engasjement og ressurser, er det bærende prinsippet i det representative

demokratiet 'en mann en stemme'.¹⁶ I denne delen av rapporten skal vi sette fokus på kommunenes situasjon med hensyn til det representative demokratiet, brukerdemokratiet og det direkte demokratiet.

Med direkte demokrati i kommunene, tenker vi primært på enkeltmenneskers og gruppers politiske engasjement som *ikke* følger den representative kanalen. Mens den representative kanalen innebærer deltakelse gjennom partiaktivitet og stemmegivning ved valg, er gjerne direkte demokratisk deltakelse forsøk på å påvirke utfallet av *enkeltsaker* som er viktige for egen hverdag. Her skiller vi også mellom brukerdemokrati og direkte demokrati, der direkte demokrati er aktivitet som ikke er forbeholdt visse brukere av kommunale tjenester.

Gjennomgangen av nyere norsk forskning tyder på at det er styrker og svakheter ved demokrati i både store og små kommuner. Betingelsene for visse typer direkte demokrati ligger bedre til rette i småkommunene. Nærhet og personkjennskap stimulerer til direkte kontakt med politikere og administrasjon. For det representative demokratiet innebærer dette kortere avstand mellom representanter og velgere i små kommuner sammenliknet med større kommuner. I store kommuner kan det lettere oppstå fremmedgjøring fordi folk ikke forstår eller kan overskue veien fra individuelle ønsker til faktisk politikk.

Nærhet og personkjennskap kan imidlertid også ha problematiske sider. Når politikken blir personfokustert, blir det større kompetanseforskjeller mellom folk med og uten personkjennskap. Dette kan for eksempel gjøre det vanskelig for innflyttere å orientere seg i det kommunalpolitiske landskapet i små og tette samfunn.

4.2 Representativt demokrati

Det representative demokratiet kjennetegnes ved at borgerne står overfor et reelt valg mellom ulike politiske alternativer. De politiske alternativene (gjerni i form av partier eller andre politiske lister/grupperinger) utformer sin politikk for å få oppslutning hos velgerne. Den enkelte borger stemmer på det alternativ som er best i overensstemmelse med hans eller hennes oppfatning. Velgernes vurdering av den førte politikken antas så å få konsekvenser ved neste valg. I det representative demokratiet påvirker borgerne politikken indirekte, ved at deres primære rolle er å peke ut sine politiske representanter ved valgene. Innenfor valgperioden er det de valgte politikernes oppgave å ta hånd om den løpende politikken.

Det representative demokratiet forutsetter at de valgte gjenspeiler velgernes preferanser i en eller annen forstand. Enkelte vil hevde at dette best skjer ved at politikerne i seg selv er representative, det vil si at representantene ikke avviker for mye fra dem de representerer når det gjelder for eksempel alder, kjønn, sosial status eller nærings-tilknytning. Andre vil si at slik sosial representasjon er mindre vesentlig enn meningsrepresentasjon eller substansiell representasjon.

¹⁶ For en nærmere drøfting av ulike demokratiteorier og teoriens relevans i forhold til kommunesektoren, se rapporten fra den første delen av dette prosjektet (Myrvold 2001).

4.2.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Undersøkelser har vist at lokalpolitikken ofte har en litt annen karakter i små kommuner sammenliknet med større kommuner. Partiene oppfattes gjerne som mindre relevante i småkommunene, og personfokuseringen blir sterkere i disse kommunene (Skare 1996, Bjørklund og Saglie 2000). Innbyggerne i de mindre kommunene retter også langt oftere stemmeseddelen, noe som antas å henge sammen med den sterkere personorienteringen (Hagen og Sørensen 1997). Samtidig er kvinneandelen lavere i kommunestyrene i de små kommunene sammenliknet med kommunestyrene i store kommuner. Dette forklares både med at kvinner ikke ønsker gjenvalg, og at nominerte kvinner strykes ved valget (Hagen og Sørensen 1997, Offerdal og Aarethun 1995).

Vi har studert det representative demokratiet i de fire utvalgte kommunene ved å se på partisammensetningen av kommunestyret, valgprosessen samt kommunestyremedlemmenes sosiale representativitet.

Partikonstellasjonene i kommunestyret sier noe om fragmenteringen, konfliktmønsteret og samarbeidspartnere i kommunepolitikken. Vi har også undersøkt elementer av prosessen knyttet til kommunevalget i de fire kommunene, først og fremst valgdeltakelse, forhåndskumuleringer, forekomsten av rettelser på stemmesedlene og andel gjenvalgte representanter. Disse elementene kan gi oss et inntrykk av hvor 'styrt' valgprosessen er i kommunene og hvor stort engasjementet er i lokalpolitikken. Vi antar at valgprosessen kan oppfattes som mer styrt jo høyere andel av kandidatene som er forhåndskumulert, jo mindre konkurranse det er mellom partier/liste og mellom kandidater, og jo sterkere partiene (snarere enn de lokale listene) står i kommunen.

Styringen av prosessen kan bidra til å forklare kommunestyremedlemmenes sosiale representativitet. Er det for eksempel slik at den lave kvinneandelen i kommunestyret skyldes at partiene/listene ikke nominerer kvinner, eller skyldes det at kvinnene strykes ut av listene? I tillegg til kjønn, drøfter vi også kommunestyremedlemmenes alder og arbeidssektor som indikatorer på sosial representativitet.

Dataene om valgprosessen er hentet fra Kommunedatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, mens opplysningene som ligger til grunn for drøftingen av lokalpolitikernes sosiale representasjon, er brakt til veie av kommunene.

4.2.2 Det representative demokratiet i småkommunene

Krødsherad kommune

Politiske konstellasjoner og konflikter

Totalt sitter 17 representanter i Krødsherad kommunestyre. Disse fordeler seg på partiene på følgende måte:

AP:	9
SV:	1
V:	1
H:	2
Fellesliste KrF/SP:	4

Med unntak av en kort periode på 80-tallet, har Arbeiderpartiet hatt rent flertall i kommunestyret i Krødsherad siden 1930-årene. Fra felleslisten mellom KrF og SP er det

nå bare representasjon fra SP i kommunestyret, fordi KrF-kandidatene ble strøket ved valget i 1999. Kommunen har tradisjonelt vært preget av et klasseskille mellom husmenn, etter hvert også industriarbeidere, og skogeiere. Dette skillet har preget politikken i kommunen, som alltid har vært relativt blokkdelt. I dag er imidlertid kommunen ikke preget av mange og tunge politiske stridsspørsmål. Det oppstår til tider konflikter mellom de to tettstedene i kommunen – Krøderen og Noresund – knyttet til plassering av kommunale tjenester og infrastruktur som ungdomsskole, veier, omsorgsboliger, etc. Informanter vi har snakket med i Krødsherad mener at de store konfliktene ikke lenger går innad i kommunen, men heller mellom sentrum og periferi, først og fremst knyttet til kommunenes sentrale rammebetingelser. Lokalpartienes lojalitet til sentralpartiene, er ikke stor, blir det hevdet.

Det har tidligere vært reist mye kritikk mot AP-dominansen i kommunestyret i Krødsherad. For å imøtekomme denne kritikken, blir også andre partier tildelt lederverv i utvalg m.v. Det oppfattes nå som viktigere å finne engasjerte og dyktige personer til å fylle vervene, enn hvilket parti de kommer fra.

'Styringen' av valgprosessen

Valgdeltakelsen ved siste kommunevalg (1999) var 63% (Tabell 4.1). Dette ligger på gjennomsnittet for norske kommuner, men i underkant av gjennomsnittet for kommuner med under 3000 innbyggere (se Tabell V.2 i vedlegg 1).

Ordføreren hevder at valget i Krødsherad langt på vei er et personvalg, og at innbyggerne i kommunen "stryker lett". Dette er vanskelig for partiene å håndtere, samtidig som forhåndskumulering er omdiskutert. Det har vært strykninger med bakgrunn i striden mellom de to sentrene i Krødsherad kommune, og mellom de som bor i disse sentrene og de som bor mer perifert. Den siste store saken med 'lokaliseringskonflikt' var i følge ordfører plasseringen av idrettshallen. Ved valget i 1999 var det gjort endringer (strykninger og kumuleringer) på 44% av stemmesedlene. Dette ligger omtrent på landsgjennomsnittet for norske kommuner, men godt under snittet for de minste kommunene (58%, se Tabell V.2).

Valgprosessen i Krødsherad synes å være moderat styrt, i den forstand at andelen kandidater som er forhåndskumulert ligger omtrent på snittet for kommunene (Tabell 4.1). Konkurransen mellom kandidatene er også moderat. Nesten halvparten av kommunestyrerepresentantene fra forrige periode ble gjenvalgt i 1999. Dette er høyere enn i de fleste andre kommuner (41%, se Tabell V.2).

Tabell 4.1 'Styringen' av valgprosessen. Krødsherad kommune

Antall partilister og lokale lister i kommunestyret	
- antall partilister	5
- antall lokale lister	0
Partifragmentering i kommunestyret ¹⁷	0,36
Valgdeltakelse	63%
Andel av stemmesedlene som er rettet	44%
Andel forhåndskumulerte kandidater	12%
Antall kandidater pr. representant	5,4
Andel gjenvalgte representanter	47%

Sosial representasjon

Av de 17 representantene i kommunestyret, er 7 kvinner. Dette utgjør 41 prosent av de valgte. Vi ser av Tabell 4.2 at innslaget av kvinner i kommunestyret er høyere enn andelen kvinnelige kandidater og andelen forhåndskumulerte kvinner, som begge ligger under 40 prosent. De kvinnene som stiller på listene til kommunevalget i Krødsherad synes altså å ha relativt gode sjanser til å bli valgt inn. Ikke minst er gjenvalgsprosenten blant kvinnelige kommunestyremedlemmer høy. Resultatet er en kvinnerepresentasjon i kommunestyret i Krødsherad på 41 prosent, noe som ligger godt over gjennomsnittet for norske kommuner (33 %).

Tabell 4.2 Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Krødsherad kommune

Andel kvinnelige kandidater til kommunestyret	37%
Andel kvinner blant de forhåndskumulerte kandidatene	27%
Andel av de kvinnelige representantene som ble gjenvalgt	50%
Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter	41%

Krødsherad kommunestyre har ingen representanter under 30 år. Generelt synes de unge i kommunen å være relativt passive politisk sett. AUF var aktivt i Krødsherad på 1980-tallet, men etter at noen nøkkelpersoner flyttet ut av kommunen, klappet alt sammen.

Av de 17 medlemmene av kommunestyret i Krødsherad er det to som er over 60 år. 70 prosent av representantene er mellom 40 og 60 år (se tabell V.3 i vedlegg 1).

¹⁷ Partifragmenteringen er målt ved hjelp av Herfindahls indeks, og viser hvordan fordelingen av representantene i kommunestyret er på ulike partier. Indeksen regnes ut ved å ta summen av alle de kvadrerte andelene hvert parti eller hver liste har av samtlige representanter i kommunestyret. Hvis alle kommunestyrets medlemmer representerer ett parti, er indeksen 1, representerer samtlige medlemmer hvert sitt parti, nærmer indeksen seg 0. En Herfindahls indeks på 0,36 indikerer et relativt lite fragmentert kommunestyre, sett i forhold til snittet for norske kommuner. Dette gjenspeiler det forhold at Arbeiderpartiet sitter med rent flertall i kommunestyret i Krødsherad.

Omtrent halvparten av representantene i Krødsherad kommunestyre er ansatt i offentlig sektor – omtrent 1/5 i egen kommune (Tabell 4.3). I forhold til sysselsettingen i kommunen som helhet, synes offentlig sektor å være noe overrepresentert, mens pensjonister og andre ikke yrkesaktive er klart underrepresenterte. Stort sett er imidlertid kommunestyret i Krødsherad relativt bredt sammensatt, og ingen yrkesgruppe dominerer.

Tabell 4.3 *Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Krødsherad kommune*

Kommunestyrerepresentantenes yrke/arbeidssektor:	Antall	Prosent
Ansatt i Krødsherad kommune	3	18 %
Ansatt i annen kommune	2	12 %
Ansatt i stat/fylkeskommune	3	18 %
Bonde/skogbruker	3	18 %
Ansatt i privat sektor	5	29 %
Pensjonist	1	6 %
Antall representanter i kommunestyret	17	101 %

Politisk aktivitet og rekruttering

Som vist i Tabell 4.1, ble nesten halvparten av alle kommunestyrets representanter i Krødsherad gjenvalgt ved valget i 1999. Dette er høyt i forhold til hva som er trenden i norske kommuner. Enkelte av informantene i Krødsherad oppfatter likevel utskiftingen av kommunestyrepolitikere som relativt betydelig ved siste valg. Utskiftingen forklares til dels med at mange ikke ønsker å fortsette i politikken, bl.a. fordi det er en lite givende rolle å sitte i kommunestyret. Dette gjelder særlig for opposisjonen, når ett parti sitter med rent flertall i kommunestyret over flere perioder. Kommunestyret oppfattes heller ikke å være spesielt aktivt. Det er et lite knippe sentrale politikere som har mest å si, og det er først og fremst i formannskapet de viktige problemstillingene kommer fram, hevder informanter i kommunen.

Ordføreren sier at det i Krødsherad, som i enhver annen kommune, er en liten del av befolkningen som deltar i den politiske aktiviteten. Det er vanskelig å få folk til å stille på listene i kommunen. På spørsmål om hvilke tiltak Krødsherad har satt i gang for å involvere og engasjere lokalbefolkningen, svarer ordføreren at kommunen har gjort altfor lite på dette området. Selv er han imidlertid av den oppfatning at hvis folk ikke vil delta, "får de bare sitte der. De kan ikke forvente at andre skal bære dem inn ...". Ordføreren hevder at det ikke er kommet forespørsler om å opprette formelle møteplasser mellom kommunen og innbyggerne, men at det hender kommunen arrangerer åpne møter om helt spesielle saker.

Lesja kommune

Politiske konstellasjoner og konflikter

Lesja kommunestyre for perioden 1999-2003 er sammensatt slik (totalt 21 representanter):

SP:	8
AP:	7
KrF:	2
Bygdelista:	2
V:	1
H:	1

Ordfører og varaordfører representerer Senterpartiet. Lesja har hatt stabilt SP-styre i 'alle år'. Det har vært sterke grupperinger knyttet til jordbruket, tidligere også til kirken. Det har tradisjonelt ikke vært noe sterkt klasseskille i kommunen – få husmenn og ingen ekstremt rike.

Bygdelista ble dannet for tre perioder siden pga. en konflikt om byggingen av siste del av eldresenteret. En informant sier at Bygdelista også har fungert som en ventil for folk som ikke har sluppet til i andre partier. Oppslutningen om Bygdelista har gått ned ved senere valg.

Det har tidligere (særlig på 1960-tallet) vært konflikt mellom de ulike delene av kommunen, først og fremst om enkeltsaker. Nå er det lite som skiller i tjenestetilbudet i de to kommunedelene. Det er ikke spesielt viktig for partiene å få med folk fra alle deler av kommunen, men før i tiden har det vært strykekampanjer. Av de 21 faste representantene i kommunestyret, er det i dag ingen som er lenger vestfra enn Lesjaskog.

'Styringen' av valgprosessen

Valgdeltakelsen i Lesja ved kommunevalget i 1999 var 62%, dvs. omtrent på gjennomsnittet for norske kommuner, men noe under snittet for de minste kommunene (se Tabell V.2 i vedlegg). Det kan være flere årsaker til relativt lav valgdeltakelse. For eksempel antas gjerne et lavt konfliktnivå å bidra til å dempe den politiske aktiviteten. Lesja-politikken synes å være relativt harmonisk, med et stabilt sentrumsstyre. Det er også en ganske moderat andel rettede stemmer i Lesja, sammenliknet med andre små kommuner.

Tabell 4.4 'Styringen' av valgprosessen. Lesja kommune

Antall partilister og lokale lister i kommunestyret	
- antall partier	5
- antall lokale lister	1
Partifragmentering i kommunestyret	0,28
Valgdeltakelse	62%
Andel av stemmesedlene som er rettet	47%
Andel forhåndskumulerte kandidater	20%
Antall kandidater pr. representant	5,6
Andel gjenvalgte representanter	43%

Valgprosessen i Lesja kan oppfattes som ganske sterkt styrt, i den forstand at en høy andel av kandidatene forhåndskumuleres (Tabell 4.4). Det er også relativt få kandidater i forhold til representanter, slik at den politiske konkurransen er begrenset. Nesten halvparten av medlemmene i kommunestyret i forrige periode, ble gjenvalgt i 1999. Dette ligger i overkant av snittet for småkommunene, men oppfattes i følge informanter i Lesja å representere en betydelig utskiftning sammenliknet med et 'normalvalg'. De store utskiftningene i kommunestyret ved valget i 1999 skyldtes i følge enkelte informanter, at forrige kommunestyreperiode var "buståt" pga. en utbrent ordfører og en del konflikter og intriger i kommunestyret.

Sosial representasjon

Seks av kommunestyrets 21 representanter – 29 prosent – er kvinner (Tabell 4.5). Blant de nominerte til kommunestyret er det 40 prosent kvinner, mens kvinnene bare utgjorde 22 prosent av de forhåndskumulerte. Når kvinneandelen blant de innvalgte er en del lavere enn blant kandidatene, kan dette skyldes at kvinnene ikke får eller ikke ønsker 'sikker plass' på listen, eller at de strykes ved valget. Andelen kvinner som tar – og får – gjenvalg ligger på 40%, dvs. over gjennomsnittet for norske kommuner.

Tabell 4.5 Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Lesja kommune

Andel kvinnelige kandidater til kommunestyret	40%
Andel kvinner blant de forhåndskumulerte kandidatene	22%
Andel av de kvinnelige representantene som ble gjenvalgt	40%
Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter	29%

Utskiftningene ved valget i 1999 førte til at relativt mange ganske unge mennesker kom inn i Lesja kommunestyre. Gjennomsnittsalderen i kommunestyret er vel 40 år. Likevel er det ingen personer under 30 år i kommunestyret, og bare én representant er over 60 år (jfr. Tabell V.3 i vedlegg 1).

Kommunestyret i Lesja er ganske smalt sammensatt (Tabell 4.6). Over halvparten av kommunestyrerepresentantene i Lesja er bønder. Dette gjenspeiler landbrukets sterke stilling i kommunen, men yrkesgruppen framstår som svært dominerende. Pensjonister, studenter og andre ikke-yrkesaktive er ikke representert i kommunestyret.

Tabell 4.6 *Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Lesja kommune*

Kommunestyrerepresentantenes yrke/arbeidssektor	Antall	Prosent
Ansatt i Lesja kommune	4	19 %
Ansatt i staten	1	5 %
Bonde	11	53 %
Ansatt i privat sektor	5	24 %
Antall representanter i kommunestyret	21	101%

Politisk aktivitet og rekruttering

Informanter i Lesja gir uttrykk for at det ikke er lett å rekruttere folk til listene ved valg. Særlig er det vanskelig å få kvinner til å stille. Noen av kvinnene har fått "stygg håndtering" i valget, men ordfører sier at dette ikke skyldes kvinnesynet. Også menn strykes – holdningen synes av og til å være at "denne skal vi ta". Ordføreren liker ikke adgangen til å stryke folk, fordi det kan gå hardt inn på folk som opplever mange strykninger. Folk kvier seg for å stille opp pga. redsel for strykninger, og de som får hard medfart stiller i hvert fall ikke opp ved neste valg.

Ordføreren sier at forutsetningene for demokratisk deltakelse er ganske gode i Lesja, men dette betyr ikke at folk faktisk deltar. Han mener at det er et generelt samfunnsproblem at folk ikke deltar – det er enklere å ta stilling til enkeltsaker enn å involvere seg i partipolitikk. Ordføreren sier at folk i en liten kommune kan kvie seg for å engasjere seg partipolitisk fordi de da blir plassert i en bås, de står ikke lenger fritt. Mange vil ha frihet til å ta stilling til enkeltsaker, og ønsker derfor ikke å binde seg til noen gruppe. Han sier også at en liten kommune som Lesja er så oversiktlig og åpen at det er mulig for innbyggerne å komme i kontakt fordi alle kjenner alle, noe som kanskje betyr at innbyggerne ikke ser det store behovet for å engasjere seg i partipolitikken. Det er kort vei til toppen: "Folk stanger ikke hodet i byråkratiet".

Lurøy kommune

Politiske konstellasjoner og konflikter

Kommunestyret i Lurøy er sammensatt slik (til sammen 19 representanter):

Arbeiderpartiet/SV:	8
Senterpartiet:	5
Kystpartiet:	3
Høyre:	1
KrF:	1
Venstre:	1

Arbeiderpartiet har ordføreren og Senterpartiet har varaordføreren i Lurøy. Disse partiene har ikke samarbeidet tidligere i kommunen. SP hadde ordføreren i 8 år fram til AP overtok i 1988. Samarbeidet med SP ble innledet etter siste valg, fordi ordføreren så at det

kunne bli en situasjon med utbrytere fra Onøy/Lurøy krets. Samarbeidet var imidlertid ikke avklart med SV, som stilte felles liste med AP ved valget.

For første gang stilte også Kystpartiet liste i Lurøy. Kystpartiet i Lurøy består først og fremst av innbyggere fra Onøy/Lurøy krets, og ble dannet som en reaksjon på konflikten knyttet til omorganiseringen av sykehjemmet. Flere informanter mener at det var en aksjon ved valget, der listene ble rettet for å sikre representasjon i kommunestyret fra Onøy/Lurøy som en reaksjon på konflikten knyttet til omorganiseringen av sykehjemmet. Representanter fra denne kretsen dannet en egen gruppe for å sikre seg innflytelse i kommunestyret. Dette førte til at flere medlemmer av APs og SVs grupper ikke er med i flertallskonstellasjonen. Opposisjonsleder i kommunestyret er derfor en representant fra SV, og altså valgt inn på samme liste som ordføreren.

Ordfører sier at det er viktig for de store partiene å ha kandidater fra alle kretsene. Aksjonen ved valget førte til en klar skjevfordeling av representantene i forhold til kretsene. Ni av 19 kommunestyrerepresentanter er fra Lurøy/Onøy krets. Lovund, Sørnesøy og Kvarøy har ingen representanter i kommunestyret denne perioden, og Sleneset har bare ordføreren. Lurøy kommune praktiserer imidlertid en ordning med at kretser uten representasjon i kommunestyret, kan stille med sin lokalutvalgsleder i kommunestyremøtene. Lokalutvalgets representant har da møte- og talerett, men ikke stemmerett, i saker som angår kretsen.

I 1960- og 70-årene var det ikke politiske lister ved valgene i Lurøy, bare kretslistene. Politiske lister kom midt på 1970-tallet. Selv om det nå er partilister ved kommunevalget, understreker flere informanter at valget først og fremst er et personvalg (og i noen grad et 'kretsvalg'). Politikken blir mindre og mindre preget av ideologi.

Tabell 4.7 *'Styringen' av valgprosessen. Lurøy kommune*

Antall partilister og lokale lister i kommunestyret	
- antall partier	6
- antall lokale lister	0
Partifragmentering i kommunestyret	0,28
Valgdeltakelse	63%
Andel av stemmesedlene som er rettet	69%
Andel forhåndskumulerte kandidater	10%
Antall kandidater pr. representant	7,1
Andel gjenvalgte representanter	26%

Nesten 70 prosent av stemmesedlene ved siste valg var rettet (Tabell 4.7). Dette er betydelig over gjennomsnittet for småkommunene, og kan sannsynligvis i noen grad tilbakeføres til uenigheten om sykehjemmet. Valgdeltakelsen var imidlertid ikke spesielt høy i Lurøy i 1999. Den lokale konflikten synes derfor ikke å ha virket særlig mobiliserende på innbyggerne. Valgprosessen framstår som relativt lite styrt. Bare 10 prosent av kandidatene er forhåndskumulert, og det er ganske stor konkurranse om plassene i kommunestyret. Bare en firedel av representantene fra forrige periode ble valgt

inn igjen i 1999. Dette er langt lavere enn gjennomsnittet for kommunene i Norge, og kan være et resultat av strykninger på listene.

Det er enkelte veteraner i kommunestyret, menn som har vært med i svært mange perioder. Ordføreren er inne i sin 4. periode som ordfører, og varaordføreren har vært med i alle fall siden 1980.

Sosial representasjon

Av de 19 representantene i kommunestyret i Lurøy, er 3 kvinner, dvs. 16 prosent

Tabell 4.8). Det er ingen kvinner i formannskapet. Blant de 11 varamedlemmene til formannskapet, er det bare én kvinne. Den lave kvinnerepresentasjonen i disse organene kan imidlertid ikke uten videre tilskrives kvinners manglende vilje til å påta seg politiske verv. Nærmere 40 prosent av kandidatene til kommunestyret var kvinner, og en like høy andel var forhåndskumulert. En tredel av de kvinnelige representantene i forrige periode, fikk gjenvalg. Det synes altså som om svært mange kvinner er strøket av listene ved valget i 1999. Om dette er en bieffekt av 'aksjonen' for å få inn representanter fra Lurøy/Onøy, eller har andre grunner, er uvisst. En av informantene mener den lave andelen kvinner først og fremst er en utilsiktet virkning av 'kuppet' i forbindelse med valget.

Tabell 4.8 *Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Lurøy kommune*

Andel kvinnelige kandidater til kommunestyret	39%
Andel kvinner blant de forhåndskumulerte kandidatene	39%
Andel av de kvinnelige representantene som ble gjenvalgt	33%
Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter	16%

Gjennomsnittsalderen blant kommunestyrets medlemmer er 45 år. Det er ingen over 62 år i kommunestyret. Den yngste er 26 år. Det var mange unge i kommunestyret forrige periode, men disse røk ut nå, opplyser ordføreren. Han mener dette først og fremst skyldes 'aksjonen' ved valget, og ikke en bevisst stryking av unge.

Tabell 4.9 *Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Lurøy kommune*

Kommunestyrerepresentantenes yrke/arbeidssektor:	Antall	Prosent
Ansatt i Lurøy kommune	7	37 %
Ansatt i annen kommune	1	5 %
Bonde	3	16 %
Fisker/fiskeoppdrett	3	16 %
Ansatt i privat sektor (utenom oppdrett)	5	26 %
Antall representanter i kommunestyret	19	100%

Over 1/3 av alle representantene i Lurøy kommunestyre arbeider i den kommunen de er politiker i (Tabell 4.9). Enkelte av politikerne sitter i svært sentrale stillinger i kommuneadministrasjonen. Vi skal i et senere avsnitt drøfte habilitetsproblematikken knyttet til dette nærmere, og her bare peke på at dette kan innebære en uheldig sammenblanding av roller i kommunen. Vi ser av Tabell 4.9 at Lurøy ikke har representasjon fra pensjonister eller andre ikke yrkesaktive i kommunestyret.

Politisk aktivitet og rekruttering

Ingen av informantene mener at personfokuseringen gjør det vanskelig for innflyttere i kommunen – 'de blir snart kjent'. Et par av informantene mener at det er lettere for nyinnflyttere å bli involvert, og at kommunen har en god kultur for å integrere nye i samfunnet. Janteloven er mer merkbar for dem som har bodd her i generasjoner, blir det hevdet.

Tjeldsund kommune

Politiske konstellasjoner og konflikter

Sammensetningen av Tjeldsund kommunestyres 21 representanter er som følger:

AP:	4
SP:	2
H:	3 (- 1 som gikk ut)
FrP:	1 (+ 1 som gikk ut av Høyre)
Fjelldal/Ramstad bygdeliste:	2
Tjeldsund tverrpolitiske liste:	3
Hinnøysiden tverrpol. liste:	4
V og uavhengige:	1
Uavhengige:	1

Tjeldsund kommunestyre består av 9 ulike grupperinger. Våre informanter hevder at det først og fremst er personlige, ikke politiske, motsetninger som ligger bak de mange listene. En informant sier at saker benyttes som alibi for personkonflikter. H + AP + SP + V er i posisjon, mens FrP + 2,5 bygdelister utgjør opposisjonen i Tjeldsund. Etter valget høsten 1999 ble det valgt en ordfører fra AP og varaordfører fra H. På grunn av omfattende konflikter i kommunestyret, ble imidlertid ordføreren sykemeldt, og trakk seg etter bare et par måneders virke. Varaordføreren tok over som ordfører. Den nye varaordføreren representerer en bygdeliste. Den nye ordføreren hadde ingen erfaring fra kommunestyret da han ble valgt inn på Høyres liste i 1999. En representant gikk ut av Høyre under konstitueringen av kommunestyret etter valget, i protest mot ham som nå er ordfører.

De politiske konfliktene har pågått i flere perioder, men har tiltatt de siste årene. Konfliktene har også klare ringvirkninger inn i administrasjonen i kommunen. I noen grad kan konfliktene være grunnet i motstand mot rådmannen, og hans fortid som politiker. Informanter sier at opposisjonen kritiserer *rådmannen* for innstillingene, ikke posisjonspartiene/ordførere. Enkelte politikere uttrykker direkte mistillit til administrasjonen, ikke minst til rådmannen. Flere informanter fra sentraladministrasjonen sier at kommunen er preget av handlingslammelse pga. manglende klare signaler fra politisk side. En av informantene sier at det er upredikerbart hva som kommer fra politikerne, og at en kan oppleve å bli skjelt ut for å ha gjort jobben sin.

'Styringen' av valgprosessen

Det synes som om det var en betydelig politisk mobilisering i Tjeldsund ved valget i 1999 (Tabell 4.10). Både valgdeltakelsen og andelen rettede lister lå høyere enn snittet for småkommunene, og betydelig høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner. Hele 9 partier og lister er representert i kommunestyret, noe som gir et svært fragmentert – kanskje også uregjerlig – kommunestyre.

Ut fra tilgjengelige data, framstår prosessen fram mot valget i 1999 som lite styrt i Tjeldsund. Det er relativt få forhåndskumulerte kandidater, og det er mange kandidater som slåss om plass i kommunestyret. Det er også en lav andel gjenvalgte representanter til kommunestyret.

Tabell 4.10 *'Styringen' av valgprosessen. Tjeldsund kommune*

Antall partilister og lokale lister i kommunestyret	
- antall partier	4
- antall lokale lister	5
Partifragmentering i kommunestyret	0,13
Valgdeltakelse	72%
Andel av stemmesedlene som er rettet	64%
Andel forhåndskumulerte kandidater	9%
Antall kandidater pr. representant	10,7
Andel gjenvalgte representanter	29%

Sosial representativitet

Blant de 21 medlemmene i kommunestyret i Tjeldsund, er det bare to kvinner, dvs. under ti prosent av representantene (Tabell 4.11). Omtrent en tredel av kandidatene til valget er kvinner, men kvinneandelen blant de kumulerte er bare 16 prosent. Det synes altså som om ganske mange av de kvinnene som er villige til å stille til valg, enten ikke ønsker, eller ikke får, 'sikker' plass. Det er også mange kvinner som strykes ut av listene ved valget. Ingen av de kvinnelige representantene fra forrige periode ble gjenvalgt. Den lave kvinnerepresentasjonen kan være en tilsiktet eller utilsiktet konsekvens av de sterke politiske konfliktene. Enkelte informanter mener at det høye støynivået i kommunepolitikken i Tjeldsund bidrar til å skremme folk fra å delta i lokalpolitikken, og at denne effekten kan være særlig sterk for kvinnene. Til dels er også kvinner blitt strøket ut av listene. Ved siste valg var det særlig en liste med kvinne på topp som ble strøket kraftig. En informant sier at én grunn til at det er så få kvinner i kommunestyret skyldes "kvinnesynet", men han vil ikke utdype dette. Det er mange hensyn folk skal ta når de stemmer: de må tenke på bygda, partipolitikk, personer, mv. En av informantene mener det er "svært beklagelig" at det er så få kvinner i kommunepolitikken i Tjeldsund – han mener kommunestyret kunne hatt godt av "kvinnelig kløkt og smidighet".

Tabell 4.11 *Kvinneandelen i ulike deler av valgprosessen. Tjeldsund kommune*

Andel kvinnelige kandidater til kommunestyret	34 %
Andel kvinner blant de forhåndskumulerte kandidatene	16 %
Andel av de kvinnelige representantene som ble gjenvalgt	0 %
Andel kvinnelige kommunestyrrerrepresentanter	10 %

Tre av kommunestyrets representanter er under 30 år, og like mange er over 60 år. Gjennomsnittsalderen i kommunestyret er 46 år (se Tabell V.3 i vedlegg1).

Nesten 60 prosent av kommunestyremedlemmene i Tjeldsund arbeider i offentlig sektor (Tabell 4.12). Dette reflekterer hvor dominerende kommune og stat er i sysselsettingen i kommunen. Fiskerinæringen mangler representasjon i kommunestyret i Tjeldsund. På den annen side har Tjeldsund kommunestyre både studenter og pensjonister som medlemmer, og fremstår slik sett som bredere sammensatt enn kommunestyrene i de andre kommunene vi studerer.

Tabell 4.12 *Kommunestyrerepresentantenes arbeidssektor. Tjeldsund kommune*

Kommunestyrerepresentantenes yrke/arbeidssektor:	Antall	Prosent
Ansatt i Tjeldsund kommune	5	24 %
Ansatt i annen kommune	1	5 %
Ansatt i stat/fylke	6	29 %
Bonde	3	14 %
Ansatt i privat sektor	2	10 %
Elev/student	2	10 %
Pensjonist	2	10 %

Politisk aktivitet og rekruttering

Det høye konfliktnivået har preget lokalpolitikken i Tjeldsund de senere årene. Konfliktnivået ser ut til å ha virket mobiliserende ved valgene, i den forstand at valgdeltakelsen er høy, og det var foretatt rettelser på en stor andel av stemmesedlene ved siste kommunestyrevalg. Som nevnt, er imidlertid en mulig konsekvens av konflikten at mange, kanskje særlig kvinner, skremmes bort fra selv å delta aktivt i kommunepolitikken. Mobiliseringen ved valget synes også primært å være knyttet til person, ikke til politiske saker. Noen informanter uttrykker bekymring over at lokalpolitikken blir borte i alle personkonfliktene. Det oppleves som umulig å ha en retning for politikken, og administrasjonen får ikke retningslinjer å arbeide etter.

Ordføreren sier at partipolitikken i kommunen er i ferd med å smuldre opp. Det er vanskelig å rekruttere folk til listene. Ordføreren sier selv at han sa ja til å stille etter mye om og men. I tillegg til det høye støynivået, nevnes den vanskelige økonomiske situasjonen som en mulig årsak til at folk ikke vil delta i lokalpolitikken. Mange orker rett og slett ikke belastningen med å måtte prioritere (bort), hevdes det. Rådmannen tror imidlertid dette gjelder generelt, og ikke er spesielt for små kommuner.

4.2.3 Nærhet, personfokus og engasjement, men fragmentering og lav sosial representasjon

Våre fire utvalgte case-kommuner varierer betydelig når det gjelder en del trekk ved det representative demokratiet. Mens Krødsherad kommunestyre består av representanter fra store landsdekkende partier, er kommunestyret i Tjeldsund sammensatt av en rekke lokale lister, i tillegg til partiene. Fragmenteringen i kommunestyret i de fire kommunene er også forskjellig. I Krødsherad har ett parti rent flertall, mens representantene i Tjeldsund er fordelt relativt jevnt utover de ni grupperingene i kommunestyret. I Lurøy er både

ordfører og opposisjonsleder valgt på samme liste (AP/SV), noe som skyldes interne konflikter i partiene.

Kommunepolitikken i Tjeldsund har de siste årene vært karakterisert ved omfattende konflikter og mye politisk 'støy'. Det er imidlertid interessant å merke seg at et høyt konfliktnivå kan innebære politisk mobilisering av innbyggerne. Tjeldsund har for eksempel den klart høyeste valgdeltakelsen av de fire kommunene vi har studert, og deltakelsen ligger betydelig over gjennomsnittet for norske kommuner. Det er også en omfattende retting på listene i kommunen, noe som kan sees som et uttrykk for engasjement i befolkningen.

En kan imidlertid stille spørsmål om dette engasjementet virkelig er *politisk*, eller om det først og fremst er en markering av støtte til enkeltpersoner. Nå kan selvsagt enkelt-politikere representere distinkt forskjellige politiske alternativer, men personvalg kan også innebære et fokus på rent personlige egenskaper. Dette spørsmålet reiser en mer generell problemstilling: Er den høyere politiske deltakelsen i de små kommunene, sammenliknet med de store, et resultat av sterk personfokusering, eller er den et uttrykk for folks ønske om å påvirke de mer prinsipielle politiske veivalgene i kommunen?

Styringen av valgprosessen synes forskjellig i de fire utvalgte kommunene. Våre to Nordlandskommuner har lavere andel forhåndskumulerte kandidater, og sterkere konkurranse om plassene i kommunestyret enn de to Østlandskommunene. Vi ser også at langt flere retter på stemmesedlene i Lurøy og Tjeldsund, og at færre representanter gjenvelges i disse kommunene. Ut fra de opplysningene vi sitter inne med, kan det altså synes som om prosessen rundt valget er mer 'styrt' i Krødsherad og Lesja enn i de to andre kommunene. Det politiske engasjementet – eller 'støynivået' – fremstår som livligere i Lurøy og Tjeldsund, mens politikken i Krødsherad og Lesja synes mer traust, men kanskje mer effektiv. Våre fire case-kommuner setter på mange måter på spissen hvilket dilemma som kan oppstå mellom ønsket om et bredt folkelig engasjement på den ene siden, og ønsket om effektiv politisk styring på den annen.

Dette dilemmaet kan også gjenspeiles i opplysningene om kommunestyrets sosiale representativitet i de fire kommunene. Andelen kvinnelige kandidater ved valget er rimelig lik i kommunene, men Lurøy og Tjeldsund har betydelig lavere kvinneandel i kommunestyret sammenliknet med de to andre kommunene. Noe av dette kan trolig tilskrives den høye andelen rettede stemmer i de to Nordlandskommunene. Kvinnene strykes ved valg. Hvorvidt dette er bevisst stryking av kvinner, eller er utilsiktede bieffekter av lokale konflikter og aksjoner, er uvisst. Det er også vanlig å anta at de store landsdekkende partiene føler et større ansvar for sosial representativitet blant sine kandidater enn lokale lister, kanskje særlig i forhold til kjønn.

Når det gjelder alderssammensetningen, ser vi imidlertid at tre av kommunene har svært liten representasjon av yngre og eldre i kommunestyret (jfr. Tabell V.3 i vedlegg 1). Dette er et generelt trekk i kommunepolitikken, men synes likevel å være svært markant i Krødsherad, Lesja og Lurøy. Tjeldsund kommunestyre har derimot større innslag av både yngre og eldre representanter. En mulig årsak til at Tjeldsund har større aldersspenn blant kommunestyrets medlemmer, kan være det store innslaget av lokale lister. Kanskje stiller slike lister mindre krav til lang og tro tjeneste enn det de etablerte partiene gjør. Dette kan dessuten være et tegn på at de landsdekkende partiene synes å vektlegge andre kriterier enn alder, for eksempel kjønn, ved nominasjonen av kandidater. En annen forklaring på de unges fravær i kommunepolitikken i småkommuner generelt, kan være at de unge reiser ut av kommunen for å ta utdanning, og derfor i mindre grad er tilgjengelige for politiske verv.

De små kommunenes styrke, demokratisk sett, synes å være den store nærheten mellom innbyggere og representanter, og den korte avstanden mellom ønsker og handling. Med dette mener vi innbyggernes mulighet til direkte å påvirke hvem som skal sitte i kommunestyret. Folk som ikke finner seg til rette i det eksisterende politiske landskap kan danne egne lister, og strykningsaksjoner kan faktisk ha stor betydning for sammensetningen av kommunestyret. Hvorvidt slike grep fører til politiske endringer av mer prinsipiell art, eller om de først og fremst er rettet mot enkeltsaker og –personer, er imidlertid et annet spørsmål.

4.3 Direkte demokrati

Befolkningens direkte kontakt med sine politiske representanter eller med kommunale tjenestemenn er uttrykk for direkte demokrati. Deltakelse i ad hoc-aksjoner, underskriftskampanjer og folkemøter, er også eksempler på dette. Det direkte demokratiet kan også være formalisert eller institusjonalisert. Interesseorganisasjoners deltakelse i utformingen av politikk er et eksempel på dette. Formalisering av den direkte kontakten mellom befolkning og kommune kan for eksempel skje ved å innføre innbyggernes spørretime i kommunestyret, 'ordførerbenk', eller ved at kommunen inviterer til folkemøter. Her har vi konsentrert oss om å studere tiltak kommunen iverksetter for å gi befolkningen muligheter for å få kommunen i tale. Vi skal altså ikke ta opp befolkningens deltakelse i aksjoner, deres uformelle henvendelser til kommunepolitikere, osv. Området er kartlagt summarisk, som bl.a. betyr at vi ikke har muligheter til å drøfte hvilken betydning slike ordninger har for politiske beslutningsprosesser, befolkningens politiske engasjement, el.l.

Tiltak for å styrke det direkte demokratiet kan begrunnes i viktigheten av å gi de som er direkte berørt av vedtak eller tiltak, anledning til å uttale seg. Det kan også begrunnes i at deltakelse kan bidra til å øke folks kunnskap om saksfelt, forståelse for politiske vedtak, ansvarliggjøre befolkningen og styrke deres politiske kompetanse (Pateman 1970). Slike tiltak antas dermed å kunne øke det politiske engasjementet.

Det direkte demokratiet i kommunene er i liten grad regulert fra statens side. Folk har rett til å få anledning til å uttale seg i enkelte sakstyper, som i plansaker etter Plan- og bygningsloven, og i spørsmål om endring i skolestrukturen. Ellers er det i stor utstrekning opp til den enkelte kommune å ta initiativ til tiltak for å stimulere innbyggernes deltakelse i lokalpolitiske sammenhenger.

4.3.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Foreliggende studier viser at det direkte demokratiet kommer til uttrykk på ulike måter i store og små kommuner: Aksjoner, underskriftskampanjer og lignende uttrykk for direkte demokrati er mindre utbredt i små kommuner enn i større kommuner, selv om forskjellene synes å bli mindre. Direkte kontakt mellom innbyggerne på den ene side, og politikere og administrasjon på den annen, er derimot mer utbredt i småkommunene enn i større kommuner (Bjørklund og Sørensen 1990, Hagen og Sørensen 1997:150; Bjørklund og Saglie 2000:86).

En landsomfattende kartlegging av innføring av tiltak for å informere befolkningen om kommunens virksomhet og tiltak for alternative deltakelsesmuligheter, viser at større kommuner har innført begge typer tiltak noe oftere enn mindre kommuner (Vabo og Stigen 2000; vedleggstabeller). Folkemøter i forbindelse med kommunal planlegging eller andre saker, er det tiltaket som er mest vanlig å gjennomføre. Bruk av slike tiltak

varierer lite mellom små og store kommuner. Forskjellene mellom kommunegruppene er større hva gjelder etablering av faste møteplasser mellom kommunens ledelse og innbyggerne: Større kommuner har oftere innført ordninger med innbyggernes spørretime i kommunestyret og ordførerbenk/politikerdag, enn mindre kommuner. En analyse av kommunenes innføring av slike deltakelsestiltak, eller det forfatterne kaller kommunenes "borgerorientering", viser en klar sammenheng med kommunestørrelse (Stigen og Vabo 2000:11). Denne undersøkelsen viser også at kommunene, uansett størrelse, i beskjeden grad har innført tiltak for å styrke innbyggernes "alternative deltakelsesmuligheter".

Befolkningens muligheter til å påvirke beslutningene i enkeltsaker er avhengig av arenaer der de kan uttrykke sine standpunkt, men også av at de har kunnskap om sakene som er til behandling i kommunen. Kommunale tiltak for å informere innbyggerne om både saker som behandles og tiltak og tilbud som gjennomføres, vil kunne si noe om betingelsene for at folk kan aktivisere seg. I noen tilfeller er det også vanskelig å skille mellom rene informasjonstiltak og tiltak som har til hensikt å engasjere/aktivisere innbyggerne. I case-studien har vi konsentrert oss om ordninger som er ment å aktivisere innbyggerne, uten at vi har trukket en eksplisitt grense mot rene informasjonstiltak.

Vi har kartlagt tiltak kommunen har gjennomført for å styrke det direkte demokratiet. Vi har også kartlagt oppslutningen om slike tiltak. Dette har vi gjort gjennom intervjuer med ordfører og rådmann i de fire case-kommunene. I tillegg har vi bedt informantene om å vurdere betingelsene for demokrati i kommunen, eller kontakten mellom innbyggere og kommune, som vi vil benytte i drøftingen av funnene.

Det er grunn til å tro at folks mulighet til å fremme sine synspunkt *direkte* overfor politikere og ansatte er større i små kommuner enn i store, og også at politikere og ansatte lettere kan skaffe seg kunnskap om behov og ønsker i befolkningen i små kommuner. Dermed er det også mulig at små kommuner ikke ser de samme behov som større kommuner for å iverksette tiltak for å informere befolkningen eller komme befolkningen i tale. Oversikt og kjennskap er imidlertid ikke bare avhengig av innbyggertall. Befolkningens homogenitet, omfang av innflytting, politiske skillelinjer, m.m., vil trolig også påvirke mulighetene for informasjonsutveksling via uformell og direkte kontakt, og om disse formene kan dekke behovene hos alle grupper. Behovet for å etablere arenaer for informasjon og direkte deltakelse kan dermed variere mellom ulike småkommuner. Vi har ikke studert behovet for slike tiltak, men derimot undersøkt i hvilket omfang slike tiltak er innført. Vi har imidlertid prøvd å kartlegge i hvilken grad det er en oppfatning om at slike tiltak er unødvendige, eller om at det finnes informasjons- eller demokratiunderskudd i kommunene.

4.3.2 Det direkte demokratiet i småkommunene

Vi har kartlagt hvordan kommunen normalt informerer befolkningen om tjenestetilbud og andre kommunale saker, i hvilke saker kommunene har innkalt til folkemøter, og hvilke tiltak de har gjennomført for å bedre kontakten mellom befolkningen og kommunen sentralt. Resultatene er oppsummert i Tabell 4.13.

Alle kommunene har rutinemessige opplegg for å *informere innbyggerne*. Krødsherad og Lurøy utgir egen informasjonsavis, mens Lesja og Tjeldsund benytter lokale medier. De har fast spalte i lokalaviser og avtaler med lokale nærradioer. Alle kommunene har også arrangert *folkemøte* i forbindelse med kommunale planer. Tjeldsund har i tillegg gjennomført slike i forbindelse med revidering av skolestrukturen.

Tabell 4.13 Om kommunene har innført bestemte tiltak for informasjon til, og alternative deltakelsesformer for innbyggerne

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Informasjons-tiltak	Egen informasjonsavis	Fast spalte i lokalavis og lokalradio	Egen informasjonsavis	Fast spalte i lokalavis, lokalradio
Folkemøter	Kommunale planer	Kommunale planer	Kommunale planer	Kommunale planer, og skolestruktur
Tiltak for direkte-demokrati:				
- spørretime, ordførerbenk, m.v	Nei	Nei	Nei	Nei (Spørretime vurderes)
- lokalutvalg	Nei	Ja	Ja	Nei
- enkeltgruppers deltakelse	Nei	Ja, ungdom	Nei	Ja, ungdom

Vi har også studert tiltak for å styrke *det direkte demokratiet* i kommunene. Ingen av kommunene har innført tiltak av typen "innbyggernes spørretime i kommunestyret", eller "ordførerbenk". Slik spørretime er til vurdering i Tjeldsund. To kommuner har ordning med lokalutvalg eller grendeutvalg, ordninger begge innførte på 1970-tallet. Det er noe forskjeller i hvordan disse utvalgene fungerer. I Lesja er det grendeutvalg i hver av de gamle skolekretsene. Disse utvalgene er høringsinstans for kommunen i plansaker og andre saker som berører grendene, og de kan initiere og ta opp lokale saker overfor kommunen. Disse utvalgene er imidlertid ikke tillagt beslutningsmyndighet som kommunedelsutvalg. Lurøy har også lokalutvalg i alle skolekretsene. Til forskjell fra i Lesja er disse utvalgene etter 1995 direkte valgt ut fra bygdelister; dvs. kommunestyret oppnevner de kandidatene som får størst oppslutning fra velgerne i valg. Lokalutvalgene har delegert noe myndighet vedrørende støtte til kulturelle tiltak, og de fungerer som høringsinstans også i forbindelse med kommunale budsjetter. I begge kommunene uttrykker informantene at denne ordningen fungerer positivt.

Når det gjelder tiltak for å stimulere enkeltgruppers deltakelse, har to kommuner innført ungdomsråd. Medlemmene av dette rådet har talerett i kommunestyret. I Tjeldsund har medlemmene vært aktive overfor kommunestyret, de har sågar imponert politikere og ansatte. I Lesja har rådet vært mest aktivt overfor ungdommer, og prioritert å etablere ungdomsklubb. De har ikke benyttet anledningen til å stille opp i kommunestyret. Ordfører sier han har invitert dem dit. I begge kommunene sies det at dette rådet fungerer bra.

4.3.3 Få tiltak for å styrke deltakelsen

Hovedfunnet er at de fire kommunene har iverksatt få tiltak for å styrke befolkningens deltakelse i lokalpolitikken.¹⁸ Informanter i alle kommunene gir uttrykk for at det er kort veg fra den enkelte innbygger til kommunens politiske og administrative ledelse. De gir

¹⁸ Dette er for øvrig i tråd med informasjon som finnes i Organisasjonsdatabasen (Vabo og Stigen 2000).

videre uttrykk for at den direkte kontakten er omfattende. Informasjon om kommunale forhold og aksess til kommunens ledelse synes ikke å bli vurdert som et problem i kommunene. Informantene peker også på at små kommuner preges av oversiktighet og fleksibilitet i den forstand at det er gode muligheter for å gjøre noe med de behov som avdekkes og reagere på de innspill som kommer fra befolkningen. F. eks. beskriver ordføreren i Lesja sin rolle som ombud og mekler, og i mindre grad som politisk leder. Som vi skal komme tilbake til i neste avsnitt, gir informantene også uttrykk for at det er kort veg fra den enkelte bruker til den som yter tjenestene og til deres ledere.

Lurøy kommune skiller seg ut, med betydelige interne avstander, og vanskelige kommunikasjonsforhold. Det er lite reising mellom kretsene i kommunen, noe som bidrar til at politiske representanter og administrative ledere ikke har samme oversikt over og nærhet til lokalnivået, som i de andre kommunene. Informanter gir uttrykk for at de ikke kjenner forholdene i andre kretser godt. Lokalutvalgene fungerer som et nyttig bindeledd mellom befolkningen og kommunens ledelse. De reiser viktige lokale saker overfor kommunen, og de vurderer hvilke lokale konsekvenser planer og forslag vil ha. Informantene i Lesja gir på sin side ikke uttrykk for manglende kjennskap til lokale forhold i kretsene. Grendeutvalgene her synes ikke å være begrunnet i kunnskaps- og informasjonsgap mellom sentralt og lokalt nivå i kommunen.

Direkte kontakt mellom befolkningen og kommunens ledelse bidrar sannsynligvis til å overflødiggjøre formelle og institusjonaliserte ordninger. Slike uformelle kontaktformer kan føre til at enkeltgrupper (minoritetsgrupper) faller utenom; de som ikke har sine representanter i den politiske ledelse, de som ikke møter forståelse fra ordfører, m.v., kan ha vanskelig for å fremme sine synspunkter. Informantene synes imidlertid ikke å være av den oppfatning at dette er tilfelle i deres kommuner. Ungdom er den gruppen det er gjennomført spesielle tiltak overfor. Vi har ikke gått inn på begrunnelsen for dette, men det kan indikere at kommunen har vært av den oppfatning at det er behov for en egen kanal som kan representere ungdommen inn i kommuneorganisasjonen. Hensikten med ungdomsrådet kan også være oppdragende; som "en skole i demokrati".

4.4 Brukerdemokrati

I likhet med det direkte demokratiet, innebærer også brukerdemokratiet deltakelse fra befolkningens side ut over parti- og valgkanalen. Brukerdemokratiet holdes imidlertid her atskilt fra det generelle direkte demokratiet. Mens det direkte demokratiet innbyr befolkningen generelt eller definerte subgrupper av befolkningen til deltakelse, snevres deltakelsen i brukerdemokratiet inn til konkrete brukere av spesifikke kommunale tjenester (Vabo 2000).

Brukermedvirkning kan skje gjennom ulike former: 1) Ved at brukere av visse tjenester inviteres av kommunen til å *påvirke tjenestenes innhold*, for eksempel i form av bruker-møter, brukerundersøkelser eller høringsrunder. 2) Det kan også skje ved at brukerne deltar i lokale beslutninger, som *brukerrepresentanter i institusjonsstyret*. 3) En kan også ta med en *indirekte medvirkning* gjennom valgfrihet i forhold til tjenesteyter, bruk av anbud og andre tiltak for å introdusere markedskonkurranse i kommunale tjenester. Det siste er imidlertid forhold vi i liten grad skal se på.

Brukermedvirkning begrunnes i en antakelse om at det kan føre til at tjenestene blir bedre tilpasset lokale behov og ønsker, og dermed at effektiviteten i det kommunale tjenestetilbudet øker. Slik medvirkning kan dessuten gi legitimitet til de kommunale priorite-

ringene blant brukerne av tjenestene. Denne siden ved demokratiet har vi forsøkt å studere mer inngående gjennom case-studien.

4.4.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Utviklingen i norske kommuner har i løpet av 1990-årene gått i retning av mer vekt på en effektiv og brukertilpasset tjenesteproduksjon, der brukerne i stadig større grad trekkes inn i utformingen av tjenestetilbudet. Innbyggernes rolle som forbrukere understrekes, ved siden av – eller på bekostning av – deres rolle som velgere. Det er foreløpig ikke gjort mange undersøkelser av hvorvidt brukermedvirkning henger sammen med kommunestørrelse. Opplysninger kartlagt gjennom organisasjonsdatabasen viser at større kommuner har gjennomført flere tiltak enn mindre kommuner: Dette gjelder brukerundersøkelser og andre tiltak der brukerne inviteres til å *påvirke tjenestenes innhold*. Det gjelder også for opprettelse av *institusjonsstyrer med brukerdeltakelse, brukerråd e.l.*, der brukerne trekkes med i utformingen av tjenestene, og for innføring av tiltak for *indirekte medvirkning*. En systematisk analyse av hva som påvirker kommunenes "brukerorientering" (ordninger med servicetorg, servicedeklarasjoner, brukerundersøkelser og fritt valg av tjenesteyter), viser klar sammenheng mellom dette og kommunestørrelse (Stigen og Vabo 2000). Ingen av de andre forholdene som ble trukket med i analysen (finansiell situasjon, behovsindikatorer, politiske forhold og trekk ved det administrative lederskap i kommunen) viste sammenheng med kommunens brukerorientering.

Når det gjelder brukerdemokratiet, har vi undersøkt hvilke ordninger for brukermedvirkning som eksisterer i kommunene. Vi hadde også ambisjon om å undersøke i hvilken grad brukerne blir trukket med i utformingen av politikken. Hvordan er sammensetningen av brukerfora? Hvor hyppig har de møter? Hvilken rolle spiller brukernes oppfatninger i utformingen av tilbudet? Hvordan blir brukerrepresentantene rekruttert? Situasjonen er slik at det foreligger få eksempler på brukerdemokrati i de fire kommunene vi har valgt ut. Brukerdeltakelse i institusjonsstyrer forekommer ikke, og vi bestemte oss derfor for å gå nærmere inn på Råd for funksjonshemmede. I følge organisasjonsdatabasen var dette opprettet i tre av de fire kommunene. Nå viste det seg at dette rådet ikke fungerer som et råd med brukerrepresentasjon i noen av kommunene. Rådet var enten ikke oppnevnt, eller dets funksjon var overtatt av et politisk utvalg. Siden det er så få tilfelle av brukerdeltakelse i våre utvalgte kommuner, har vi ikke kunnet studere hvordan denne fungerer.

Det er et interessant spørsmål å kartlegge hvorfor slike ordninger i liten grad er tatt i bruk: Er dette et resultat av konkrete vurderinger eller ikke? Begrunnes dette i lite behov eller liten nytte av slike tiltak? Eller begrunnes det i ressursmessige eller kompetansemessige begrensninger?

4.4.2 Brukerdemokratiet i småkommunene

De fire kommunene har gjennomført få tiltak for å styrke brukerdemokratiet (jfr Tabell 4.14). Ingen av kommunene har innført brukerråd ved institusjoner, ut over lovpålagte organer i skolen. Heller ingen av kommunene har innført indirekte tiltak som fritt valg av tjenesteleverandør. Det finnes derimot eksempler på at kommunene har opprettet råd for bestemte befolkningsgrupper (ungdom) eller samfunnsinteresser (næringslivet). Dessuten har alle kommunene opprettet lovpålagt eldreråd, og tre kommuner har formelt opprettet råd for funksjonshemmede.

Tabell 4.14 Om kommunene har innført bestemte tiltak for å styrke brukerdemokratiet

Brukerdemokrati-tiltak	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Institusjonsstyrer	Nei	Nei	Nei	Nei
Råd for bestemte grupper	Eldre, (funksjonshemmede)	Eldre, ungdom, (funksjonshemmede)	Eldre, næringsliv, (funksjonshemmede)	Eldre, ungdom, næringsliv
Valg av tjenesteleverandør	Nei	Nei	Nei	Nei

I forbindelse med intervjuer om virksomheten innenfor spesielle tjenesteområder, kom det fram eksempler på formalisert kontakt mellom kommune og brukere. I forbindelse med gjennomføringen av HVPU-reformen ble et samarbeidsforum mellom kommunen og foreldre opprettet i Lesja. Dette ble lagt ned, etter initiativ fra foreldrene. Lesja kommune har også etablert et brukerråd for psykiatriske tjenester, som møtes et par ganger i året. Slike ordninger har vi ikke systematisk kartlagt, og vi kan derfor ikke gi en full oversikt over denne type tiltak i de fire kommunene vi har studert.

I intervjuer i forbindelse med de ulike tjenesteområdene ble det også gitt eksempler på at kommunene hadde gjennomført brukerundersøkelser. Krødsherad og Tjeldsund kartla behovet for SFO-ordning forut for at kommunene etablerte slik ordning. I Krødsherad gjennomfører kommunen årlig undersøkelser av hvilke typer tilbud befolkningen ønsker fra Kultur- og musikkskolen. Slike tiltak har vi heller ikke kartlagt i full bredde. Det indikerer imidlertid at kommunene i forbindelse med etablering av nye tjenester eller i fastsetting av innholdet i gitte tjenester, i noen grad benytter brukerundersøkelser.

4.4.3 Få tiltak for å styrke brukerdemokratiet

Informanter i alle kommunene legger vekt på at hvordan råd for eldre fungerer, er avhengig av lederen. Leders helsetilstand, om lederen er aktiv, hva hun eller han er opptatt av, etc. blir avgjørende for aktiviteten i disse organene. Et par av kommunene innrømmer at de ikke har vært flinke nok til å bruke eldrerådet. I Lesja sa informantene at det ikke var system på hvilke saker som ble oversendt eldrerådet, som svarte med å true med å ikke stille kandidater neste gang rådet skulle oppnevnes. Kommunen mener de nå har fått etablert en god dialog med rådet. I små kommuner, med relativt få potensielle kandidater, er det ikke overraskende at slike fora blir avhengig av leder. Dersom den enkelte bruker kan fremme sin sak direkte overfor kommunen, vil behovet for – og brukernes bruk av – slike råd, være mindre. Siden kommunen selv ikke ser behov for slike fora, velger de ikke å foreta seg noe aktivt for å få rådene til å fungere, i de tilfeller eller perioder de fungerer dårlig.

Undersøkelsen viser at disse fire kommunene har gjennomført få tiltak for å styrke brukerdemokratiet.¹⁹ Dette kan sees i sammenheng med en utbredt direkte kontakt mellom befolkningen og kommunen, og ikke minst mellom brukerne og tjenesteyterne. Denne direkte kontakten og den personlige kjennskapet til brukerne, blir framhevet som en viktig motiverende og styrende faktor for de ansatte. Samtidig er det kort veg for den enkelte bruker til kommunens ledelse. Det er få informanter som gir uttrykk for noe ønske eller behov om å styrke brukermedvirkningen eller –innflytelsen. I Krødsherad sier både

¹⁹ Dette er i tråd med opplysninger registrert i Organisasjonsdatabasen (Vabo og Stigen 2000), der det for øvrig er noe overrapportering av tiltak i én av de fire case-kommunene.

ordfører og rådmann at kommunen ikke ser behov for å innføre slike tiltak, og at det heller ikke er uttrykt slike behov fra brukerne. De mener kommunens ansatte og ledere har god oversikt over hva behovene er, samtidig som folk kjenner de ansatte, og lett tar kontakt. Det samme synspunktet kommer også til uttrykk i Lesja, der ordfører poengterer at i de tilfeller folk ikke får gjennomslag hos ansatte eller i utvalg, så kommer de til ham. Utsagn fra informanter i case-kommunene bekrefter inntrykket av at direkte kontakt mellom styrende og styrte i småkommunene korter ned veien fra ønsker og behov til faktisk politikk.

Selv om kommunen har god oversikt over behov og ønsker i befolkningen, kan det være nyttig med innspill fra brukergrupper. En informant fra Lurøy sa at det hadde vært nyttig å trekke inn representanter for enkelte brukergrupper i planlegging av tiltak. Selv om kommunen har god oversikt, vil disse vurdere sakene fra et annet perspektiv, og dermed kunne bidra med nyttige innspill og korreksjoner til kommunen. Når dette ikke skjer i stor grad, er det bl.a. fordi kommunen ikke har noen å henvende seg til. Det finnes ikke lokallag som kan peke ut representanter. I noen tilfeller har kommunen da gått direkte til enkeltpersoner. Han vurderer å henvende seg til lokallag i større nabokommuner, og høre om de har medlemmer fra Lurøy som de kan oppnevne.

4.5 Demokratiets vilkår i små kommuner

Vi har i dette kapitlet undersøkt hvordan ulike aspekter ved demokratidimensjonen kommer til uttrykk i de utvalgte case-kommunene. Generelt for de fire kommunene gjelder at små forhold gir kort avstand mellom den enkelte innbygger og politisk og administrativ ledelse. Dette innebærer at omfanget av direkte kontakt fra innbyggerne mot ledelsen er relativt stort, selv om bosettingsstrukturen og kommunikasjonsforholdene kan ha betydning for hvilken form kontakten har. I spredtbygde kommuner med vanskelige interne kommunikasjoner, foregår kontakten oftere pr. telefon enn ved direkte oppmøte.

Det er de to geografisk største kommunene, eller kommunene med størst interne avstander, som har lokalutvalg. I den kommunen som har vanskeligst interne kommunikasjonsforhold, synes lokalutvalgene å være bevisst organisert som et bindeledd mellom kretsene og kommunestyret. Lokalutvalgene er valgt av innbyggerne i den enkelte krets, og det er etablert rutiner for å kanalisere ønsker og behov fra kretsene til de sentrale beslutningstakere. De aller fleste basistjenester er dessuten lokalisert til kretsene. I begge kommunene med lokalutvalg ser vi at politiske konflikter ofte utspiller seg mellom kretsene. Ordningen med lokalutvalg kan bidra til dette ved at innbyggerne får sin identitet sterkere knyttet til kretsen enn til kommunen. På den annen side kan lokalutvalgene innebære større politisk deltakelse, fordi det blir enklere å mobilisere innbyggerne til aktivitet på grunnplanet.

Kort vei mellom innbyggerne og ledelsen i kommunen betyr også at borgernes mulighet til å påvirke sammensetningen av kommunestyret oppfattes som relativt stor i de små kommunene. Stryknings- og kumuleringskampanjer kan ha stor betydning under små forhold. Vi ser at innbyggernes mobilisering i forhold til enkeltsaker har gitt betydelige utslag ved kommunevalget.

Et gjennomgående trekk ved de fire kommunene er at de i liten grad har iverksatt tiltak for å styrke ulike sider ved lokaldemokratiet, for eksempel i form av brukermedvirkning eller direkte borgerdeltakelse. Vi oppfatter dette langt på vei som et uttrykk for at behovet for slike tiltak ikke føles like presserende når avstanden mellom den enkelte innbygger og

kommunens ledere og tjenesteytere er liten. Det er imidlertid verd å merke seg at både kommunen og grupper av innbyggere kunne hatt nytte av mer formalisert representasjon i enkelte sammenhenger. Vi tenker særlig på situasjoner der kommunen trenger informasjon og kunnskap om behovene og ønskene fra personer med spesielle behov. Ofte vil disse gruppene omfatte så få personer i de minste kommunene at de ikke er organisert, og derfor heller ikke kan stille med noen representanter overfor kommunen.

Våre fire kommuner skiller seg fra hverandre med hensyn til innbyggernes valgdeltakelse og omfanget av rettelser på valglistene. Det ser ut til at konflikter innad i kommunen virker mobiliserende på innbyggerne. De små forholdene gjør, som vi tidligere har påpekt, at slik mobilisering faktisk gir utslag ved valgene.

Av de fire kommunene vi har studert, er det bare én som har et betydelig innslag av lokale lister representert i kommunestyret. Også i småkommunene dominerer de landsdekkende partiene lokalpolitikken, selv om mange informanter hevder at valget først og fremst er et personvalg. Vårt inntrykk er at i flere av kommunene er valget i tillegg et 'kretsvalg', det vil si at det er et betydelig innslag av konflikter knyttet til geografisk tilhørighet.

En utfordring for småkommunene er å sikre større grad av sosial representativitet i kommunestyret. Kommunestyrene i småkommunene er ikke representative for befolkningen med hensyn til kjønn, alder og yrkesmessig tilknytning. Kvinneandelen er svært lave i enkelte av kommunene. Dette synes å henge sammen med 'styringen' av den politiske prosessen i disse kommunene. Når det er et stort innslag av lokale lister, når det er sterk konkurranse mellom kandidatene og når omfanget av rettelser på listene er stort, blir en mindre andel av de nominerte kvinnene valgt inn i kommunestyret.

I samtlige fire case-kommuner er aldersfordelingen i kommunestyret svært skjev. Det sitter generelt få unge (under 30 år) og eldre (over 60 år) i kommunestyrene i disse kommunene. For enkelte kommuner er det også et relativt stort innslag av kommunalt ansatte blant representantene. I småkommunene er ofte kommunen 'hjørnestensbedriften' i lokalsamfunnet. Dette betyr at en stor del av innbyggerne selv arbeider i kommunen, eller har en ektefelle som arbeider der. I tillegg til at det er demokratisk betenkelig at en enkelt arbeidsplass er så sterkt til stede i kommunestyret, kan denne representasjonen skape habilitetsproblemer. Dette drøftes nærmere i kapittel 6.

5 Tjenesteproduksjon

5.1 Innledning

Den andre dimensjonen innenfor generalistkravet er tjenesteproduksjon. Dette er en svært mangfoldig dimensjon, både når det gjelder spekteret av tjenester kommunene produserer og aspekter ved den enkelte tjeneste. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at grensene for når en kommune har 'oppfylt' sine forpliktelser hva tjenestetilbudet til innbyggerne angår, må være relativt romslige.

Omfang, kvalitet og effektivitet

I vurderingen av kommunenes evne til å ivareta tjenesteproduksjonen, er det naturlig å trekke fram tre aspekter ved tjenestene. Det første aspektet er *omfanget* av de produserte tjenestene. Et annet aspekt er *kvaliteten* ved tjenestene. Det tredje aspektet – *effektivitet* – henger sammen med både omfang og kvalitet, men innebærer også noe mer. Det er ofte problematisk å skille de tre aspektene ved det kommunale tjenestetilbudet fra hverandre.

Omfanget av tilbudte tjenester i en kommune kan uttrykkes på forskjellige måter. En indikator kan være *utgifter pr. innbygger* til et formål, for eksempel kroner pr. innbygger brukt til kultur. Et annet mulig mål på omfang er *dekningsgrader* av visse tilbud, som antall sykehjems plasser pr. innbygger over 80 år. Disse målene sier ikke noe om kvaliteten i tilbudet, eller om omfanget relatert til behovet. For enkelte tjenester vil ikke dekningsgrad eller ressursinnsats være noe godt mål på produksjonen. Dette gjelder kanskje spesielt sosiale tjenester og barneverntjenester. For disse tjenestene sier dekningsgrader og ressursbruk like mye om omfanget av sosiale problemer i kommunen som omfanget av kommunal produksjon.

Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Ideelt sett bør kvalitet måles i det ytterste ledd, hos den enkelte bruker av tjenesten. Ofte forenkles imidlertid kvalitetsmålingen ved at det benyttes indikatorer som en *antar* har betydning for standarden på tjenesten, uten at en foretar noen direkte måling av kvaliteten. Dette kan for eksempel være antall kvalifiserte lærere pr. elev, eller dekningsgraden av enerom på sykehjem pr. person over 80 år.

Effektivitet har to hovedbetydninger, indre effektivitet og ytre effektivitet. Indre effektivitet²⁰ dreier seg om ressursinnsats i forhold til produksjonsomfang, mens ytre

²⁰ Begrepene kostnadseffektivitet, økonomisk effektivitet og produktivitet blir brukt tilnærmet synonymt med 'indre effektivitet'. Blant sosialøkonomer er det ikke uvanlig å skille mellom effektivitet og produktivitet. Produktivitet er da produksjon i forhold til ressursinnsats, og effektivitet er produksjon i forhold til en fastsatt norm (Erlandsen m.fl. 1997: 12). Mens produktivitet er rent beskrivende, er effektivitet forstått på denne måten et normativt begrep. Vårt formål her er primært av beskrivende art, og vi finner det tjenelig å benytte de to begrepene om hverandre.

effektivitet – prioriteringseffektivitet – har å gjøre med om det som produseres er i tråd med befolkningens ønsker. Disse to typene effektivitet kan være i konflikt. Mens hensynet til kostnadseffektivitet i mange tilfeller skulle tilsi sentralisert tjeneste-produksjon, for å utnytte stordriftsfordeler, vil prioriteringseffektiviteten gjerne være høyere hvis beslutningene tas nær brukerne i en desentral produksjon.

Utvalget av tjenesteområder

I case-studiene forsøker vi i særlig grad å få et inntrykk av omfanget på og kvaliteten i de tjenestene som tilbys av de fire små kommunene. For å belyse småkommunenes muligheter og utfordringer i tjenesteproduksjonen, har vi valgt å studere fire forskjellige tjenester; kommunelegetjenesten, tjenester overfor psykisk utviklingshemmede, skolefritidsordning og kulturskole. Vi ønsket å studere tjenester innenfor ulike kommunale sektorer, tjenester som ikke er detaljstyrt fra statlig side, og tjenester som er forskjellig hva brukere angår og hvorvidt de er relativt nye eller etablerte kommunale ansvarsområder. Kommunelegetjenesten er en tradisjonell kommunal tjeneste, som har hele befolkningen som brukere, og der staten stiller absolutte krav til kompetanse. Tjenester for psykisk utviklingshemmede er et nyere kommunalt ansvar, tjenestene gjelder en avgrenset gruppe innenfor befolkningen, og den stiller betydelige krav til fagkompetanse. Skolefritidsordningen er som pålagt oppgave ny for kommunene, og det stilles få krav til omfang, innhold og fagkompetanse. Musikk- og kulturskole er også en relativt ny lovpålagt oppgave. Kommunene har stor frihet i utformingen av innholdet i kulturskoletilbudet, men etableringen av et tilbud stiller implisitt krav til kompetanse.

Inntektsnivåets betydning for tjenesteproduksjonen

Kommunens evne til å produsere mange og gode tjenester vil avhenge av de økonomiske ressursene kommunen har til rådighet. Som nevnt i innledningskapitlet, er systemet for overføringer til kommunene utformet med sikte på å sette kommunene i stand til å ivareta de funksjonene de er forventet å fylle. Småkommunene har jevnt over betydelig høyere inntekter pr. innbygger – og inntektene kommer i større grad som overføringer – enn hva som er tilfelle for større kommuner. I vår studie av fire små kommuner kunne vi stå i fare for å vurdere kommunenes økonomiske situasjon og overføringssystemet, snarere enn kommunenes evne til å produsere tjenester. For å begrense denne faren, har vi valgt kommuner med relativt 'normale' inntekter (se kapittel 2 for nærmere redegjørelse). Fordi så å si alle småkommunene i Nord-Norge har høye inntekter pr. innbygger, var det nødvendig å åpne for å velge kommuner blant de med høye inntekter. Vi har imidlertid unngått å ta med kommuner med svært høye inntekter, og også sikret oss at det ikke er systematisk variasjon i inntektsnivå mellom de sentrale og de perifere kommunene vi har studert.

Spørsmål for undersøkelsen

Formålet med studien av de fire små case-kommunene er å undersøke hvilke muligheter og problemer kommunene har i forhold til å yte omfattende, gode og effektive tjenester samt deres strategier for å møte utfordringene de står overfor. Vi ser på:

- *omfanget* på tjenestene kommunene tilbyr: Hvordan er dekningsgraden av ulike tjenester?
- *kvaliteten* på tjenestene: Hvordan er småkommunenes mulighet til å få kompetent arbeidskraft? Hvilket tilbud har kommunene til avgrensede grupper med spesielle behov?
- *indre effektivitet*: Er det spesielle forhold i småkommunene som gjør at de kan produsere tjenester med høyere eller lavere ressursbruk enn større kommuner?

- *ytre effektivitet*: Er det forhold i de små kommunene som fører til at tjeneste-produksjonen er bedre tilpasset befolkningens ønsker og behov?
- mulighetene for å rekruttere og beholde medarbeidere: Hvilke *rekrutteringsproblemer* har småkommunene? Hvilke strategier benytter de for å få tak i og beholde kompetent arbeidskraft?
- bruk av *ekstern kompetanse*: I hvilken grad er kommunene avhengig av ekstern kompetanse og hvor henter de eventuelt denne kompetansen fra?
- samarbeid med andre kommuner: I hvilken grad benytter de små kommunene *interkommunalt samarbeid* for å bedre tjenestetilbudet til innbyggerne?

5.2 Kommunelegetjenesten

Vi har valgt å se på kommunehelsetjenesten, og da kommunelegetjenesten mer spesifikt. Denne tjenesten har en del kjennetegn som er med å begrunne hvorfor den er valgt: Tjenesten har hele befolkningen som målgruppe. Tjenesten innebærer lovpålagte oppgaver, befolkningen har rett til å motta bestemte tjenester og kommunene har plikt til å yte disse. Det stilles eksplisitte krav til kompetansen til personalet, enten det er leger, fysioterapeuter, helsesøstre, sykepleiere eller jordmødre. Dette er yrkesgrupper det er mer eller mindre knapphet på. Vi har valgt å fokusere særlig på *legetjenestene*. Begrunnelsen for det er at vi må begrense omfanget av studien, og at rekrutteringsproblematikken er særlig aktuell her.

I Lov om helsetjenesten i kommunene, av 19.11.82 (paragraf 2-1) gis enhver "rett til nødvendig helsehjelp i den kommune der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg". Kommunenes helsetjeneste skal omfatte følgende oppgaver: (1) Fremme helse og forebygging av sykdom, skade eller lyte. Tiltak med dette for øye organiseres som: a. miljørettet helsevern, b. helsestasjonsvirksomhet, c. helsetjenester i skoler, d. opplysningsvirksomhet, e. helsetjenester for innsatte ... (der aktuelt). (2) Diagnose og behandling av sykdom, skade og lyte. (3) Medisinsk habilitering og rehabilitering. (4) Pleie og omsorg. For å løse disse oppgavene skal kommunen sørge for disse deltjenestene: (1) allmennlegetjeneste, herunder også legevaktordning, (2) fysioterapi-tjeneste, (3) sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og hjemmesykepleie, (4) jordmor-tjeneste, (5) sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie, (6) medisinsk nødmeldetjeneste. Innføring av fastlegeordning (Lov om endring av lov om helsetjenesten i kommunene av 14.04.00) innebærer en endring i brukernes rettigheter: "Enhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos lege med fastlegeavtale ... Personer som står på fastleges liste har rett til å skifte fastlege inntil to ganger i året, og rett til å få en ny vurdering av sin helsetilstand hos en annen lege med fastlegeavtale" (paragraf 2-1a).

Når det gjelder organisering av tjenesten, er reguleringene mindre omfattende. Loven åpner for at "Departementet kan påby samarbeid mellom kommuner når det finnes påkrevd for en tilfredsstillende løsning av oppgaver innen helsetjenesten, ..." (paragraf 1-5).

Kommunehelsetjenesten utgjør i gjennomsnitt 4,2% av de totale kommunale driftsutgifter (Fimreite m.fl. 2000). Størsteparten av de økonomiske ressursene, så vel som legeres-sursene går til pasientrelatert praksis (diagnose, behandling og attføring). Det er denne delen av tjenesten vi konsentrerer oss om. Vi skal imidlertid også komme inn på andre sider ved kommunelegefunksjonen (forebyggende arbeid/miljørettet helsevern og veiledningsfunksjonen overfor andre deler av helsetjenesten).

5.2.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Undersøkelser viser at *omfanget* av helsetjenester er større i små kommuner enn i mellomstore og store kommuner. Dekningen av helsepersonell er størst i de minste kommunene. Dette gjelder både leger, fysioterapeuter, jordmødre og helsesøstre (Fimreite m.fl. 2000:27). Driftsutgiftene per innbygger til kommunehelsetjenesten øker med synkende innbyggertall. De viser også positiv sammenheng med kommunale inntekter, og med bosettingstetthet (Fimreite m.fl. 1998b:39-40). Det er en klar sammenheng mellom utgifter til tjenesten og kommunestørrelse, også kontrollert for andre forhold. Dette indikerer at det er *stordriftsfordeler* innenfor tjenesten.

Selv om legedekningen er størst i de minste kommunene, er det mye som tyder på at små kommuner i utkantene har størst problem med å rekruttere leger. De opplever høyere turnover, og må ofte dekke legebehovet gjennom vikariater. Dermed kan *kvaliteten* på tjenestene bli dårligere. Selv om vikarer kan dekke behovet for leger, er det rimelig å tro at hyppig utskiftning av leger forringer kvaliteten i tilbudet, da særlig til kronisk syke, eldre og andre som ofte har behov for slike tjenester. Legens kjennskap til lokale forhold og lokalbefolkningen, og befolkningens tillit til legen kan anses som viktige kvalitative aspekter ved tjenesten. Om dette er et småkommuneproblem, et problem for distriktskommuner, eller evt. et problem for Nord-Norge, vet en mindre om.

I case-studien har vi konsentrert oss om å kartlegge indikatorer på og forutsetninger for å yte en kvalitativt god tjeneste. Vi har kartlagt legedekningen, og utfordringer og strategier for å rekruttere og beholde leger, i disse fire småkommunene. Vi har også bedt informantene gi sin vurdering av hvilken betydning en situasjon med stor turnover og/eller lav bemanning får å si for tilbudet til innbyggerne. Vi har forsøkt å kartlegge hvilken betydning en slik situasjon får for andre funksjoner som er tillagt kommunelegen, enn pasientbehandling. Vi har også kartlagt deknningen av andre fagpersoner innenfor helsetjenesten, og rekrutteringsproblemer og –strategier overfor disse gruppene. Vi har videre studert hvilke organisatoriske tiltak og samarbeidstiltak kommunene har gjennomført for å sikre gode helsetjenester. Har kommunen inngått interkommunalt samarbeid om sider ved kommunehelsetjenesten? Hvilke deler av tjenesten er aktuell å organisere interkommunalt? Vi er interessert i å drøfte forskjeller mellom de fire casekommunene. I hvilken grad er utfordringene forskjellig mellom sentralt og perifer beliggende kommuner? Møter kommunene utfordringene på ulik måte? Er mulighetene for å løse disse utfordringene forskjellig mellom kommunene?

5.2.2 Kommunelegetjenesten i småkommunene

Krødsherad kommune

Kommunen har to legestillinger. Disse stillingene ble i en årrekke dekket ved at to privatpraktiserende leger hadde avtale med kommunen. Disse legene sa opp sine avtaler høsten 1999, og sluttet våren 2000. Kommunen inngikk avtaler med nye leger høsten 2000, dvs. at en var uten faste leger ca. ½ år. I denne perioden ble legebehovet dekket gjennom vikarer. Nå har kommunen ansatt 1 ½ lege, der den halve stillingen dekkes ved at legen er i kommunen halve måneden. Kommunen har inngått fastlegeavtale med disse to legene. Begge legene har avtale om 1.200 listepasienter hver (fellesliste).

Det er ett legekontor i kommunen, som er bemannet hver dag med en eller to leger. Det er liten ventetid for legekonsultasjoner. Helse- og sosialsjefen er ikke av den oppfatning at de pasientrelaterte oppgavene vil bli skadelidende ved at legebemanningen reduseres med ½ stilling, og legene skal være av den oppfatning at de kan ivareta oppgavene på en god

måte. Kommunen har legevaktsamarbeid med en nabokommune (Sigdal), en ordning som er 2–3-delt.

Kommunen prioriterer å benytte legeressursene mest mulig til direkte pasientrelaterte oppgaver. Det betyr at saksbehandleroppgaver knyttet til miljørettet helsevern, m.m. blir ivaretatt av andre. I årsmeldingen for 1999 sies det at det har vært for lite ressurser til "nødvendig fokusering på enkeltområder innen miljørettet helsevern". Helse- og sosialsjefen gir i samtale med oss uttrykk for at kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse innenfor dette området, og at det er vanskelig for en så liten kommune som Krødsherad å skaffe slik kompetanse, fordi kommunen har behov for langt under en hel stilling. Hun har et ønske om å få til interkommunalt samarbeid om saksbehandlerkompetanse innenfor dette feltet, med henvisning til et lignende samarbeid om næringsmiddelkontrollen.

Større interkommunalt samarbeid om andre oppgaver innenfor sektoren er også et uttrykt ønske fra kommunens side. Konkret har de prøvd å få til et bredere samarbeid om legevaktordningen, med Ringerike, Hole og Modum (i stedet for Sigdal). Dette ville ha gitt en mindre belastende ordning for legene, og et like godt eller bedre tilbud til pasientene. De har også prøvd å få til et samarbeid om jordmortjenesten og (som nevnt) miljørettet helsevern. De har ikke lyktes i disse bestrebelsene. Helse- og sosialsjefen forklarer dette bl.a. med ulike ønsker fra befolkningen. Innbyggerne i Modum kommune skal ikke ønske å legge ned egen legevaktordning, til fordel for en interkommunal. En annen forklaring hun nevner er forskjellig organisering i kommunene, som bidrar til å vanskeliggjøre etableringen av samarbeidsordninger.

Den store belastningen legevaktordningen innebar, var en av årsakene til at de to legene som hadde vært i kommunen i en årrekke sluttet. Usikkerhet rundt innføring av fastlegeordningen var en annen grunn. Kommunen var uten faste leger i rundt ½ år. De fikk ikke hjelp fra Fylkeslegen, verken med å skaffe vikarer eller nye faste leger, noe helse- og sosialsjefen uttrykte misnøye med. Å skaffe vikarer var et omfattende arbeid for kommunen, og de måtte jobbe lenge med å skaffe nye faste leger. Vikarer ble i noen grad skaffet gjennom private byråer, noe som ble karakterisert som både dyrt og dårlig. Etter hvert fikk de kontakt med A-etats legerekutteringsprogram, og gjennom dette fikk de rekruttert lege fra Tyskland, som kommunen nå har fast avtale med. Kommunen benyttet også eget kontaktnettverk. De tok kontakt med leger som bodde i kommunen, og fikk på den måten avtale med en lege i halv stilling. Antall legestillinger i kommunen er redusert fra 2 til 1 ½. Dette er begrunnet i problemer med å rekruttere leger til kommunen, og ikke fordi kommunen har villet redusere antall legestillinger.

Det er to fysioterapeuter i kommunen, en yrkesgruppe de ikke har problemer med å rekruttere. De har også helsesøster i full stilling. En 20% jordmorstilling er vakant, og kommunen mangler ergoterapeut. I følge helse- og sosialsjef har kommunen behov for ergoterapeut i 20% stilling. De har ikke opprettet stillingen, men ville gjort det dersom de hadde fått rekruttert noen. Kommunen opprettet en stilling som psykiatrisk sykepleier i 1999. Kommunen ønsker å utvide denne tjenesten med ½ stilling. Når det gjelder sykepleiere ellers, oppgis store utskiftninger som problemet, heller enn å rekruttere nye. Kommunen har vakante sykepleierstillinger. Det er stor konkurranse om sykepleiere i regionen, både lønnsmessig mellom kommunene, og faglig og oppgavemessig med Modum bad og nervesanatorium. Ringerike sykehus nevnes ikke, men det er kort reisetid fra Krødsherad til Hønefoss.

Kommunen benytter ulike strategier for å rekruttere til disse andre fagstillingene innenfor helsetjenesten. Når det gjelder sykepleiere, gir kommunen støtte til videreutdanning. Vedkommende som nå er ansatt som psykiatrisk sykepleier mottok lønn under utdanning fra kommunen. Når det gjelder rekruttering av fagpersoner til mindre stillingsbrøker,

søker kommunen å få til samarbeid med andre kommuner for å fylle en hel stilling. Dette gjelder både jordmor og ekspert på miljørettet helsevern. I følge helse- og sosialsjefen benytter kommunene ikke lønn som et virkemiddel i rekrutteringssammenheng. De opplever derimot, i følge henne, at (særlig) sykepleiere stiller lønnskrav, med henvisning til hva de er tilbudt i nabokommuner.

Informantene er av den oppfatning at kommunen yter gode tjenester innenfor helse-tjenesten. Oversiktighet, gjennomsiktighet, og at det er lett å komme i kontakt med folk, oppgis som en styrke. At de fleste som jobber i kommunen bor i bygda og kjenner forholdene og folk, nevnes også. Dette er ikke bare en fordel. Behovet for tjenester fra psykiatrisk sykepleier skal ha eksplodert etter at de fikk ansatt en slik. Vedkommende blir kontaktet på fritida, og det har blitt nødvendig å skjerme henne.

Lesja kommune

Kommunen har to legestillinger som er bemannet. Kommunelege I har vært i kommunen siden sommeren 1998, og kommunelege II siden høsten 2000. De har også nylig fått tildelt turnuskandidat. Kommunen har de siste årene hatt vakanser i legestillingene i kortere eller lengre tid, som har vært dekket av vikarer. I perioden fra 1998 til ut 2000 har kommunen engasjert ca. 28 vikarer i kortere perioder. I dag er legebemanningen stabil, men sårbar, i følge helse- og sosialsjefen. Kommunen er (i desember 2000) i ferd med å inngå fastlegeavtale med de to nevnte legene, som begge er ansatt som fastlønnsleger. Kommunelege I får 1.350 listepasienter, og kommunelege II får 1.000 listepasienter.

Kommunen har et legekontor i Lesja som er bemannet daglig, og et kontor i Lesjaskog som er bemannet en dag i uka. Det er ikke store ventelister til legekonsultasjon. De samarbeider med Dovre om legevakt, som er en 6-delt ordning. Informantene er av den oppfatning at kommunen yter gode personrettede tjenester på dette området. Helse- og sosialsjef sier at i den perioden legefunksjonen var bemannet med vikarer, så har arbeidet med miljørettet helsevern ligget nede. Det har også vært problematisk å få gjennomført spedbarnskontroll og skoleundersøkelser. Kommunen har greid å dekke behovet til de vanlige pasientene, mens andre oppgaver har fått lide.

Kommunen arbeider med å få til et større samarbeid om legevaktordningen med alle kommunene i Norddal-regionen (dvs. med Sel, Vågå, Lom og Skjåk i tillegg til Dovre). Administrasjonen prøvde også å få til samarbeid om legekontor med Dovre, men befolkningen i Lesja ønsket å beholde et eget kontor. Kommunen deler en jordmorstilling med Dovre.

Legevikarer har kommunen i hovedsak rekruttert gjennom et eget nettverk. De fikk etter hvert et fast korps av legevikarer. I en kort periode benyttet de et vikarbyrå, og det var dager kommunen ikke hadde lege. Informantene var lite konkrete på hvordan de greide å få rekruttert legene, men kommunelege I er rekruttert blant det faste vikarkorpset. De har ikke gått inn på spesielle avtaler med legene. Tidligere kommunelege var ansatt i kommunen fra 1990 til 1998. En (del-)årsak til at vedkommende sluttet oppgis å være uenighet med kommuneadministrasjonen omkring ombygging av legekontor.

De andre fagstillingene i kommunehelsetjenesten er også besatt, og informantene gir ikke uttrykk for at kommunen har spesielle rekrutteringsproblemer. Det er to fysioterapeuter ansatt i kommunen, som også delfinansierer en privatpraktiserende fysioterapeut. De har ansatt ergoterapeut i 60%, helsesøster i 100%, og jordmor i 120%. I tillegg til at kommunen deler en jordmorstilling med Dovre, har de egen jordmor i 70%. Begrunnelsen er behovet for å stille med jordmor under transport til Lillehammer sykehus. De har også 180% fysiokjemiker.

Kommunen har 1,5 stilling som psykiatrisk sykepleier. Tjenesten ble opprettet før 1999. Kommunen opplever et voksende behov for slike tjenester, noe helse- og sosialsjef mener har å gjøre med en generell alminneliggjøring av slike lidelser. Kommunen har etablert et brukerråd for disse tjenestene, som møtes et par ganger i året. Psykiatrisk sykepleie er lagt under sosial- og familieavdelingen.

Kommunen har full bemanning av sykepleiere, og opplever ikke store problemer med utskiftninger i staben. Informanter i kommunen sier at Lesja er lønnsledende i distriktet. Det kan være en årsak til at de har god bemanning av fagstillinger i kommunen. Kommunen har gitt støtte til ansatte som har tatt sykepleieutdanning i regionen, og også videreutdanning. Det siste gjelder bl.a. helsesøster, noe som har medført at kommunen har fått en stabil helsesøster. Det som teller mest rekrutteringsmessig er, i følge informanter, lønn, arbeidsmiljø og å ha en bra bemanning. Kommunen har som nevnt valgt å være lønnsledende i distriktet, og har også bra bemanning av fagpersoner i kommunehelsetjenesten. De drar også nytte av at folk som har reist ut fra bygda og tatt utdanning, ønsker å komme tilbake. Natur og friluftstilbud benyttes ikke aktivt i rekrutteringsøyemed.

Lurøy kommune

Kommunen har tre legestillinger, hvorav to er bemannet. De har ikke planer om å bemanne den tredje. I tillegg har de turnuskandidat. Fram til omtrent 1997 hadde kommunen fast bemanning av to legestillinger. Disse sluttet av hensyn til familie og videreutdanning. Fram til sommeren 2000 var kommunen uten faste leger, legebehovet ble dekket gjennom korttidsvikarer. Kommunen hadde et eget nettverk av leger som fungerte som vikarer, og som rekrutterte andre vikarer. Etter hvert ble denne listen tynnere, og kommunen var nødt til å benytte vikarbyrå som var i stand til å skaffe lege på dagen. Kommunen var lite fornøyd med dette. Legene hadde liten erfaring med norsk kultur, og selv om noen av legene var dyktige, var andre mindre gode. Kommunen arbeidet i denne perioden fra dag til dag med å skaffe lege.

Kommunen har nå fått ansatt to leger som fastlønnsleger, og inngått fastlegeavtale med disse. Kommunelege I er rekruttert fra Rana sykehus. Hun begynte å jobbe i Lurøy fordi samboer fikk jobb i kommunen. Samtidig ville hun ha de utfordringer og den allsidige erfaring som praksis i en liten kommune gir, med tanke på spesialisering i allmennmedisin. Kommunelege II har nylig vært turnuskandidat i kommunen. Kommunelege I legger like mye vekt på mulighetene for videreutdanning og arbeidsbelastning (dvs. å kunne kombinere legearbeidet med familieliv), som lønn, når det gjelder strategier for å rekruttere leger til små kommuner. Legene i kommunen gis gode muligheter for videreutdanning, i følge kommunelegen. Hun gir uttrykk for at det er behov for en tredje lege i kommunen, mens helse- og sosialsjefen mener kommunen ikke har behov for dette.

Kommunen har desentraliserte legekontorer. De har fem kontorer, og legebåten dekker en sjettede krets. Legene deler kretsene mellom seg. Det er noe ventetid for å få legetime (maks. 14 dager), men informantene gir ikke uttrykk for at dette er problematisk. Legene i kommunen deler på legevaktbelastningen. Nå har de inngått samarbeid med legevakt-sentralen ved Rana sykehus, som mottar alle henvendelsene og siler disse. Dermed går ikke henvendelsene lenger direkte til legene. Som nevnt har kommunen en velutstyrt legebåt. Utgiftene til denne dekkes av kommunen, fylkeskommunen og rikstrykdeverket.

Informantene uttrykker at i perioden med mange vikarleger, ble befolkningen skjemt bort. Vikarlegene var interessert i å tjene mest mulig penger, de jobbet lange dager og foretok mange utrykninger. De faste legene vil prioritere å unngå for stor arbeidsbelastning. Folk skal ha reagert på at de ikke lenger kommer direkte til legen når de ringer legevakta, og at

de ikke kan bli betjent av lege når de vil. For kronikerne innebar derimot et stort antall vikarleger dårlig oppfølging. All form for langsiktig arbeid lå nede, som utarbeidelse av planer for gitte pasientgrupper, skolehelsetjenesten, miljørettet helsevern, og også oppfølging og veiledning av omsorgstjenesten. Kommunelegen sier at de har prioritert det siste, men at de fortsatt ligger etter på de andre oppgavene.

Som nevnt har kommunen mange legekontorer. Kommunelegen har i forbindelse med forslag til opprustning av kontorene, foreslått at kommunen legger ned ett av de to kontorene på fastlandet. Politikerne vil imidlertid opprettholde begge kontorene, for dem er det viktig å opprettholde et bredt tjenestetilbud i alle kretsene.

Kommunen har ikke ledige fagstillinger, verken innenfor helsetjenesten eller i omsorgssektoren. Kommunen hadde problemer med å rekruttere fysioterapeut. De fikk en Nederlandsk fysioterapeut i Sandnessjøen til å annonsere stillingen i hjemlandet, og fikk søkere derfra. Når det gjelder sykepleiere, har kommunen tidligere hatt spesialordninger med stipender til utdanning og videreutdanning. Siden kommunen ikke lenger har mangel på sykepleiere, er denne ordningen lagt ned.

Kommunen har 1,50 stilling fysioterapeut, 1,40 stilling helsesøster, 1 stilling ergoterapeut, og 1 stilling som psykiatrisk sykepleier fra 1999. De kjøper jordmortjenester tilsvarende 10% stilling av en jordmor i Sandnessjøen. Det er problemer å få bemannet så små stillingsbrøker lokalt.

Tjeldsund kommune

I Tjeldsund var helsesjefstillingen tillagt kommunelege I. Kommunen har i utgangspunktet ikke en helse- og sosialsjef. Da vikarierende leger ikke ønsket å ha denne funksjonen, har først rådmann og senere sosialsjef vært konstituert helsesjef. Kommunen vurderer nå en omorganisering, der det bl.a. er snakk om å slå sammen helse- og sosialavdelingene.

Kommunen har to legestillinger. Fram til 1997 hadde kommunen et legepar ansatt i ca. 10 år. Fra de sluttet og fram til høsten 2000 har legefunksjonen vært dekket av vikarer. Den første perioden hadde de vikarer for et år om gangen, senere for kortere perioder. De har hatt et eget nettverk med leger som har ønsket å jobbe i kommunen, og som de har samarbeidet med. Senere har de deltatt i A-etats vikarordning, som også innebar reduserte kostnader for kommunen. Årsakene til at de tidligere legene sluttet, oppgis å være personlige.

Fra desember 2000 får kommunen én lege. En av de to legene som nå vikarierer i kommunen fortsetter. Kommunen inngår fastlegeavtale med denne. Denne legen ønsker å ta hele jobben innenfor kommunelegetjenesten alene, og etter hans ønske inngår kommunen avtale med bare denne legen. Sosialsjefen uttrykker skepsis til om legen greier å fylle sine forpliktelser, men mener hun ikke kan gjøre noe. Hun har ikke liste-pasienter å tilby andre leger. Hun er også redd det blir vanskelig å skaffe vikarer til legen, dersom det blir nødvendig.

Legen overtar ansvaret for legekontor, med to legesekretærer og en renholder i 60% stilling. I tillegg til legekantoret som er åpent 4 dager i uka, har kommunen et utekontor som er åpent en dag i uka. Sosialsjefen er usikker på om legen ønsker å opprettholde tilbudet med utekontor. Kommunen ønsket å inngå samarbeid med Evenes og Skånland om legekontor. Den nyansatte legen ønsket ikke det, og derfor ble det ikke noe av. Dette har med kompensasjonstilskudd å gjøre. Det er ikke ventetid for å få konsultasjon med lege, noe som visstnok var tilfelle da kommunene hadde en stabil legebemanning. Kommunen samarbeider om legevakt med to nabokommuner (Evenes og Skånland), en

ordning som er maksimalt 3-delt. Hvordan en har greid å ivareta de ikke-personrettede delene av kommunelegefunksjonen, kan ikke sosialsjefen si noe om.

Kommunen samarbeider med de samme to kommunene om fysioterapi og jordmor (Tjeldsund betaler driftstilskudd tilsvarende 1 stilling som fysioterapeut og 10% stilling som jordmor. Jordmora er delvis ansatt i ETS-samarbeidet, og delvis på Harstad sykehus). Kommunen har også ergoterapeut og helsesøster i full stilling. De har også ansatt psykiatrisk sykepleier i full stilling. Sykepleiere er den yrkesgruppen det er vanskeligst for kommunen å rekruttere. To-tre stillinger var vakante i desember 2000. Kommunen gir sykepleiere ekstra lønn, og de har benyttet stipend for å stimulere folk fra kommunen til å ta utdanning som sykepleier.

5.2.3 Kommunelegetjenesten: rekrutteringsproblemer og manglende differensiering

Bemanning og dekning av leger

Alle de fire småkommunene har i løpet av de siste årene i perioder hatt vakante legestillinger. Mens de to nordlandskommunene har vært uten faste leger i ca. 3 år, har de to østlandskommunene vært uten faste leger i kortere perioder. Per årsskiftet 2000-2001 har alle kommunene stabil legebemanning. Lesja og Lurøy har ansatte fastlønnsleger, mens Krødsherad og Tjeldsund har avtale med private leger.

Alle kommunene hadde også fram til siste halvdel av 90-tallet relativt stabile leger. At kommunene da fikk problemer med å rekruttere faste leger, har sannsynligvis sin forklaring i en generell legemangel, og i at småkommunene ikke kan konkurrere om lønns- og arbeidsbetingelser med sykehus, større kommuner og private legesentra. Når vi spør om årsakene til at de stabile legene sluttet, oppgis noe ulike grunner. Noen av grunnene er relatert til kommunestørrelse, som høy vaktbelastning, ønske om videreutdanning og manglende lokale skoletilbud til ungdom. Andre er det ikke, som utsikkerhet om fastlegeordningen og uenighet med sentraladministrasjonen om utbedring av legekantor.

Alle de fire kommunene greide imidlertid å opprettholde en rimelig god legedekning, gjennom korttids- eller langtidsvikariater. Dette krevde betydelig innsats fra kommunene i perioder. Alle kommunene sier de skaffet seg et nettverk av faste vikarer, som også var hjelpelig med å skaffe andre leger. En kommune nevner at de har benyttet A-etats vikarordning, mens de andre kommunene i perioder har benyttet private vikarbyråer. Å skaffe vikarer, både gjennom eget nettverk og ikke minst gjennom byråer, har vært dyrt for kommunene. Kommunene har dekket reise og husvære for vikarene, i tillegg til lønnen.

Når alle kommunene nå har fått ansatt faste leger, ligger hele forklaringen neppe i kommunenes rekrutteringsstrategi. Noen av legene er rekruttert gjennom A-etat, andre gjennom kommunens eget nettverk. Forklaringen kan også ligge i at legemangelen ikke er like stor nå som for noen år siden. Den kan også ligge i at fastlegeordningen bidrar til at flere leger velger å bli fast tilknyttet en kommunehelsetjeneste.

Tabell 5.1 *Dekningsgrad, m.v. i kommunelegetjenesten i case-kommunene*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Antall lege-årsverk per 01.01.01	1,5	2+1	2+1	1
Antall legeårsverk per 1000 innb.	Ca. 0,65	Ca. 1,35	Ca. 1,35	Ca. 0,65
Antall legestillinger (per år 2000)	2	2	3	2
År uten fast ansatt lege	Ca. ½ år	(Kortere perioder)	Ca. 3 år	Ca. 3 år

To av kommunene har ikke greid å fylle alle legestillingene. I Tjeldsund er kun 50% av stillingene bemannet, i Krødsherad 75%. Disse kommunene har i dag en dekningsgrad som er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet, som i 1997 var 1 lege per 1.000 innbyggere (Fimreite m.fl. 2000). I Lurøy er en av tre legestillinger ikke bemannet, men kommunen har ikke prøvd å fylle den siste stillingen. Kommunen har også turnuskandidat. Lesja har fått tildelt turnuskandidat, og har dermed en bedre legedekning enn tidligere. Både i Lurøy og Lesja er legedekningen over landsgjennomsnittet.

Betingelser for å gi en kvalitativt god tjeneste

På tross av problemer med å få faste leger, har dekningsgraden stort sett vært bra i disse kommunene. Det var ikke vesentlige ventelister for legekonsultasjon, noe som ikke alltid var tilfelle når kommunene hadde faste leger. At vikarlegene trolig har lagt vekt på å tjene mest mulig penger når de var i kommunen, kan ha bidratt til at de har vært mer effektive. Informanter i Krødsherad, Lesja og Tjeldsund nevner også at enkelte pasienter har valgt å benytte seg av private legetjenester utenfor kommunen. I alle disse tre kommunene er det kort reiseavstand til private legesentra. Informanter i kommunene gir heller ikke uttrykk for at kvaliteten i tjenestene har vært dårligere i situasjoner med legevikarer, - for det flertallet av innbyggere som sjelden benytter legetjenestene. For kronisk syke og eldre har det betydd et dårligere tilbud. Informanter i to av kommunene uttrykker imidlertid eksplisitt at noen av legevikarene formidlet av private byråer, var dårlige leger. I en kommune trekkes det derimot fram at noen av vikarene har vært spesialister, som har gjort at innbyggerne har fått bedre tilbud enn de ellers ville ha fått.

Mange av legevikarene var rekruttert fra utlandet. Språkproblemer og at legene ikke kjente til den norske kulturen, ble nevnt som ulemper knyttet til enkelte vikarer. Det kan også bemerkes at stillingen som kommunelege I er besatt av utlendinger i tre av disse kommunene, uten at det trekkes fram som noe problem.

Kommunene har ingen muligheter til å tilby et differensiert legetilbud, hva legens kjønn, kvalifikasjoner, eller annet angår. Til det har de for få legestillinger, og de kan i begrenset grad velge hvilke personer de vil rekruttere som leger. I to av kommunene har administrasjonen ønsket å få til et interkommunalt samarbeid om legekontor eller et felles legedistrikt. Sosialsjefen i Tjeldsund begrunner dette initiativet bl.a. med å kunne gi folk en større valgfrihet, og gi dem muligheter til å velge det nærmeste legekantoret, som for en del innbyggere vil si kontoret i nabokommunen. Evenskjær er også det naturlige handelssenteret i området. Helse- og sosialsjefen i Lesja begrunner ikke initiativet, men Årsmeldingen for 1999 antyder effektiviseringshensyn.

Som nevnt reduserer to av kommunene legebemanningen. I kommunen som reduserer antall stillinger med 50% (Tjeldsund), er sosialsjefen litt bekymret for om kommunen

greier å opprettholde et rimelig godt tjenestetilbud. I kommunen som reduserer bemanningen med 25%, har de ikke samme bekymring. Dette indikerer at det var slakk i systemet tidligere. Begge informantene nevner gode muligheter for å benytte seg av legetjenester utenfor kommunen som en grunn til at de ikke er (mer) bekymret. De forventer at en del innbyggere vil velge lege utenom kommunen.

Alle kommunene har hatt problemer med å ivareta forebyggende eller langsiktige oppgaver, som miljørettet helsevern, utvikle planer for pasientgrupper, og også (ofte) skolehelsetjenesten. Dette er oppgaver som vikarlegene ikke har ivaretatt, og kommunene ligger fortsatt på etterskudd i forhold til disse oppgavene.

Andre fagstillinger i kommunehelsetjenesten

Situasjonen hva andre fagstillinger gjelder, varierer en del mellom kommunene. Lesja og Lurøy oppgir at de har få rekrutteringsproblemer, og de har begge relativt mange fagstillinger (jfr. Tabell 5.2). Krødsherad har færre og mindre stillinger, og de har problemer med å rekruttere til 20%-stillinger. Tjeldsund har også færre stillinger, men alle er bemannet. Dersom vi også tar hensyn til sykepleiere i omsorgstjenesten, er det Krødsherad og Tjeldsund som sier de har problemer med høy turnover og vakanse i stillinger. Lesja og Lurøy har god dekning også av sykepleiere.

Tabell 5.2 *Bemanning av andre fagstillinger innenfor kommunehelsetjenesten i case-kommunene*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Fysioterapi				
- antall stillinger/behov*	200%	275%	150%	100%
- bemannede stillinger	200%	275%	150%	100%
Ergoterapi				
- antall stillinger / behov	20%	60%	100%	100%
- bemannede stillinger	0	60%	100%	100%
Helsesøster				
- antall stillinger	100%	100%	140%	100%
- bemannede stillinger	100%	100%	140%***	100%
Jordmor				
- antall stillinger	20%	120%	10%	10%
- bemannede stillinger	0	120%	10%	10%
Psykiatrisk sykepleier				
- antall stillinger	100%**	150%	100%	100%
- bemannede stillinger	100%	150%	100%	100%
Sum fagstillinger	4,4	7	5	4,1
Antall bemannet	4,0	7	5	4,1

* Gjelder enten ansatte fysioterapeuter eller driftsavtaler med fysioterapeuter.

Stillingen skal utvides med 50%. * En person er ansatt i 40% stilling, men ikke startet i jobben i januar 2001.

Det kan være en sammenheng mellom bemanning og rekruttering: En god bemanning kan bidra til at arbeidssituasjonen blir lettere, og belastningen mindre. Det kan også bidra til et bedre og rikere fagmiljø. Det kan også være en sammenheng mellom lønn og det å rekruttere og beholde fagfolk. Lesja sier de er lønnsledende i distriktet. Krødsherad

opplever at det er konkurranse på lønn til sykepleierne mellom kommunene. Dessuten kan konkurranse fra andre institusjoner og kommuner bidra til rekrutteringsproblemer. Både Krødsherad og Tjeldsund ligger i dagpendleravstand til et eller flere sykehus eller andre større helseinstitusjoner. Det innebærer at kommunene også vil oppleve konkurranse om sykepleiere fra disse institusjonene. Det kan altså være slik at sammenhengen mellom sentralitet og rekrutteringsmuligheter hva enkelte faggrupper angår, er omvendt av det vi antok i utgangspunktet, fordi det er større konkurranse om arbeidskraften i sentrale strøk.

Alle kommunene benytter spesielle strategier for å rekruttere og beholde sykepleiere. Stipend til personer fra kommunen for grunn- eller videreutdanning innenfor sykepleie nevnes i alle kommunene. Avtaler med enkelte om videreutdanning innenfor psykiatrisk sykepleie eller til helsesøster, nevnes konkret.

Litt mer om psykisk helsevern

Alle kommunene har bygget opp en psykiatrisk sykepleietjeneste i løpet av de siste årene. Dette er et tiltak som kan redusere belastningen for kommunehelsetjenesten og omsorgstjenesten, og samtidig bidra til en kvalitativt bedre tjeneste for pasientgruppen. I 1997 la regjeringen fram en stortingsmelding om psykiske lidelser og tjenestetilbudet (St.meld. nr. 25, 1996-97). Denne meldinga ble fulgt opp med en handlingsplan for opptrapping av psykiatrien i 1999. Viktige virkemidler overfor kommunene er økning i øremerkede tilskudd til psykiatrien, og krav om kommunale psykiatriplaner for å få utbetalt slike tilskudd. Et utgangspunkt for denne handlingsplanen var en oppfatning av at tilbudet innenfor psykiatrien var for dårlig, noe som gjaldt både de tjenester kommunene har ansvar for, og de tjenester fylkeskommunene har ansvar for (jfr. Klausen 2000). Det er interessant å merke seg at det, i debatten om denne meldinga i Stortinget, ble vist til at Kommunenes Sentralforbund (ved leder H. Skard) var av den oppfatning at psykiatireformen burde vente, pga. at kommunene hadde så mange andre store oppgaver å løse. De fire kommunene vi har studert, har i alle fall fulgt opp statens mål gjennom å etablere stillinger som psykiatriske sykepleiere. Informantene kommer også inn på at behovet for denne tjenesten har økt sterkt de senere årene, begrunnet både i økt åpenhet og i at etablering av tjenesten har avdekket behov. I noen kommuner er belastningen på personen som er ansatt som psykiatrisk sykepleier stor.

Om interkommunalt samarbeid

Samarbeid om legevaktordning er den vanlige formen for interkommunalt samarbeid innenfor kommunehelsetjenesten i disse fire kommunene. I Lurøy er samarbeidet begrenset til vakttelefon, begrunnet i at de store avstandene umuliggjør samarbeid om selve legevakten. Legene i Lurøy bistår imidlertid Træna når de mangler leger til å ta vakt. Samarbeid om fagstillinger der kommunenes behov ikke fyller en hel stilling, forekommer også. Dersom det ikke er et formalisert samarbeid om dette, er kommunene ofte avhengig av at det finnes for eksempel en jordmor i distriktet, som ikke har full stilling og som er villig til å "plusse på" med en bistilling i kommunen. Lurøy løser sitt jordmorbehov på denne måten, mens Krødsherad ikke har lyktes med å rekruttere verken jordmor eller ergoterapeut i små stillingsbrøker. Vi kan også nevne at alle kommunene samarbeider med andre om næringsmiddeltilsynet.

Tabell 5.3 *Omfanget av interkommunalt samarbeid innenfor kommunehelsetjenesten*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Etablert samarbeid				
Legevakt	Ja (1 komm.)	Ja (1 komm.)		Ja (2 komm.)
Jordmor		Ja (1 komm.)		Ja (2 komm.)
Fysioterapeut				Ja (2 komm.)
Annet			Ja (vakttelefon)	
Initiert, ikke realisert samarb.				
(Økt) legevakt-samarbeid	Ja (3 komm.)	Ja (5 komm.)		
Legekantor/ leger		Ja (1 komm.)		Ja (2 komm.)
Miljørettet helsevern	Ja			
Jordmor	Ja			

Tre av kommunene har tatt initiativ til økt samarbeid, uten at de har lyktes (ennå). Helse- og sosialsjefen i Krødsherad sier at kommunen har prøvd å løse eller ønsker å løse behovet for fagpersoner i begrensede stillinger gjennom interkommunalt samarbeid, eksemplifisert ved jordmor og saksbehandler innenfor miljørettet helsevern. Både Krødsherad og Lesja jobber for å utvide legevaktssamarbeidet. Hensynet til effektivitet og til legenes arbeidsbelastning er trolig like viktig her, som kvaliteten på tjenesten. Det er interessant at både Lesja og Tjeldsund har forsøkt å få til et interkommunalt samarbeid om leger og legekantor. Ved siden av en effektiviseringsgevinst ved å kunne redusere antall kontorer, kunne dette ha gitt innbyggerne et mer differensiert legetilbud, - både ved at innbyggerne hadde fått flere leger å velge mellom, og ved at legene dekket flere spesialområder. Forutsetningene for en kvalitetsheving i tjenestene ville vært til stede, gitt at reiseavstandene ikke ble uforholdsmessig mye lengre. Når kommunene ikke lykkes i å realisere dette, er det ett sted fordi befolkningen prioriterer å ha legekantoret i kommunen, det andre stedet fordi legen ikke ønsker denne ordningen.

Oppsummering

De viktigste utfordringene for små kommuner hva angår å yte gode tjenester innenfor kommunehelsetjenesten, kan oppsummeres slik:

- Å rekruttere fagpersonale, særlig leger og sykepleiere.
- Å ha tilstrekkelig faglig kapasitet til å kunne prioritere arbeid med forebyggende og miljørettet helsevern.
- Å rekruttere fagpersoner til små stillingsbrøker.
- Å gi befolkningen et differensiert legetilbud.
- At enkeltpersoner blir sterkt belastet, fordi de er alene om ansvaret for en tjeneste.

Blant de mest vanlige løsningsstrategiene kommunene velger, finner vi disse:

- Etablere interkommunalt samarbeid om enkelte tjenester (legevaktordning), og om enkelte fagstillinger.

- Tilby ansatte i kommunen støtte til fagutdanning og spesialistutdanning. Dette er mest vanlig innenfor sykepleie og spesialistutdannelse innenfor sykepleie (helse-søster, jordmor, psykiatrisk sykepleie).
- Etablering av et eget legenettverk, som benyttes til rekruttering av vikarer og faste leger.

5.3 Tjenestene for psykisk utviklingshemmede

Ansvar for psykisk utviklingshemmede ble overført fra fylkeskommunene til kommunene 1. januar 1991. Hensikten med å desentralisere ansvaret for psykisk utviklingshemmede var blant annet å "bedre og normalisere levekårene for psykisk utviklingshemmede" (Ot.prp. 49 (1987-88)). I stedet for å institusjonalisere denne gruppen, skulle de inngå som en naturlig del av lokalmiljøet. Forventningen var at kommunene ville sørge for "å legge forholdene til rette for at psykisk utviklingshemmede så langt som mulig skal leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre" (Ot.prp. 49 (1987-88)). Det ble også slått fast at tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede skal gis i tilknytning til lokalmiljøet og det vanlige serviceapparatet i samfunnet (St.meld. nr. 47 (1989-90)).

Det var bred enighet i Stortinget på slutten av 1980-tallet om å overføre ansvaret for psykisk utviklingshemmede til kommunene. Noen ganske få representanter var imidlertid skeptiske til om reformen nødvendigvis ville føre til bedre livsbetingelser for denne gruppen. Psykisk utviklingshemmede har spesielle behov – av og til svært ressurskrevende behov – for hjelp og støtte (Slettebø 1990:7). Spørsmålet var om kommunene ville få de *økonomiske*, og ikke minst de *faglige*, ressursene til å ivareta den enkelte på en god måte.

Ønsket om 'normalisering' av de psykisk utviklingshemmedes livssituasjon var et av motivene bak HVPU-reformen (Slettebø 1990:11). 'Normalisering' betyr blant annet at voksne har arbeid og egen bolig, at en har fritid og ferie, og at en er del av et større fellesskap (Stangvik 1987). Lav grad av normalisering innebærer et dagligliv preget av passivitet og isolasjon.

Kommunene kan søke hjelp hos habiliteringstjenesten i fylket, som er en del av den fylkeskommunale spesialisthelsetjenesten og retter seg mot mennesker med medfødte eller tidlig ervervede funksjonshemninger (NOU 1994:8). En viktig del av Habiliteringstjenestens virksomhet er å drive kompetansefremmende arbeid rettet mot tjenesteapparatet i kommunene, i form av kurs og seminarer og i form av veiledning i forhold til enkeltbrukere.

Fordi det kan være store forskjeller mellom kommunene, både i antall brukere og i brukernes omsorgsbehov, kan det være vanskelig å sammenlikne kommunene direkte. Det er likevel av interesse å se om de små kommunene opplever å støte på de samme utfordringene i arbeidet med de psykisk utviklingshemmede, og om de har de samme løsningsstrategiene for å møte disse utfordringene.

5.3.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Tøssebro (1996) har studert utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen. Hans fokus er ikke primært på om kommunens *størrelse* har betydning for hvordan oppgavene overfor denne gruppen ivaretas. Et funn er likevel at småkommunene gjennomgående er flinkere til å gi hjemmeboende psykisk utviklingshemmede et tilbud om egen bolig. De

små kommunene har dessuten, i mangel på spesialskoler og lignende, i større grad integrert de utviklingshemmede i de ordinære kommunale tjenestene. I årene etter HVPU-reformen har imidlertid et hovedproblem for de små kommunene vært at utgiftene til de psykisk utviklingshemmede veier svært tungt på kommunebudsjettene. Dette betyr at plutselige endringer, for eksempel ved tilflytting av brukere eller rask forverring av tilstanden til brukere i kommunen, kan skape alvorlige økonomiske problemer for småkommunene. Selv om staten refunderer utgifter over 900 000, er utgifter opp til dette nivået svært store i forhold til totalbudsjettet i små kommuner.

I case-studien har vi fokusert på hvilket tilbud kommunene gir de psykisk utviklingshemmede om bolig, arbeid og aktivisering. Vi tar også opp hvordan tiltakene rundt denne gruppen av innbyggere er organisert, bl.a. hvorvidt kommunene samarbeider med andre kommuner om å skape et større miljø og et bedre aktiviseringstilbud for de psykisk utviklingshemmede. Vi avgrensner den empiriske gjennomgangen til kommunenes tjenester overfor *voksne* psykisk utviklingshemmede.

Det kan være grunner for å anta at små kommuner både kan ha sterke og svake sider knyttet til å ivareta tjenestene overfor psykisk utviklingshemmede. Små kommuner kan kanskje være mer fleksible, og et oversiktlig kommunalt apparat kan bidra til å lette samordningen mellom yrkesgrupper.

Mer problematisk kan det være for de små kommunene å ha tilstrekkelig spisskompetanse på spesielle tilfeller. Omsorgen for de psykisk utviklingshemmede er på mange måter en krevende tjeneste for kommunene. Det er stor variasjon mellom brukere i hvilke behov de har for hjelp, opplæring og aktivisering. En del psykisk utviklingshemmede har dessuten komplekse lidelser, og utviklingshemming kan være kopledd til andre problemer, så som psykiatri. Dette innebærer store utfordringer for kommunens ansatte. I hvilken grad har de små kommunene selv kompetanse til å ivareta omsorgen for de psykisk utviklingshemmede, også de med helt spesielle behov? I hvilken grad makter de å skaffe seg hjelp fra instanser utenfor kommunen, slik som habiliteringsteamet i fylket eller regionale kompetansesentra?

Fagmiljøet rundt de psykisk utviklingshemmede blir nødvendigvis relativt lite i de små kommunene. Hvilken betydning har dette for de ansattes arbeids- og fagmiljø, og for rekrutteringen av fagpersoner til denne tjenesten?

I de fleste småkommuner er det ganske få psykisk utviklingshemmede. Dette betyr at det kan være vanskelig for kommunen å skape et fellesskap mellom, og et tilbud til, disse innbyggerne. Hvis de små kommunene evner å integrere de psykisk utviklingshemmede i samfunnet, slik at de deltar i aktiviteter i lokalmiljøet, behøver imidlertid ikke eventuell mangel på spesialtilpassede tilbud å fremstå som noe stort problem. Spørsmålene vi her stiller er derfor om småkommunene klarer å integrere de psykisk utviklingshemmede i lokalsamfunnet, og om de har et godt tilpasset sysselsettings- og aktiviseringstilbud til ulike grupper av psykisk utviklingshemmede. Hvilken betydning har det at kommunene har relativt få utviklingshemmede for de tjenestene de yter? Samarbeider småkommunene med andre kommuner om tjenester for psykisk utviklingshemmede? Hvilken betydning har geografiske og kommunikasjonsmessige forhold for interkommunalt samarbeid på dette feltet?

Omsorgen for enkelte av de psykisk utviklingshemmede er svært ressurskrevende, og utgiften til enkeltbrukere kan veie tungt i småkommunenes budsjetter. Ved plutselige endringer i tilstand, eller ved tilflytting av nye brukere, vil det måtte skje en betydelig omprioritering på budsjettene. I hvilken grad klarer småkommunene dette?

5.3.2 Småkommunenes tjenester for psykisk utviklingshemmede

Krødsherad

Bemanningssituasjon, rekruttering og kompetanse

Krødsherad har syv brukere av PU-tjenester. Flere av disse brukerne er ganske 'tunge', der psykiske utviklingshemming er koplet med vanskelig psykiatri og fysiske funksjonshemninger.

Krødsherad kommune opplever at det er vanskelig å få faglærte til de tyngste brukerne. I arbeidet med PU-brukerne inngår vernepleiere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Kommunen har ikke selv psykologkompetanse, men kan kjøpe tjenester hos psykolog ved behov. Dessuten benytter boveilederen seg av kompetansen til kommunens psykiatriske sykepleier, ved regelmessige møter. Fordi Krødsherad har relativt mange ufaglærte i arbeidet med de psykisk utviklingshemmede, har det oppstått et behov for å lære opp personalet slik at de blir i stand til å dele ut medisiner på lovlig måte. Kommunen starter nå opp et slikt kurs. Kurset er resultat av et samarbeid mellom omsorgstjenesten i Krødsherad, kommunelegen og fylkesmannens tilsynsfarmasøyt.

Boveileder mener at kommunens kapasitet innenfor PU-omsorgen er grei, selv om det stadig er en kamp for å dokumentere behov oppover i kommunen. Hvis habiliteringsplanene innebærer vedtak om tiltak overfor en bruker, får de alltid ressurser til dette.

Rekruttering til stillingene innenfor PU-omsorgen skjer i stor grad gjennom kontakter. En vanlig rekrutteringsvei er at folk som fungerer som ferievikarer/assistenter, finner ut at de vil arbeide innenfor dette feltet, og så tar utdanning etter hvert. Boveileder forteller at hun nå har fem assistenter som tar fagbrev i omsorgsarbeid. Kommunen støtter disse med bøker, men har utover dette ingen politikk på å gi stipend til videreutdanning innenfor feltet.

Samordning, organisering

Boveilederen har 50% stilling til administrasjon, 50% i turnus med brukerne. Hennes jobb er blant annet å samordne tiltak for den enkelte klient. Det gjennomføres ansvarsgruppemøter for den enkelte psykisk utviklingshemmede to ganger i året, for å følge opp habiliteringsplanen. Da deltar klienten selv (hvis mulig) og foreldre, i tillegg til de menneskene som står for tjenestene. Hver tredje uke er det møte for hele personalgruppen hvor de tar opp brukerproblematikk. Disse møtene kan av og til dreie seg utelukkende om én person, hvis det er her problemene ligger. Ved behov bringes folk fra habiliterings-teamet i fylket inn både i ansvarsgruppemøtene og i veiledningsmøtene.

Botilbud

Tre av PU-brukerne i Krødsherad bor i en gruppebolig, der de har separate leiligheter, men med fellesrom. De andre fire bor for seg selv, to av dem i egne leiligheter, mens de andre to bor hjemme hos foreldre.

Aktiviserings- og opplæringstilbud

Det er store forskjeller mellom brukerne i hvilket aktiviseringstilbud kommunen kan tilby. Boveileder mener det er problematisk for små kommuner at de har så få brukere på samme funksjonsnivå. Dette fører til problemer med å få til enkelte aktiviteter, for eksempel musikkgruppe. Noen av de psykisk utviklingshemmede får et musikktilbud gjennom den kommunale kulturskolen. Brukerne deltar på helsedans på Ringerike folkehøyskole. I sommerhalvåret er de på ridning. En dag i uken har de friluftsliv i

samarbeid med arbeidssenteret. Alle de psykisk utviklingshemmede i kommunen går på egne ben, og dette gjør det enklere å ferdes ute. Kommunen har et dagsenter, og de psykisk utviklingshemmede får tilbud om svømming. Om sommeren stenger arbeidssenteret tre uker. Vanligvis har brukerne i denne perioden vært med på en 3-4 dagers fellestur, men i fjor valgte de å kutte ut dette til fordel for en sydentur i januar. Her var det med seks brukere og seks assistenter, men ingen pårørende. Deltakerne betaler reisen selv, men får et (lite) tilskudd fra kommunens velferdspott. Sydenturen gjorde også at kommunen ikke kunne delta på fylkeskommunens vinteraktivitetsuke. Krødsherad har tidligere deltatt på dette arrangementet hvert år.

Helse- og sosialsjefen mener det er vanskelig å få til en integrering av de psykisk utviklingshemmede blant andre innbyggere i kommunen. De driver med mange forskjellige aktiviteter, men stort sett for seg selv. I en så liten kommune, blir gruppen av utviklingshemmede også liten, noe som begrenser den enkeltes omgangskrets.

Noen av PU-brukerne arbeider på arbeidssenteret, mens de tyngste tilfellene ikke kan delta i slike aktiviteter. Det gis undervisning til voksne brukere, men denne har preg av å være stimulerings tiltak og 'vedlikeholdsundervisning'.

Omstillingsevne

Krødsherad kommune har opplevd at brukere blir plutselig dårligere, slik at ressurser må omprioriteres. Dette kan imidlertid ikke gjøres uten at det går merkbart ut over andre kommunale tjenester, både innenfor egen sektor og innenfor andre sektorer i kommunen. Flere informanter nevner at vedlikehold bevisst nedprioriteres til fordel for direkte personrettede tjenester. Svært ressurskrevende brukere oppfattes som vanskelig å håndtere i en liten kommune som Krødsherad, fordi slingringsmonnet blir mindre. Staten gir refusjoner når utgifter pr. klient overstiger 900 000, men plutselig forverring av en brukers tilstand kan fort gi kommunen en merutgift på en halv million i året. Dette er store beløp i en liten kommune. En informant karakteriserer slike tunge tilfeller som "drepen for små kommuner". Samtidig kan ikke kommunen argumentere med disse tunge tilfellene utad, for å forklare innbyggerne hvorfor omprioriteringer må til. Det oppfattes å være en stor belastning for den enkelte bruker og brukerens familie om det skal bli kjent i det lille samfunnet at noen må få mindre fordi han eller hun trenger mer. Informantene hevder at det ikke er så vanskelig å få ekstra midler i akutsituasjoner, men at det er atskillig verre å få nye permanente stillingshjemler, selv om behovet vedvarer.

Samarbeid

Krødsherad har i dag ingen systematiske samarbeidstiltak med andre kommuner innenfor PU-omsorgen. Tidligere var psykisk utviklingshemmede fra Krødsherad med i en interkommunal musikkgruppe, og hadde stor glede av dette. Men transporten ble for dyr da fylkeskommunen kuttet i skystilskuddet. Nå er det bare én igjen som deltar i gruppen i Modum. Hun må betale omtrent 1000 kr. i skyss pr. gang, og dette fører til at også hun må slutte.

Krødsherad har et godt samarbeid med habiliteringsteamet i fylket. Teamet bidrar til å utrede brukere med spesielle behov. En dyktig koordinator lærer opp de som skal jobbe med de tyngste brukerne. Flere informanter mener at PU-omsorgen er høyt prioritert fra statens side, og at denne gruppen derfor er bedre ivaretatt enn mange andre hjelpetrengende grupper.

Lesja

Bemannings situasjon, rekruttering og kompetanse

Det er tolv voksne PU-brukere i Lesja. På dagtid er det 1:1 bemanning for de svakeste (en bruker har to ansatte i hele perioden fra 0800-2200). Til sammen utgjør bemanningen 6 årsverk (1,8 mill). Koordinatoren mener kommunen har tilstrekkelig kapasitet på dette området.

Lesja bruker en del ufaglærte i PU-omsorgen. Mange av deltidsstillingene er besatt av husmødre fra bygda. Kommunen sørger for at noen av de ufaglærte tar fagbrev i omsorgsarbeid. Ellers har kommunen spesialpedagog (som leder aktivitetssenteret), vernepleier, som er boveileder med det daglige ansvaret for boligen, sykepleier, aktivitør og psykiatrisk sykepleier (som kommer inn for én klient). Informanten sier at det ikke er spesielle faggrupper som savnes sterkt i PU-arbeidet i kommunen. Når folk tar fagbrev i omsorgsarbeid, fylles fylkesmannens krav knyttet til lov om sosiale tjenester. Hun sier at det heller ikke har vært langvarige vakanser i denne tjenesten i Lesja.

Samordning, organisering

PU-koordinatoren mener det er viktig at det bare er én koordinator for dette arbeidet i kommunen, da vet alle hvor de skal henvende seg. Sykepleiersjefen har personalansvaret og organiserer hjelpetilbudet, bl.a. hjemmehjelpen. Alle PU-brukerne har egne primærkontakter i kommunen. Det er etablert ansvarsgrupper for alle PU-brukere i kommunen. Disse gruppene møtes hver eller annenhver måned, avhengig av kompleksiteten i brukernes behov. Det utvikles habiliteringsplaner for brukerne. For brukere som primært har vedlikeholdsundervisning, er planene mindre omfattende enn for brukere med større utviklingspotensial.

Botilbud

Alle de psykisk utviklingshemmede har egen bolig eller en leilighet i et bofellesskap. Lesja har to bygninger der det bor syv PU-brukere fast. Kommunen leier også boliger fra private til psykisk utviklingshemmede. I bofellesskapene er det felles nattevakt.

Aktiviserings- og opplæringstilbud

De best fungerende psykisk utviklingshemmede er på aktivitetssenteret flere ganger i uken. På senteret finnes et snekkerverksted, ulike formingsaktiviteter og undervisning. Dovre og Lesja kommunale musikkskole er på aktivitetssenteret en gang i uken, og gir musikk- og sangtilbud til PU-brukerne. Aktiviteter som nevnes er ridning, svømming, keramikk, veving, boccia (felles med Dovre), dans. Dovre og Lesja har organisert vennefester for de psykisk utviklingshemmede, som går på omgang mellom tolv brukere i de to kommunene. Dette er veldig populært, både å komme hjem til andre, og å ha selskap selv.

Den svakest fungerende (rullestolbruker + uten språk) er på aktivitetssenteret to ganger i uken. Vedkommende satt helt passiv på institusjon i 30 år, men får nå sansemotorisk trening og tilbud om andre enkle aktiviteter. Alle brukerne unntatt én har støttekontakt, mellom 4 og 7 t pr. uke. Alle (- 1) har hjemmehjelp.

Alle, selv de svakeste, får ADL-trening. Alle trenes etter en plan. Undervisningen blir for de fleste 'vedlikeholdsundervisning' og trening i kommunikasjon. De fleste PU-brukerne har oppgaver i samfunnet, og jobber blant 'vanlige' folk i bygda. To av jentene jobber på sykehjemmet et par ganger i uken (vaskeriet, renhold). 2-3 av brukerne kan ferdes på egen hånd. Enkelte av disse brukerne har svært god kontakt med sentrale personer i PU-

arbeidet, og kommer innom for å slå av en prat nesten hver dag. En av brukerne kjøper gjerne større ting, som biler, etc. Det er da viktig at PU-tjenesten har løpende og tett kontakt med vedkommende, slik at de får ryddet opp i disse forholdene. Dette skjer ved at klienten snakker åpent om sine gjøremål på sin daglige 'hilsningsrunde' i kommunen.

I sommermånedene samarbeider seks kommuner i området om et fritidstilbud til de psykisk utviklingshemmede. Fra juni til september skal det være minst ett tilbud hver uke. Utviklingshemmede kommer langveisfra for å delta i aktivitetene, bl.a. pleier det å komme folk fra Åndalsnes. PU-kordinatoren i Lesja mener at fordelene med små kommuner i PU-omsorgen er at familiene og kommunen kjenner hverandre, og at de kjenner naturen i området og de mulighetene den gir for aktivisering.

Omstillingsevne

PU-koordinatoren sier at hun ikke har møtt problemer knyttet til å få ressurser i akutte situasjoner, for eksempel når en brukers tilstand plutselig forverres. Økt behov hos en bruker går ikke direkte på bekostning av tjenestene til andre brukere.

Samarbeid

Som nevnt ovenfor, har Lesja inngått i flere samarbeidsrelasjoner med andre kommuner når det gjelder tilbudet til de psykisk utviklingshemmede. Lesja samarbeider med Dovre om vennefester. Dette utvider gruppen av PU-brukere på omtrent samme funksjonsnivå. Lesja inngår også i et 6-kommuners-samarbeid om sommeraktiviteter. Lesja har vært initiativtaker til et nylig avholdt kurs for hjelpeverger i de seks Norddals-kommunene. Lesja har også kontakt med Åndalsnes, og PU-brukerne i de to kommunene deltar på hverandres arrangementer. PU-koordinatoren sier at hun gjerne skulle hatt mer penger til transport for denne gruppen.

Kommunen benytter habiliteringstjenesten i fylket, særlig er tjenesten sterkt inne på enkelte brukere, for å etablere gode treningsplaner.

Kommunen hadde faste møter med foreldrene i starten, men dette oppfattes ikke som hensiktsmessig lenger. De psykisk utviklingshemmede hadde en foreldreforening, men foreldrene i Lesja sier at de nå ikke har mer å kjempe for i kommunen.

Lurøy

Bemanningssituasjon, rekruttering og kompetanse

Lurøy har 8-9 voksne psykisk utviklingshemmede. Omsorgen for de psykisk utviklingshemmede fungerer godt i Lurøy, mener biveilederen. Personalet er stabilt. Det består nå av hjelpepleiere samt fem ufaglærte (der tre av disse nå skal ta fagbrev).

Lurøy har en døvblind psykisk utviklingshemmet som er svært ressurskrevende. Kommunen får veiledning og opplæring av døvblindesenteret i Tromsø. De ansatte har blant annet fått noe opplæring i fysisk tegnspråk i Tromsø, og de øver på dette for å kunne kommunisere med den døvblinde brukeren i kommunen. Denne brukeren har stort behov for kontakt, men dette er ikke alltid lett å oppfylle. Det er ikke 1:1 bemanning på denne klienten, og han blir sittende mye alene.

Boveilederen opplever kapasiteten i PU-omsorgen i Lurøy som litt liten. Ansvar for psykisk utviklingshemmede er en del av åpen omsorg, og dette betyr at hvis det eksisterer ledig kapasitet, blir denne satt inn i andre deler av åpen omsorg. Dette innebærer at det blir få muligheter for 'overskuddshandlinger', som for eksempel å ta de psykisk utviklingshemmede med på tur.

Samordning

Kommunen peker ut en ansatt med hovedansvar for personer med sammensatte problemer, slik at denne kan koordinere gruppen av fagfolk rundt den enkelte. Dette skjer i samarbeid med legen. Det arrangeres ansvarsgruppemøter der de aktuelle instansene trekkes inn i forhold til en bruker. Det hender at foreldre er med på disse møtene. Boveilederen sier at utarbeidelse av habiliteringsplaner for den enkelte PU-bruker er 'hennes dårlige samvittighet', men at de jobber med saken. Taushetsplikten kan være en barriere mot samarbeid på tvers av yrkesgruppene, men kommunen praktiserer en ordning med skriftlige samtykkeerklæringer. Kommunen har ingen psykisk utviklingshemmede som er umyndiggjort.

Botilbud

Kommunen har fire leiligheter i et UNGBO-bygg som bl.a. brukes til psykisk utviklingshemmede. De som bor i boligen har bodd sammen lenge (tidligere på institusjon), og har et fellesskap seg imellom. Her er det også en kommunal leilighet som kan brukes til avlastning. Avlastningsleiligheten gjør det mulig for foreldre med tung omsorgsbyrde å få avlastning, men denne er lite brukt. Det er heller ikke fast personale til dette. De fleste PU-brukerne bor i samme krets i kommunen – i Aldersundet. Her ligger den kommunale boligen, dessuten har noen psykisk utviklingshemmede etablert seg med egne boliger i nærheten. Dette er praktisk fordi PU-tjenesten er lokalisert til dette området. Det bor også enkelte psykisk utviklingshemmede i andre deler av kommunen som får tjenester hjemme. To bor hjemme, med vedtak om hjelp. En har kjøpt eget hus, en har bygget eget hus, og en har bygget på hos foreldrene. De som bor hjemme får to timer i uken med boveileder.

Aktiviserings- og opplæringsstilbud

Lurøy har en vernet bedrift – BRAPRO – der funksjonshemmede/yrkeshemmede av alle slag får jobb. BRAPRO er stengt 1 måned om sommeren. Kommunen har ikke noe aktivitetssenter, men lokalutvalgssekretæren i Aldersundet krets har en utvidet stilling for å legge opp et fritidstilbud til psykisk utviklingshemmede. Kommunen bruker støttekontakter til noen av brukerne for å få dem ut blant folk. Boveileder sier at det er vanskelig å finne støttekontakter, fordi det er minimal arbeidsledighet i kommunen.

Psykisk utviklingshemmede fra Lurøy benytter seg av og til av tilbud i Rana, som ridesenter og badeland. Hver vinter drar PU-brukerne og ansatte på vinteraktivitetsuke på Mo. Boveilederen medgir at den sosiale aktiviseringsbiten er vanskelig. Hun sier at samtlige psykisk utviklingshemmede burde hatt et bedre aktiviseringsstilbud, gjerne i form av fysisk fostring, men brukerne i kommunen er så forskjellig fungerende, at det er vanskelig å utvikle tilbud til denne gruppen. Hver lørdag er det lørdagskos for dem som bor på fastlandet. Dette går på rundgang. Boveilederen har inntrykk av at deltakerne begynner å bli litt lei dette, fordi det blir det samme hver gang. Kommunen har midler til ledsagertjeneste, men disse brukes stort sett i forbindelse med vinteraktivitetsuken.

Det er i dag ikke noe organisert samarbeid med frivillige organisasjoner/lag i kommunen, men en av brukerne spiller i korps og en er i kor. Det var engang et godt samarbeid med idrettslaget i Aldersundet, men dette fungerer ikke nå, fordi idrettslaget ligger brakk. Musikkskolen har ikke noe tilbud til psykisk utviklingshemmede.

To av de fire brukerne i boligen har arbeidstilbud, mens en har valgt å trekke seg ut. Noen av PU-brukerne får 'voksenopplæring'. Dette er primært ADL-trening.

Samarbeid

Lurøy kommune har ikke etablert noe samarbeid med andre kommuner i omsorgen for psykisk utviklingshemmede.

PU-tjenesten i Lurøy henvender seg til habiliteringsteamet ved Sandnessjøen sykehus for å få hjelp til brukere der de ikke har kompetanse. Erfaringen med dette teamet har vært noe varierende, fordi det til tider har vært liten stabilitet i personalet der. Nå synes teamet å fungere bedre. Helse- og sosialsjefen sier at Lurøy har bra med fagfolk selv. Men han understreker at han er interessert i å bruke fagfolk utenfra, særlig hvis dette kan føre til økt kompetanse hos eget personale.

Lurøy kommune hadde tidligere en foreldregruppe for PU, men denne har nå ramlet sammen. Foreldrene er stort sett fornøyd.

Tjeldsund

Bemanningssituasjon, rekruttering og kompetanse

Det er ca. 10-15 psykisk utviklingshemmede i Tjeldsund kommune. Gruppen av brukere er variert, og for enkelte er problemene sammensatte (fysiske handikap og psykiatri).

Det er et problem for små kommuner at det ikke blir noe fagmiljø, mener Omsorgssjefen. Hun sier det blir ensomt å jobbe alene i boligen, og at det derfor er vanskelig å skaffe kvalifiserte folk til slike 'ensomme' stillinger. De som vil jobbe, har ofte ikke kvalifikasjoner. Noen krever at kommunen betaler opplæring eller utdanning.

Omsorgssjefen er svært glad for at kommunen får ansatt psykiatrisk sykepleier fra februar 2001. Denne funksjonen har vært forsøkt ivaretatt av hjemmesykepleien, men dette er ikke en tilfredsstillende løsning. Tjeldsund har god tilgang på vernepleiere, fordi Høyskolen i Harstad utdanner vernepleiere. Psykiatrisk sykepleier har imidlertid vært svært vanskelig å få tak i.

Samordning

På spørsmål om hvordan samordningen mellom yrkesgrupper i PU-omsorgen skjer, svarer Omsorgssjefen at dette varierer, alt etter klientens behov. Stort sett gjøres dette av ledende vernepleier, som er leder for PU-tilbudet. Ved kompliserte tilfeller, går Omsorgssjefen selv inn.

Etablering av ansvarsgrupper rundt den enkelte PU-bruker er stort sett på snakkestadiet i Tjeldsund. Det samme gjelder habiliteringsplaner.

Botilbud

Tjeldsund har ikke flere brukere på samme funksjonsnivå, og har derfor ikke noe bokollektiv for psykisk utviklingshemmede. Et bokollektiv kunne ha vært betydelig kostnadsbesparende, og også gitt de ansatte et større fellesskap. Omsorgssjefen mener at særlig én av klientene ville hatt det mye bedre i et bokollektiv med veileder. Men Tjeldsund har ikke andre brukere som kunne passe i et slikt kollektiv. En multihandikappet psykisk utviklingshemmet bor i egen spesialtilpasset bolig med heldøgns omsorg. En høyt fungerende psykisk utviklingshemmet bor i en omsorgsbolig. En PU-bruker bor i en ungdomsbolig, mens de andre bor hjemme.

Aktiviserings- og opplæringstilbud

Omsorgssjefen sier at de psykisk utviklingshemmede er godt integrert i samfunnet, ved at de fleste har jobbtilbud på dagtid. To jobber i vaskeriet på sykehjemmet, en jobber i butikken (med veileder). Tjeldsund kommune gir de psykisk utviklingshemmede som jobber 900 kr/mnd i 'stimuleringslønn' (i tillegg til trygd) for å oppmuntre dem til å arbeide. Omsorgssjefen mener at kommunen har behov for tilrettelagte arbeidsplasser for denne gruppen. Hun sier at de har problemer med å skaffe et skikkelig tilbud til en av brukerne.

Den 'tyngste' brukeren har et tilbud i Musikkskolen, og har stort utbytte av dette. Noen er med i Onsdagsklubben (bingo), og én har brukerstyrt personlig assistent. Kommunen bruker også støttekontakter til brukerne, men disse er vanskelige å få tak i.

Omsorgssjefen mener at små kommuner har et problem i at de bare får 'én av hver sort', slik at hver enkelt krever spesielle tiltak, og kommunen får ikke opparbeidet seg erfaring. Det at det bare er en av hver type i kommunen, gjør det også vanskelig å planlegge denne tjenesten, og her har Tjeldsund en jobb å gjøre, mener hun.

Omsorgssjefen ville gjerne hatt midler til å bygge ut hjemmesykepleien mer. For de psykisk utviklingshemmede ville hun ønsket seg et arbeidsfellesskap med skikkelig veiledning.

"Omstillingsevne"

Ved plutselige, tunge brukere, sier Omsorgssjefen at hun opplever å få gehør hos rådmannen. Problemet er likevel alltid ressurser. Hvor merkbare effekter slike akutte tilfeller har for andre, varierer.

Samarbeid

En av de psykisk utviklingshemmede har et tilbud gjennom den interkommunale musikkskolen, men ellers har Tjeldsund ikke noe formalisert samarbeid med andre kommuner eller frivillige organisasjoner om å gi tilbud til psykisk utviklingshemmede.

Samarbeidet med foreldre skjer i forhold til hver enkelt klient, de har ingen fast brukergruppe el.l. Samarbeidet med foreldrene varierer veldig, bl.a. fordi det er stor forskjell på de pårørende hvor store krav de setter til kommunens tilbud og støtte. Enkelte foreldre får omsorgslønn, noen får avlastningstiltak.

Det er ikke noe samarbeid med frivillige foreninger og lag i forhold til PU-gruppen i Tjeldsund.

5.3.3 PU-tjenesten: Manglende spisskompetanse og få brukere på samme funksjonsnivå

De fire kommunene som inngår i vår studie har både fellestrekk og forskjeller når det gjelder omsorgen for psykisk utviklingshemmede (Tabell 5.4). I Lesja har alle de voksne psykisk utviklingshemmede egne boliger, og et flertall av dem bor i gruppeboliger. I Krødsherad og Lurøy bor også noen av de psykisk utviklingshemmede i felles bygg, mens Tjeldsund ikke har noen slik gruppebolig. Denne forskjellen reflekterer i noen grad at kommunene har ulike brukere av PU-tjenestene, men også og at kommunene har satset forskjellig i oppbyggingen av tjenesten. En kommune bør ha flere brukere på omtrent samme funksjonsnivå for at de skal ha utbytte av å bo i gruppebolig. Rent administrativt og kostnadmessig kan det imidlertid uansett være ressursbesparende å lokalisere flere

brukere til samme bolig. Lesja kommune har relativt tidlig investert i bygg, både til psykisk utviklingshemmede og til eldre, og synes slik sett å ha bedre forutsetninger for å bosette psykisk utviklingshemmede i gruppeboliger.

Tabell 5.4 *Trekk ved kommunenes tjenester overfor psykisk utviklingshemmede*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Antall PU-brukere	7	12	Ca. 8	10-15
Boligforhold	3 i gruppebolig, 2 i separate boliger 2 bor hjemme	7 brukere i 2 gruppeboliger, resten i egne leiligheter	3-4 i felles bygg, 3 bor alene, 2 bor hjemme	3 bor alene i egne boliger, de andre bor hjemme.
Ansvarsgruppemøter og habiliteringsplaner	Ja	Ja	"Jobber med saken"	Nei, stort sett ikke
Kapasitet (egen vurdering)	Snau	Tilstrekkelig	Litt liten	For liten
Sysselsettingstilbud	For noen, i arbeidssenteret	For noen, i bygda	Noen jobber på vernet bedrift	Noen jobber, i bygda, får 'lønn'
Fritidstilbud	Relativt snevert	Omfattende og bredt tilbud	Snevert tilbud	Snevert tilbud
Samarbeid med andre kommuner	Nei, tidl. felles musikkgruppe	Dovre + 4 andre kommuner i regionen	Nei	Nei

En av hensiktene med å overlate omsorgen for psykisk utviklingshemmede til kommunene var nettopp å integrere de utviklingshemmede sterkere i lokalsamfunnet. Inntrykket fra de fire case-kommunene er imidlertid at de psykisk utviklingshemmede stort sett omgås hverandre, selv om de også – gjerne som gruppe – deltar i lokale arrangementer. Våre informanter har gitt inntrykk av at psykisk utviklingshemmede ofte har stort utbytte av å være sammen med andre psykisk utviklingshemmede, helst på omtrent samme funksjonsnivå. For noen små kommuner er dette vanskelig å få til fordi antall brukere innenfor PU-omsorgen er lite, og brukernes funksjonsnivå forskjellig. Lesja har søkt å avhjelpe denne situasjonen ved å samarbeide med Dovre kommune om sosiale tiltak for de psykisk utviklingshemmede, noe som synes å fungere svært godt.

Kommunene skiller seg fra hverandre når det gjelder sysselsettingen av de psykisk utviklingshemmede. Krødsherad og Lurøy har hhv. arbeidssenter og vernet bedrift, der noen av de psykisk utviklingshemmede arbeider. I Lesja og Tjeldsund jobber de psykisk utviklingshemmede ute blant folk flest, blant annet på sykehjemmet. Dette krever gjerne mer individuell veiledning, men kan kanskje bidra sterkere til å integrere de psykisk utviklingshemmede i samfunnet. På den annen side sies erfaringene fra den vernede bedriften i Tjeldsund å være positive. Her jobber folk med ulike yrkeshemninger, arbeidet er lagt godt til rette for de ansatte, og miljøet er godt.

Alle de fire kommunene som er med i denne studien, sier at de bruker mye ufaglært arbeidskraft i omsorgen for psykisk utviklingshemmede. I de fleste av kommunene tar en del ufaglærte fagbrev i omsorgsarbeid, og ufaglærte i Krødsherad blir kurset slik at de kan dele ut medisiner. Kommunenes støtte til slik utdanning varierer imidlertid. Et par av informantene mener at arbeids- og fagmiljøet blir svært lite i småkommunene. Dette går

ut over både bredden i de ansattes kompetanse og mulighetene for å utveksle erfaringer knyttet til arbeidet. Dessuten innebærer spredt bosetting av de psykisk utviklingshemmede at en del ansatte må arbeide alene med en enkelt klient, noe som oppleves som vanskelig for mange.

Omsorgen overfor psykisk utviklingshemmede med helt spesielle lidelser og behov oppleves som den største kompetansemessige utfordringen for småkommunene. Kommunene får gjerne bare 'én av hver sort', og får dermed ikke opparbeidet seg erfaring. I tillegg krever komplekse lidelser spisskompetanse som ikke småkommunene selv kan inneha. Kommunene benytter kompetansen til habiliteringsteamet i fylket for å utrede og lage planer for brukere med spesielt vanskelige og sammensatte problemer. Flere nevner at de synes de ikke får gitt disse brukerne fullt ut tilfredsstillende oppfølging. Det er imidlertid grunn til å tro at dette først og fremst skyldes at dette uansett er svært utfordrende oppgaver, og ikke er noe som gjelder spesielt for småkommunene.

Særlig 'tunge' brukere innenfor PU-omsorgen gjør store utslag på små kommunale budsjetter. I små kommuner blir enkelttilfellene svært synlige. Dette gjelder spesielt hvis det skjer plutselige endringer i en brukers behov. De fleste kommunene i undersøkelsen gir likevel uttrykk for at de får midler i slike akutt situasjoner. Mens informanten i Krødsherad har erfaring fra at omdisponering av midler til særlig ressurskrevende brukere klart går ut over andre tjenester i kommunen, gir ikke de andre kommunene uttrykk for dette i samme grad.

Kommunene har ulikt aktiviseringstilbud for de psykisk utviklingshemmede. For de fleste av de kommunene vi har sett på, blir tilbudet relativt begrenset. Flere informanter opplever det som vanskelig å gi samtlige psykisk utviklingshemmede et godt aktiviseringstilbud. Når de psykisk utviklingshemmede i kommunen er på ulike funksjonsnivå, må aktiviseringstilbudet skreddersys, og det er vanskelig å få til gruppetilbud. Lesja kommune skiller seg ut som en kommune med et svært bredt og omfattende fritidstilbud til de psykisk utviklingshemmede. Ikke minst har kommunen klart å etablere et tilbud om sommeren, gjennom samarbeidet med andre kommuner i regionen. På denne tiden av året er gjerne en del andre aktiviteter stengt, og de andre kommunenes tilbud er relativt magert. Generelt for alle kommunene i undersøkelsen er at de i liten grad samarbeider med lokale foreninger og lag om å gi de psykisk utviklingshemmede et aktivitetstilbud.

Oppsummering

Oppsummeringsvis kan vi si at de viktigste utfordringene for små kommuner i omsorgen for psykisk utviklingshemmede består i:

- å ha tilstrekkelig (spiss-)kompetanse til å ta seg av brukere med spesielt vanskelige og sammensatte problemer
- å få tilstrekkelig mange brukere på samme funksjonsnivå til at de kan få et felles tilbud, og til at de kan ha glede av å være sammen. Å få gitt et godt og variert fritidstilbud til brukerne
- å få et arbeidsmiljø for de ansatte, både mht. kompetanse og erfaringsutveksling, og mht. de mer sosiale aspekter ved ikke å arbeide alene
- å håndtere uforutsette økninger i kostnadene til enkeltbrukere

Småkommunene takler utfordringene til dels på ulike måter. Blant kommunenes løsningsstrategier, kan nevnes:

- å bruke kompetansen i habiliteringsteamet i fylket i forbindelse med særlig krevende brukere
- å sørge for at ansatte uten kompetanse stimuleres til å skaffe seg dette (fagbrev, vernepleier)
- å samarbeide med en eller flere andre kommuner for å skape et større sosialt miljø og et bredere tilbud for de psykisk utviklingshemmede
- å bruke frivillige organisasjoner, andre foreninger og lag i bygda, eller andre kommunale tjenester (for eksempel musikk- og kulturskolen) for å gi et bedre aktiviseringsstilbud og sterkere integrering i lokalmiljøet

5.4 Skolefritidsordning

SFO (skolefritidsordningen) er valgt som en relativt ny oppgave som i liten grad er regulert fra statlig side. Kommunene er pålagt å ha en slik ordning, ut over det foreligger det få krav. Det er også en tjeneste som er lite studert, og der en vet lite om hvordan tilbudet varierer mellom kommuner. Det at omfang og tilbud i stor grad er opp til kommunene å fastsette, gjør dette til et interessant område å inkludere i studien.

Det har eksistert ordning med statstilskudd til kommunale skolefritidsordninger fra 1991. Med Opplæringslova (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, av 17.07.98) blir kommunene pålagt å ha en slik ordning. "Kommunen skal ha eit tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4.klassetrinn" (paragraf 13-7, første setning). Ut over det er det få krav til ordningen. I rundskriv F-066-98 presiseres det at kommunenes plikt ikke innebærer noen rettigheter til den enkelte elev. Det er ingen eksplisitte krav til *omfanget* av tilbudet. Skolefritidsordningen skal være et frivillig tilbud til barn som har omsorgsbehov utover den obligatoriske skoletiden. I rundskrivet heter det at tilbudet skal gis i den grad det er etterspørsel etter ordningen, og dersom det er ikke er etterspørsel etter tilbud før skoletid, plikter kommunene bare å tilby plasser etter skoletid. Loven innebærer heller ingen plikt til å ha ordning på alle skolene, eller i ferien (Rundskriv F-066-98).

Det settes ingen vilkår for *innholdet* i skolefritidsordningen, ut over generelle målformuleringer. I Opplæringslova heter det: "Skolefritidsordningen skal leggje til rette for leik, kultur- og fritidsaktivitetar med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hjå barna. Skolefritidsordninga skal gi barna omsorg og tilsyn. Funksjonshemma barn skal givast gode utviklingsvilkår. Areala, både ute og inne, skal vera eigna for formålet" (paragraf 13-7, andre ledd). Det poengteres at lokale forhold og behov i størst mulig grad skal bestemme innholdet i den enkelte ordningen. Staten legger imidlertid vekt på at barn med særlige behov skal ha tilgang til ordningen. Staten gir tilskudd til plasser for barn med særskilte behov opp tom. 7. klasse, og 15% av statstilskuddet som utbetales til den enkelte kommune er forutsatt brukt for å styrke tilbudet for barn som trenger særskilt hjelp (Forskrifter til opplæringslova, Kapittel 23. Skolefritidsordninga, paragraf 23-3). I Stortingsmeldingen, og i andre sammenhenger, vektlegges det at skolefritidsordningen skal utvikles lokalt i samarbeid mellom skole, musikk- og kulturskole, og frivillige organisasjoner.

Rektor skal normalt være administrativ leder for SFO. Det stilles ingen krav til *kvalifikasjoner* for daglig leder av skolefritidsordningen (Stortingsmelding nr. 55 1996-97). Evalueringer av ordningen har vist at det er av betydning hvilke kvalifikasjoner leder har, både mhp. administrativ og pedagogisk kompetanse (KUF 1997). En ønsket imidlertid ikke å definere krav, med fare for å utelukke kvalifiserte personer. Det settes heller ingen

bemanningsnormer. Stortingets flertall har tvert imot advart mot bemanningsnormer som ikke lar seg realisere, og som kan stanse en ønsket utvikling i antall plasser (Budsjett-innst S nr 12 (1990-91), jfr. Stortingsmelding nr. 55, 1996-97). Det er et kommunalt "ansvar å ansette personale som samlet kan gi barna et godt tilbud i samsvar med målsetningene for skolefritidsordningen." Det stilles krav til at kommunene skal godkjenne *vedtekter* for den enkelte skolefritidsordning.

Ordningen skal *finansieres* gjennom øremerkede statstilskudd (satsene fastsettes årlig), foreldrebetaling og kommunale midler. Kommunen kan kreve at foreldrene betaler hva en plass koster kommunen i gjennomsnitt, fratrukket statstilskuddet. Kommunen skal dekke utgifter til lokaler, utstyr, uteareal og administrasjon. Merkostnader knyttet til særskilte behov hos et barn kan ikke regnes med i utregningen av selvkost. Foreldrene skal ikke betale mer for en skolefritidsplass enn en fast andel av kommunens gjennomsnittlige kostnader per barn i ordningen, fratrukket statstilskuddet. Departementet mener imidlertid at kommunene bør vurdere å ta i bruk inntektsgraderte betalingsordninger, og tilby fri plass til barn der det er behov, søskenmoderasjon, etc. Inntektstapet dette medfører må kommunen selv dekke (Rundskriv F-16-99). I Stortingsmelding nr. 55 (1996-97) heter det at "(D)et har også vært en viktig forutsetning, både for Stortinget og Regjeringen, at foreldrebetalingen ikke skal være så høy at den vil hindre barn som har behov for et skolefritidstilbud, fra å delta i ordningen". Det heter videre at "det er (...) lagt til grunn at kommunen, ved fastsettelsen av foreldrebetalingen, bør ta hensyn til at alle barn som har behov for det skal kunne få et skolefritidstilbud uavhengig av foreldrenes økonomi".

5.4.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Kunnskapen om SFO-ordningen er begrenset. Det ble obligatorisk for kommunene å tilby SFO-ordning fra høsten 1997, og ved skolestart denne høsten fikk nesten alle 1.-4. klassinger som søkte, plass (eller 99.800 av 100.330 elver) (KUF: Grunnskolen i Norge, Nøkkeltall, 1997). Hvor stor andel dette utgjorde av elevene i 1.-4. klasse er ikke oppgitt. Våren 1997 deltok 35% av elevene i 1.-3. klasse i SFO. Andelen varierte fra vel 20% i Vest-Agder til nesten 60% i Oslo (KUF 1997). Vi vet lite om hvorvidt SFO-tilbudet varierer mellom kommuner, og evt. hvordan dette varierer. KUF mener at den observerte variasjonen mellom fylkene heller skyldes variasjon i behov, enn variasjon i tilbud: "Variasjonen kan skyldes ulik utbygging av skolefritidstilbudet, men de tyder også på ulikt behov, for eksempel på grunn av forskjellig bosettingsstruktur i fylkene" (KUF 1997).

Skolefritidsordningen er en tjeneste der statens styring er begrenset. Debattene omkring SFO i Stortinget har (bl.a.) dreid seg om kommunenes evne og vilje til å satse tilstrekkelig på ordningen, uten sterkere styring fra statens side. Det ble diskutert om en skulle stille krav til bemanning og egenbetaling. Det ble uttrykt frykt for at kommunene skulle være mer opptatt av å spare penger, enn av å gi tilbud til de som hadde behov (Klausen 2000). Når dette ikke fikk gjennomslag, var det både på grunn av at et krav om fagutdannet leder ville være vanskelig å innfri (jfr. St. meld. nr. 55, 1996-97), og fordi en ikke ønsker at SFO skulle være et obligatorisk tilbud (Klausen 2000). Vi undersøkte om disse fire småkommunen har lagt seg på en linje der de gir et minimumstilbud, eller om de har et omfattende tilbud med ambisjoner om et pedagogisk innhold.

Kunnskapen om de kvalitative sidene ved SFO-tilbudet er begrenset. Et av spørsmålene har vært om ordningen skal være et pedagogisk tilbud eller ikke. Så langt synes det i hovedsak *ikke* å være et pedagogisk tilbud. Høsten 1996 hadde omtrent 80% av de ansatte i SFO ikke pedagogisk utdanning. Lærere og førskolelærere utgjorde dermed ca 20%. Det var relativt liten variasjon mellom fylkene (KUF 1997). Vi har undersøkt flere indikatorer

på kvalitet, som antall barn per ansatt, om tilbudet gis i skole eller barnehage, og åpningstider. Vi forutsetter at et tilbud til barn i barnehage er et kvalitativt dårligere tilbud for barn i skolealder, enn et eget SFO-tilbud. En ordning der SFO-tilbudet sentraliseres til en av skolene i kommunen, vil også regnes som et dårligere tilbud enn der ordningen tilbys i alle småskolene i kommunen. Vi har også undersøkt hva ordningen koster foreldrene, og i hvilken grad kommunene benytter muligheten til å differensiere prisene og gi moderasjon til enkelte brukere.

Vi har videre undersøkt om etterspørselen etter SFO varierer mellom ulike små kommuner, etter beliggenhet, næringsgrunnlag, bosettingsmønster, etc. Vil behovet for, eller etterspørselen etter, tilbudet være mindre i typiske spredtbygde jordbrukskommuner, enn i mer tettbygde kommuner der sekundær- og tertiærnæringene er mer dominerende? Vi har også undersøkt hvilke strategier kommunene benytter for å utvikle et tilbud til de som etterspør plasser: Søker kommunene å stimulere til økt bruk, gjennom å utvikle "gode" tilbud til en rimelig pris? I hvilken grad søker en å ansette personer med gitte kvalifikasjoner? I hvilken grad har en utviklet en policy for innholdet i tilbudet? I hvilken grad aktiviseres det frivillige organisasjonslivet i utviklingen av tilbudet? Alternativt kan kommunen legge seg på et "minimumstilbud", enten ved å yte SFO-tilbud i barnehager eller å konsentrere SFO til én skole. En slik tilpasning kan innebære et dyrt tilbud til de som har behov for ordningen, da det er grunn til å vente stordriftsfordeler i driften av SFO. I og med at det i utgangspunktet er få barn i aktuell alder, og dersom også etterspørselen er lav, vil kostnadene per plass bli høye. Noen av de samme argumentene burde også gjelde for etterspørsel etter barnehageplass. Undersøkelser viser imidlertid at for barnehager har små kommuner høyere dekningsgrad enn større kommuner (Fimreite m.fl. 2000).

5.4.2 Småkommunenes SFO-tilbud

Krødsherad

SFO-tilbudet ble startet opp i 1997. Forut for oppstarten gjennomførte kommunen en behovsundersøkelse som avdekket lite behov, i følge skolesjefen. Dette medførte at kommunen fra starten av valgte å gi et begrenset tilbud. De ga tilbud kun de dagene småskoleelevene hadde skole, dvs. tre dager i uka. Etter hvert viste det seg at behovet var større, og nå gis det tilbud også de dagene det ikke er småskole. Bruken av ordningen økte fram til 1999. I skoleåret 2000-2001 er det 44 elever i ordningen, dvs. at 42% av barna i 1.-4. klasse benyttet SFO. Fordelingen mellom de to skolene i kommunen er omtrent lik. Det var ingen barn med særskilte behov i ordningen.

En kan velge mellom hel plass (over 16 timer i uka), halv plass (8-15 timer) og kvart plass (under 8 timer). Foreldre kan også kjøpe enkeltdager. Kostnadene for hel plass er 1.400 kroner per måned (betales i 11 måneder). SFO-ordningen er åpen i skoleferien / skolefrie dager, med unntak av tre uker i juli, fem planleggingsdager, samt jul og påske. Kommunen tilbyr 50% søskenmoderasjon. Ut over det er det ikke noe ordning med redusert pris. Kommunen subsidierer tilbudet noe, men de har som mål å innføre selvkost innen tre år. Foreldrene må selv ordne transport til og fra ordningen.

Kommunen har, i følge skolesjef og vedtektene for ordningen, ønsket å gi et pedagogisk tilbud. Innholdet går på lekselesing, forming, organisert og fri lek, hvile, mat og turer i skog og mark. Kommunen har vedtatt en bemanningsnorm på 15 barn per ansatt. Det er også vedtatt at leder skal ha pedagogisk utdanning. Kommunen har imidlertid ikke greid å rekruttere førskolelærere eller lærere til disse stillingene, og dispenserer fra det kravet. Rektor ved de to skolene er administrativ leder. Det er ikke noe samarbeid mellom SFO

og frivillige organisasjoner eller kultur- og musikkskolen. Det har vært tenkt på å få til samarbeid med idrett og korps, men en har ikke fått det til.

Lesja

Kommunen har SFO-ordning knyttet til begge skolekretsene. SFO-tilbudet ble opprettet i 1997. For at det skal opprettes eget SFO-tilbud, må det være minst fem elever i ordningen per skolekrets. I en krets er det seks barn i SFO. I den andre kretsen er det to barn. Her er ordningen derfor lagt til barnehage. 8 av 106 elever i barnetrinnene, eller 7,5%, benytter SFO-tilbudet i skoleåret 2000-2001. Forrige år var det færre, og ordningen var tilknyttet barnehagene begge steder.

SFO-tilbudet gis de to dagene i uka småskolen ikke har skole. Kostnadene for en plass er 1090 per måned, som betales for 9 ½ måned. SFO følger altså skoleåret. Søskenmoderasjon har til nå ikke vært aktuelt, og vedtektene sier ikke noe om det. Kommunen har ikke innført ordning med mulighet for å kjøpe enkeltdager, og de har heller ikke opplevd behov for det. Det er ingen barn med særlige behov i SFO. Foreldrene må selv bekoste transport.

Skolesjefen sier at det etter hans oppfatning er viktig med pedagogisk personale, ellers blir SFO kun et oppbevaringssted. Dette er imidlertid ikke nedfelt i vedtektene. Kommunen har en bemanningsnorm på 10-12 barn per ansatt. Det er to personer ansatt i SFO i til sammen 50% stilling. Den ene av dem er førskolelærer. Begge de ansatte er tilknyttet barnehage eller skole, i tillegg til SFO.

Lurøy

Kommunen startet SFO-ordning i én krets i 1991 eller 1992. I skoleåret 2000-2001 gis det tilbud i 4 av de seks skolekretsene som Lurøy administrerer. Det er 36 elever i SFO. For å gi et tilbud i en krets, kreves det at minst 5 søker. Forrige skoleår hadde de tilbud i en femte krets. Søkningsen til SFO har vært relativt stabil de siste årene. Alle som søker får plass.

Småbarnstrinnene har (med unntak av én skole) skole alle dager. SFO-tilbud gis fra skoleslutt kl. 12:00 til hhv. 14:00 eller 16:00. For at tilbudet skal gis fram til 16:00, må minst 3 elever ha behov for dette. Full plass (over 12 timer i uka) koster 700 kroner i måneden. Halv plass koster 450 kroner. Det betales for 10 måneder. Ordning med søskenmoderasjon falt bort fra skoleåret 2000-2001. Der tilbudet varer til 16:00 får barna et enkelt måltid, men foreldrene må ordne transport selv.

Kommunen stiller ikke krav til at personalet skal være fagutdannet, og det er ikke lagt noe pedagogisk innhold i tilbudet. Bemanningsnormen er 12 barn per voksen. I praksis er det en ansatt i hver krets, i begrensede stillinger. Behovet for SFO relateres til sysselsettingen i kretsen; der arbeidsledigheten er liten og sysselsettingen høy, er søkningsen til SFO høy, og omvendt.

Tjeldsund

Kommunen startet med SFO-ordning i 1991, som et forsøk. I dag gis det tilbud i tre av de fire skolene i kommunen. (Den siste skolen er svært liten). Kommunen gjennomførte undersøkelse av behovet, og de avdekket behov for rundt 10 plasser per skole. Høsten 2000 er det ca. 35 barn i ordningen (15+10+10 barn). Søkningsen har vært relativt stabil, men var noe større enn normalt ved en av skolene høsten 2000. I starten var det samarbeid med barnehage ett sted. I vedtektene heter det at det skal være minimum 6 barn for å etablere SFO. De har ingen barn med særlige behov i ordningen.

Det gis tilbud om full plass og halv plass. Tilbudet gis etter skoletid de dagene barna har skole, og hele dagen de dagene det ikke er skole. Prisen for full plass er 850 kroner per måned. SFO er åpent også i romjula, vinterferie, påskeuka og i sommerferien, men stengt i juli. De har 50% søskenmoderasjon, som også er koplet til barnehageplass. Foreldrene må bekoste transport selv. De har ikke innført selvkost, men skolesjefen vurderer å foreslå det, men har ikke regnet på det, og det har ikke vært diskutert politisk. Skolesjefen synes å være av den oppfatning at ordningen med SFO i ferien er dyr, relatert til at den blir lite brukt.

Det er en ufaglært ansatt for hvert sted. Bemanningsnormen er en voksen per 12 barn, og i de tidsrom det er mange barn inne på det ene stedet avlaster en skoleassistent. Det står ikke noe i vedtektene om pedagogisk innhold eller fagfolk, men skolesjefen sier at kommunen har et ønske om å kunne gi et pedagogisk tilbud med tiden. Det er imidlertid umulig å få ansatt pedagogisk personell. Det er her snakk om 50% stillinger. SFO er et fritidstilbud med mye lek og noe uteaktivitet. Det er et trygt oppholdssted for barna. De som jobber i SFO har bakgrunn som husmødre.

5.4.3 SFO-tilbudet: Stort rom for lokale variasjoner

Søking til SFO og tilbudet kommunene gir

Det er betydelige forskjeller i hvor mange elever som benytter SFO-ordningen i kommunene (jfr. Tabell 5.5). I tabellen har vi benyttet data for skoleåret 1999-2000 (KUFs database for SFO). Ordningen ble benyttet av størst andel av elevene i Krødsherad. I Lesja benyttes ordningen av svært få elever. Andelen som bruker SFO i 15 timer eller mer i uka (hel plass), varierer også mye mellom kommunene. I alle kommunene er etablering av en egen SFO-ordning ved skolene betinget av antall søkere, og i kommunen med minst søking er SFO ett sted tilknyttet barnehage (i skoleåret 1999-2000 var ordningen knyttet til barnehage begge steder). I alle kommunene får alle som søker, plass. Ingen av kommunene har barn med særlige behov i ordningen.

Tabell 5.5 *Antall barn i SFO skoleåret 1999-2000, andelen dette utgjør av alle elever i 1.-4. klasse, andel skoler med SFO-ordning og antall steder der ordningen er lagt til barnehage*

Omfang / dekning	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Antall barn i SFO	44	6	42	19
Andel av elever i 1.-4. klasse	40%	5%	37%	29%
Antall barn med hel plass	9	3	19	16
Andel skoler med SFO-tilbud	2 av 2	1 av 2	4 av 6	3 av 4
Antall SFO i barnehage	0	1	0	0

Forskjellene i andelen som benytter seg av SFO-tilbudet kan skyldes forskjeller i behov, begrunnet i forhold i lokalsamfunnet. Liten etterspørsel etter SFO i Lesja forklares med at en stor andel av befolkningen jobber i jordbruket. Besteforeldregenerasjonen bor ofte på gården, og mange barn blir passet av bestemor. I Lurøy sier informant at søkingen til SFO varierer med sysselsettingsnivået i kretsene. Skolesjefen i Tjeldsund forklarer det relativt store behovet for SFO i kommunen med at det er få hjemmевærende husmødre, og mange innflyttere som ikke kan benytte besteforeldre til å passe barna. I Krødsherad ble det avdekket små behov i forkant av at ordningen ble opprettet. Dette ble også begrunnet med at behovet for barnepass var dekket gjennom besteforeldre, naboer, e.l.

Etter at tilbudet ble etablert, økte søkningen. En stor andel av elevene her benytter SFO under 15 timer i uka. I de andre kommunene sies det at søkningen har vært relativt stabil. Variasjonen mellom kommunene er altså i samsvar med forventninger relatert til strukturelle forhold i kommunene.

Prisforskjeller og kvalitative aspekter ved tilbudet

Tilbudet som gis varierer også mye mellom kommunene, både hva pris, åpningstider og innhold angår (jfr. Tabell 5.6). Det er betydelige prisforskjeller, men det er også betydelige forskjeller i hva foreldrene betaler for. Det er forskjeller i åpningstid: I Lesja er SFO åpent de to dagene i uka småskolen ikke har skole. I Lurøy gis SFO-tilbudet kun etter skoletid. Småskoleelevene går på skolen alle dager, og det er ikke avdekket behov før skoletid. De som har behov for SFO før skolen starter om morgenen, skal kunne benytte barnehage. I Krødsherad og Tjeldsund gis tilbudet både de dager elevene ikke har skole, og de dagene de har skole. Det er dermed vanskelig å beregne forskjeller i hva foreldrene betaler per time. Det synes imidlertid opplagt at prisen er betydelig lavere i Lurøy og Tjeldsund enn i de to andre kommunene. I Krødsherad betaler foreldrene mer for en full plass enn i Lesja, men tilbudet gis også flere timer i uka. Foreldrebetalingen dekker ikke selvkost i noen av kommunene (dette er ikke beregnet i Lesja). I Krødsherad er det vedtatt at en skal komme på selvkost i løpet av tre år. I Tjeldsund har skolesjefen dette til vurdering, men det er ikke drøftet politisk. Foreldrene må selv ordne skyss alle steder, og med unntak av i Lurøy, bekoste maten selv.

Tabell 5.6 *SFO-tilbudet case-kommunene gir, forstått som pris, åpningstider, bemanningsnorm og pedagogisk innhold, for skoleåret 2000-2001*

Tilbudet	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Pris per måned full plass	1.400	1.090	700	850
Moderasjonsordninger	50% søskenmod.	Nei	Nei	50% søskenmod.
Åpningstid (dvs. full plass)	06:45 – 16:15 alle dager	07:45-16:15 de to dagene det ikke er skole	Fra skoleslutt (12:00) til 16:00 alle dager.	Fra skoleslutt til 16:00 når skole. 08:15-16:00 dager det ikke er skole.
Antall måneder	11 måneder	9 ½ måned	10 måneder	11 måneder
Bemanningsnorm	1/15	1/10-12	1/12	1/12
Pedagogisk innhold	Ja	Nei	Nei	Nei
Leder med fagutdanning	Nei	Ja (1 av 2)	Nei	Nei

Alle kommunene har vedtatt en bemanningsnorm. Normen er noen flere barn per voksen i Krødsherad enn i de andre to kommunene. Krødsherad har på sin side vedtak om at leder i SFO skal være pedagogisk utdannet, noe de andre ikke har. Det er også den eneste av kommunene som har vedtak om et pedagogisk innhold i SFO. Ingen av kommunene har imidlertid lyktes med å rekruttere personer med fagutdanning til SFO, med unntak av Lesja (en førskolelærer jobber både i barnehage og i SFO). De andre kommunene sier det er umulig å få ansatt fagutdannede personer i disse stillingene, begrunnet i at det er snakk om deltidsjobber. Skolesjefene gir ellers uttrykk for at de mener en burde gi et pedagogisk tilbud, og at leder av SFO burde være fagutdannet.

Intensjonene med samarbeid mellom SFO og frivillige lag og organisasjoner, er ikke realisert i noen av kommunene. Et par av kommunene har prøvd, men ikke lyktes. En informant begrunner dette med at dersom frivillige skal kunne stille opp, betinger det at de tar seg fri fra jobben. Dette oppfattes som en urealistisk forventning. Det er heller ikke samarbeid mellom SFO og musikk- og kulturskolen, utenom i Lurøy.

Avslutningsvis drøfting

Når tilbudet til SFO varierer mellom kommunene, har dette sammenheng med at behovet varierer. I alle kommunene gis det uttrykk for at en har prøvd å tilpasse tjenesten til de behov og ønsker som brukerne har. Ingen av informantene gir uttrykk for at kommunene på eget initiativ har forsøkt å opprettholde eller øke søkningen til ordningen. Dette på tross av at både statstilskuddet gis per barn i ordningen, og på tross av at det å gi et slikt tilbud kan være viktig for at personer med ønsket fagkompetanse er villig til å bosette seg i kommunen. I Tjeldsund har det, i følge skolesjefen, forekommet at foreldre har mobilisert andre foreldre til å melde seg på, for å få opprettholdt ordningen tilknyttet skole.

Utviklingen i Krødsherad indikerer at innholdet i tilbudet kan påvirke etterspørselen. Skolesjefen sa at etter at ordningen ble mer kjent, og etter at foreldrene skjønnte at det var noe mer enn en oppbevaring, så økte også bruken av tilbudet. Et godt og trygt tilbud skaper behov. Samtidig kan det også være slik at det er få jevnaldrende i grendene å leke med. Kommunen får ofte søknad om barnehageplass med den begrunnelsen. Selv om skolen ivaretar noe av dette behovet, kan det også gi grunnlag for søkning til SFO. Når først en god del barn benytter seg av SFO er det trolig flere andre barn som ønsker å bruke ordningen. Barna vil gå på SFO, de vil være sammen med kamerater og leke med jevnaldrende. Ettersom det blir mer allment kjent at SFO er et trygt og også et godt tilbud for barna, vil trolig flere foreldre benytte det.

Skolesjefen i Lesja var inne på at kommunen kunne ha dirigert behovet til en viss grad, gjennom hvordan de la opp skoleskyssen og at de hadde småskole alle dager i uka. Han sier også at SFO tilknyttet barnehage er et dårlig tilbud, særlig til barn i 3.-4. klasse. At foreldre forventer at tilbudet gis i barnehage, kan bidra til å holde søkningen nede. Dersom en kan ordne barnepass på andre måter, velger en det.

Det er mulig at det er slik at der ordningen er lite utbygd, blir den et dyrt og dårlig tilbud for de som er nødt til å benytte SFO. Selv om det er fem-seks elever i SFO, må det være en ansatt, og 8% av rektors arbeidstid skal knyttes til SFO, noe som er med på å gjøre ordningen dyr. Der den er mer benyttet kan tilbudet utvides, og SFO kan "utkonkurrere" alternative ordninger for barnepass, enten økonomisk eller innholdsmessig. Det er mulig at åpningstidene må være romslige, både de daglige åpningstidene og tilbud i ferien, for at SFO kan greie å utkonkurrere alternative løsninger.

To av skolesjefene (Krødsherad og Lesja) er tydelig på at de mener at SFO ikke burde vært lovpålagt kommunene. Skolesjefen i Krødsherad ga uttrykk for at dette er et sentralt skapt behov, både gjennom å pålegge kommunene en slik ordning og gjennom å gjøre slike tilbud kjent. Han mener det er feil å pålegge kommunene å innføre ordningen. Behovet for barnepass var dekket av andre (besteforeldre, naboer), og derfor uttrykte ikke brukerne stort behov før ordningen ble opprettet. Han mener også at behovet ville økt, selv om kommunen ikke ble pålagt å opprette tilbud, etter hvert som ordningen blir mer kjent. De to andre kommunene startet SFO-ordning mens dette var et frivillig tilbud. I Lurøy ble dette begrunnet både i økonomisk stimulering fra statens side, og i at det var interesse for en slik ordning blant befolkningen. I disse to kommunene uttrykker ikke informantene motstand mot at ordningen er lovpålagt.

Skolesjefene er av den oppfatning at det ikke er noen sammenheng mellom kommune-størrelse og behov for SFO eller kommunens muligheter for å tilby SFO. Tilskudd og muligheter for selvkost bidrar også til at økonomien ikke er noe poeng. Resonnement knyttet til at det er dyrere å tilby SFO ved små skoler blir ikke trukket fram. Våre funn indikerer at muligheter for alternativt barnepass er viktig for å forstå variasjon i behov mellom disse fire kommunene, mens variasjon i behov er viktig for å forstå variasjon i tilbudet kommunene gir. Kommunene evner å gi et tilbud tilpasset det lokale behovet. Kommunene viser også evne til fleksibilitet, både ved å skifte mellom å tilby SFO i skole og barnehage fra ett år til det neste, og ved å tilby foreldre å kunne kjøpe enkeltdager. Denne fleksibiliteten kan ha med størrelse å gjøre.

Oppsummering

Nedenfor har vi oppsummert de viktigste utfordringene kommunene har i forhold til SFO. Av disse er det trolig kun den første som er spesiell for små kommuner.

- Det er dyrt å gi et SFO-tilbud i små skolekretser, og der det er liten søkning til ordningen.
- Det er vanskelig å få ansatt personale med fagutdanning, der dette anses som ønskelig.
- Det er vanskelig eller umulig å innfri statens ønske om samarbeid med frivillige lag og organisasjoner, da dette krever at folk kan ta seg fri fra arbeid.

Kommunene velger i noen grad ulike løsningsstrategier. Følgende synes imidlertid å være dekkende for alle eller de fleste kommunene:

- Kommunene tilpasser tilbudet og ordningen til behovet som uttrykkes i de enkelte skolekretsene.
- Kommunene utviser fleksibilitet i forhold til om tilbudet gis ved skoler eller i barnehager, åpningstider, tilbud om enkeltdager, m.m.
- Kommunene gjør lite for å stimulere til økt søkning til SFO, eller til å opprettholde et etablert tilbud.

5.5 Kulturskole

Forløperen til det som i dag kalles 'kulturskoler' var rene musikkskoler. Den første kommunale musikkskolen ble etablert i 1961. I 1984 ble det innført et statlig øremerket tilskudd til musikkskolene. I 1997 ble musikkskolene utvidet til også å omfatte kulturskoler, med tilbud som dans, drama, bilde, etc.

I lov av 19. juni 1997 er det lovfestet at alle kommuner skal ha et tilbud om musikk- og kulturskole til barn og unge (gjeldende fra 01.07.98):

"Alle kommunar skal aleine eller i samarbeid med andre kommunar ha eit musikk- og kulturskoletilbod til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles" (Opplæringsloven §13-6).

Loven stiller ikke krav til omfanget på tilbudet, men det slås fast at musikk- og kulturskolene skal gi et undervisningstilbud til alle barn og unge, uten hensyn til hvor de bor eller til egen økonomi. En arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet i 1998 foreslo at antall elever i musikk- og kulturskolen bør tilsvare minst 30% av grunnskoleelevene i kommunen. Kommuner som i 1998 hadde et lavere omfang

på sitt kulturskoletilbud, ble anbefalt å utarbeide en plan for økning i tilbudet. Selv om loven ikke setter krav til innholdet i kulturskolen, sier arbeidsgruppen at det "(v)ed alle musikk- og kulturskoler bør (...) finnes minst 3 ulike tilbud innenfor musikk og minst 3 ulike tilbud innenfor andre kulturuttrykk. Tilbudet bør gjenspeile det lokale kulturlivet og svare til lokale behov. Det vil være naturlig å utvide tilbudet i forhold til kommunens størrelse" (KUF 1999). Det sies også at undervisningen av de minste barna bør skje i nærheten av der barna bor.

Tilskuddet til musikk- og kulturskolene fastsettes pr. enhet, som produktet av timesats og antall undervisningstimer. For å få tilskudd, må skolene gi et tilbud innen musikk. I tillegg kan skolen gi opplæring i andre kulturuttrykk, men dette er ikke en betingelse for støtte. Utgiftene til kulturskolene dekkes av skolepenger (10%), statstilskudd (45%) og kommunalt tilskudd (45%). Det er en betingelse for statstilskudd at elevbetalingen ikke overskrider 10% av driftsutgiftene til kulturskolen. Arbeidsgruppen mener at alle kommuner bør etablere ordninger med søskenmoderasjon og friplass for å hindre at innbyggere av økonomiske grunner ikke benytter seg av kulturskoletilbudet.

5.5.1 Problemstillinger for undersøkelsen

I høringsnotatet "*Kulturskolen – kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø*" (KUF 1999) behandles de små kommunenes situasjon. Det påpekes at det i små kommuner kan oppstå problemer med å legge til rette for at undervisningsstillingene i kulturskolen blir tilstrekkelig store og interessante for lærere med spisskompetanse i enkeltdisipliner. Lærere i kulturskolene i små kommuner bør derfor ha kompetanse til å undervise i flere ulike disipliner. Kulturskolen inngår – ideelt sett – både i et horisontalt (barnehager, grunnskole, lokalt kulturliv) og et vertikalt (fra begynner til avansert) samarbeidssystem. Det understrekes av arbeidsgruppen at de små kommunene må søke samarbeid med kulturskoler i nabokommuner for at talentfulle elever skal kunne tilbys opplæring på sitt nivå.

Arbeidsgruppen påpeker at nærhet til besluttende organ i kommunen og tettere kontakt mellom innbyggerne, kan være en fordel for kulturskolene i de små kommunene.

Spørsmål som vi ønsker å belyse i gjennomgangen av småkommunenes kulturskoler, er:

- Hvordan er kulturskolen organisert og ledet, og hvordan er skolen forankret i kommunens politiske og administrative system? I hvilken grad samarbeider kulturskolen med andre krefter – skole, foreninger, lag, etc. – i lokalmiljøet? I hvilken grad samarbeider små kommuner om å gi et kulturskoletilbud, og hvilke erfaringer gir et slikt samarbeid?
- Hvordan er rekrutteringen av lærere til kulturskolene i små kommuner? Hvilke kvalifikasjoner har de? Begrenser tilgangen på lærerkrefter tilbudet i kulturskolen?
- Hvilket tilbud gir de små kommunene innenfor kulturskolen? Hvordan er bredden i kulturuttrykk i skolen, og hvilket tilbud eksisterer til særlig talentfulle utøvere?
- Hvor mange barn og unge benytter tilbudet? Gir kulturskolen et tilbud til personer med spesielle behov, for eksempel psykisk utviklingshemmede?
- Hvor mye koster det å delta i kulturskolens aktiviteter? Gis det søskenmoderasjon?

5.5.2 Småkommunenes kulturskoler

Krødsherad

Organisering, historikk

Krødsherad har hatt musikkskole fra midt på 1970-tallet, men denne ble gjort om til musikk- og kulturskole for to år siden i et samarbeid mellom kultur- og skolesektoren. For noen få år siden hadde musikkskolen bare 4-5 elever, og sto i fare for å bli lagt ned. Da skolen ble utvidet til også å gi et tilbud innenfor andre kulturaktiviteter, opplevde den imidlertid et voldsomt oppsving i elevtallet (ca. 50 elever).

Kulturskolen ledes av en rektor plassert under kultur- og oppvekstsjefen. Krødsherad kommune har ingen planer, vedtekter eller retningslinjer for kulturskolen, men kultur- og oppvekstsjefen mener de bør utarbeide en plan – for å ha målformuleringer å strekke seg etter.

Kultur- og oppvekstsjefen sier at han alltid deltar i lærermøtene i kulturskolen. Han mener dette gir større motivasjon for dem som jobber i skolen, bl.a. ved at muligheten for å realisere initiativ antas å øke når sektorlederen er til stede.

Kulturskolens aktiviteter foregår stort sett i grunnskolens lokaler i Noresund, mens noe (piano bl.a.) også er lagt til skolen i Krøderen.

Antall elever

Krødsherad kommune har 58 elever i kulturskolen, som også inkluderer voksne (å inkludere voksne har vært kritisert, først og fremst fordi kommunen subsidierer disse aktivitetene). Andelen av grunnskoleelevene i Krødsherad som benytter seg av kulturskolens tilbud ligger klart under de 30% som ble satt som et måltall av departementet.

Bemanning, kompetanse, rekruttering

Kulturskolens rektor er ansatt i 13 % stilling til administrering av skolen, i tillegg til at hun selv fungerer som instruktør ved skolen. Tiden til administrasjon konsentreres i perioder. Rektor har selv erfaring som utøvende musiker og som leder, men er ikke pedagog. Kultur- og oppvekstsjefen sier at en liten kommune som Krødsherad har små muligheter til å få en pedagog som leder av kulturskolen.

Kultur- og oppvekstsjefen sier det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte instruktører til kulturskolen. Rekrutteringen blir litt tilfeldig, ettersom det finnes lærere, utøvere og organister i bygda. Kultur- og oppvekstsjefen sier at det er vanskelig å få tak i instruktører i for eksempel fiolin, mens torader og fele er lettere. Problemet er at tilbud og etterspørsel ikke alltid samsvarer. Stillingsbrøkene i kulturskolen er så små at det ikke er attraktivt for kvalifiserte å arbeide med dette.

Administrasjonen ønsket å samarbeide med Sigdal og Modum om kulturskole, men politikerne sa nei. Politikerne ville ha et tilbud i egen kommune, bl.a. ut fra deltakernes reisevei. Dette går imidlertid på bekostning av det profesjonelle nivået på lærerkreftene i kulturskolen og differensieringen av tilbudet. Innbyggere i Krødsherad kan søke om opptak i nabokommunens kulturskole, men de må da betale og ordne dette selv.

Tilbud

Kultur- og musikkskolen i Krødsherad gir tilbud innenfor kor, drama, musikk ved livets begynnelse, piano, torader, gamle strikkesradisjoner, kryllingdialekter. Det skal også holdes helgekurs i julebaktstradisjoner. Tidligere har det vært gitt tilbud i tegning/maling,

leikarring, fiolin. Tilbud etableres ved at kommunen sender ut et skjema til alle husstandene, hvor de inviterer befolkningen til å melde tilbake hva de ønsker av kurs. Hvilket tilbud som realiseres, er avhengig av folks ønsker samt tilgangen på instruktører.

Kulturskolen har et tilbud for psykisk utviklingshemmede om musikk og bevegelse til musikk. Denne gruppen består av 5 voksne, og ledes av en førskolelærer som spiller torader. Krødsherad hadde tidligere en musikkgruppe for utviklingshemmede i samarbeid med Sigdal og Modum kommuner, men Krødsherad syntes dette var en kostbar løsning, med lang reisevei for deltakerne.

Kostnader

For deltakerne koster enetimer (piano/torader) 1510 kr i semesteret, mens gruppetimer koster 810 kr. Helgekurs koster 300 kr.

Samarbeid

Kulturskolen i Krødsherad samarbeider med Midtfylkets Teaterverksted om oppsetninger. Midtfylkets Teaterverksted er et samarbeid mellom Ringerike, Hole, Sigdal, Modum og Krødsherad kommuner. Teaterverkstedet har nå utviklet et opplegg for revy, der deltakere i lokale Kulturskoler trekkes med i oppsetningene på hjemstedet.

Lesja

Organisering, historikk

Lesja har felles kultur- og musikk-skole med Dovre kommune (kalles foreløpig 'musikk-skole'). Skolen administreres fra Dovre. Lederen har 100 % stilling, hvorav 45% skal gå til administrasjon, og resten til instruksjon. Lederen er selv utøvende musiker, og har diplomeksamen i musikk. Utgiftene til musikk-skolen deles mellom kommunene, slik at Lesja betaler pr. undervisningstime for barn fra Lesja.

Lesja har hatt musikk-skole lenge, mens Dovre startet opp i et prøveprosjekt med Lesja høsten 1994. Ett år senere ble den interkommunale musikk-skolen formelt etablert. Kulturdelen av skolen er foreløpig et prøveprosjekt.

Oppvekstsjefen mener kulturskolen "lever i en skyggetilværelse", fordi den ikke er integrert i skolen. Han sier at kommunen har planer om å lage en skisse for hvordan kulturskolen kan integreres i skolen. I dag foregår mye i skoletiden, og barn blir tatt ut av den ordinære undervisningen for å delta i musikk-skolen. Grunnene til at deler av undervisningen skjer i skoletiden er at musikk-skolelærerne skal få en levelig arbeidstid, samt at avstandene er så store at det er bedre å gi undervisning mens de er samlet på skolen, slik at de slipper transport på kveldstid.

Rektor i musikk-skolen mener at det at skolen administreres fra Dovre betyr at hun har mindre kontakt med administrasjonen i Lesja kommune, men at kontakten med brukerne er like god. Hun føler at musikk-skolens virksomhet er fremmed for dem som arbeider i kommuneadministrasjonen i Lesja. Dette kan også skyldes at musikk-skolen har en helt annen karakter enn mye annen kommunal virksomhet, bl.a. fordi instruktørene reiser mye rundt og ofte arbeider på kvelden. Skolen var vedtatt nedlagt i 1996. Pga. behov for store innstramninger i kommunen, forsvant alt som ikke var lovpålagt. Forslaget om å legge ned musikk-skolen førte imidlertid til et ramaskrik, og skolen ble ikke lagt ned. Musikk-skolens rektor synes det er bra at musikk-skolen nå er lovpålagt, men hun er kritisk til at loven ikke sier noe om innholdet i tilbudet. En kommune kan oppfylle loven ved å ha et svært magert tilbud.

Skolen driver desentralisert undervisning. Det er langt til ytterkantene i de to kommunene – ca. 4,5 mil fra Dombås til ytterkantene i hver retning. Reisebudsjettet for lærerne er stort, omtrent 100 000 kr. + timekostnadene.

Antall elever

Totalt har musikkskolen 167 enkeltelever (+ 44 elever i kulturskolen), av disse er 82 fra Lesja (+ 25 elever i kulturskolen). I tillegg kommer gruppeelever og barnekor. Lesja ligger derfor godt *over* departementets målsetning om at 30 prosent av grunnskoleelevene skal benytte kulturskolen.

Skolen utformer tilbudet 15. mai, med søknadsfrist 1. august. Uttaket skjer på bakgrunn av alder, slik at de eldste får tilbud først. Det står ca. 10 stk. på venteliste. Hvis folk faller fra, får de på venteliste tilbud hvis det passer med deres ønsker om instrument.

Bemanning, kompetanse, rekruttering

Det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte folk som instruktører til kulturskolen. Dyktige musikere har en og annen time, men de har ofte lang reisevei. Tilbudet preges av at kulturskolen må 'ta det som finnes i bygda'. Skolen ønsker å gi tilbud i instrumenter som det ikke finnes instruktører i, for eksempel slagverk.

Totalt har skolen 2,7 årsverk fordelt på 12 lærere. Noen lærere i musikkskolen har pedagogutdanning, andre har bakgrunn som utøvende musikere. Rektor sier at det er vanskelig å få instruktører fordi stillingene er små og lønningene (for mange av instruktørene) lave. Det er konflikt mellom grunnskolelærere som jobber i kulturskolen og andre instruktører. Mens lærerne får lærerlønn for sine timer, dvs. at den best betalte får ltr. 48, går andre på "vaskekjerringlønn". Rektor (som har diplomeksamen) får ltr. 35. Den dårligst lønte har 15 års reell kompetanse, og får ltr. 15. Misforholdet mellom innsats og avlønning oppfattes som problematisk for de ansatte.

Tilbud

Musikkskolen i Lesja gir individuell undervisning i tangenter, fiolin, sang, gitar og torader. Tilbudet innenfor gruppeundervisning dekker kor, korpsinstrumenter samt rockeband.

Kulturskolen har helgekurs med 12 timer over 2 dager i drama. Det har også gått kurs i kunst (bilde, keramikk, kalligrafi, etc.) for 12 elever (10-15 år) 4 t. annenhver lørdag. Dette har vært svært populært, og 12 elever står på venteliste. Skolen planlegger å starte opp ytterligere en gruppe. For spesielt talentfulle elever har musikkskolen mulighet til å gi mer undervisning til samme kostnad. Dessuten samarbeider skolen med Trondheim kommunale musikkskole. Musikkskolen har ikke noe tilbud for barn under 1.klasse.

Musikkskolen har et tilbud til både fysisk og psykisk utviklingshemmede. Skolen har også timer for voksne PU på dagsenteret. Det er en kvinne ansatt i musikkskolen som har spesiell interesse for å undervise PU, og som har kurs i dette.

Lesja har svært mange foreninger og lag som ivaretar ulike lokale kulturelle tradisjoner og uttrykk. Dette betyr at musikkskolen ikke behøver, eller ønsker, å engasjere seg i disse i konkurranse med lokale krefter.

Kostnader

Musikkskolen følger anbefalte maksimalsatser, i følge rektor. For individuell undervisning 20 min/uke koster det 1600 kr pr. år. For gruppeundervisning (max. 5 elever 60 min/uke) koster det 1000 kr/år. For kormedlemmer koster det 350 kr. å delta. Teaterkurs (12 t.) koster 200 kr. Det samme koster tekstil/perler/broderi og kunst (i tillegg kommer materialkostnader).

Samarbeid

Musikkskolen har av og til prosjekter i samarbeid med skolen, for eksempel er det nå laget et 'mellomtrinnskor' i samarbeid mellom musikkskolen og en lærer ved en av grunnskolene. Musikkskolen har hatt et par forestillinger, men disse ble litt for omfattende, og har tatt mye krefter fra foreldrene. Ellers deltar elevene ofte på kulturkvelder og konserter i nærmiljøet. Musikkskolen samarbeider med juniorspellemannslag. Voksne kor kjøper av og til instruktørtjenester av musikkskolen. Skolemusikantene er ikke medlemmer av musikkskolen, men korpset kjøper tjenester fra skolen. Instrumenter og utstyr kjøpes inn i samarbeid med grunnskolen, og lånes ut.

Via Norsk Kulturskoleråd arrangeres månedlige rektormøter regionalt. Det er også et rektorsamarbeid med de andre kommunene i Nord-Gudbrandsdalen. Dovre og Lesja musikkskole pleier også å delta i Ungdommens kulturmonstring samt i et stort årlig musikal-prosjekt på Otta.

Lurøy

Organisering, historikk

Kulturskolen i Lurøy er en ren musikkskole. Kommunen ønsker imidlertid å bygge ut skolen til å omfatte et bredere kulturbegrep. Det finnes et teaterlag i Lurøy, men dette er ikke under musikkskolen.

Musikkskolen er ganske ny. Den startet som et samarbeidsprosjekt med Træna i 1994-97: "Musikk i havgapet". Træna trakk seg fra samarbeidet, og Lurøy etablerte sin egen musikkskole. Rådmannen sier at det er flere grunner til at Lurøy ikke har inngått samarbeid med andre kommuner om musikkskole. Reiseavstandene, både i forhold til andre kommuner og internt i kommunen, samt den spredtbygde bosettingen, gjør det mest hensiktsmessig å ha en egen musikkskole i Lurøy.

Musikkskolen administreres av pedagogisk konsulent i undervisnings- og kulturetaten. Det utarbeides omfattende planer og meldinger for skolen, og alle elevene får hvert halvår skriftlige vurderinger av "motivasjon, øving, undervisningstimer og fram møte, utvikling og framgang" (Lurøy musikkskole. Aktivitetsplan 2000/2001).

Antall elever

Musikkskolen har nå 23 enkeltelever (startet med 50, men dette er altså redusert). I tillegg har musikkskolen musikkstund i alle barnehagene hver uke. Dette er svært populært, og så å si samtlige 101 barnehagebarn deltar i dette. I tillegg har kommunen ca. 80 musikere i korps og 100 som synger i kor. De fleste av korpsene og korene kjøper instruktør-tjenester fra musikkskolen. Hvis vi bare regner med enkeltelevene i musikkskolen, ligger Lurøy langt under måltallet om at 30 prosent av grunnskolebarna skal gå i kulturskolen. Skolen synes imidlertid å nå lenger ut enn dette tallet tyder på, i og med engasjementet over for barnehagene.

Kommunen sender ut søknadsskjema gjennom grunnskolen, som informerer om hvilket tilbud som gis. 2-3 personer vurderer søkerne ut fra alder og tilbud. 4-6 personer står på venteliste.

Bemanning, kompetanse, rekruttering

Lurøy kommune har strevd veldig for å få ansatt kvalifiserte folk i musikkskolen. Nå har kommunen svært gode lærere, mener konsulenten i oppvekstetaten. Musikkskolen har totalt 1,2 stillinger. To engelske organister er ansatt i 50%-stillinger i musikkskolen, og 50% som organister i kirkene. De andre instruktørene er ansatt i små deltidsstillinger. I vedtektene for Lurøy musikk-skole heter det at skolen skal ha "dyktige lærere, med god musikkfaglig og pedagogisk utdannelse og ansiennitet". Det står videre at det fortrinnsvis vil bli tilsatt søkere med høyere musikkutdannelse, minimum grunnfag.

Tilbud

Enkeltelever får tilbud innenfor piano, sang, gitar (tidligere også klarinett). Korpsbetaler musikkskolens instruktører for instruksjon. Kommunen har 4 korps, hvorav 3 (ikke Lovund) får kjøpe instruksjon gjennom musikkskolen. Også de korene som vil, kan kjøpe tjenester av musikkskolen. I tillegg har musikkskolen såkalte 'prosjekter', dvs. at de stiller opp ved spesielle arrangementer. Kommunen ønsker i fremtiden å satse på ballett, dans, teater, kunst, brukskunst.

Det er én spesielt talentfull elev i musikkskolen i Lurøy. Eleven får dobbel dose undervisning. Kommunen har dessuten spesielt gode lærerkrefter på hans instrument.

Det er ingen PU-klienter som får tilbud i musikkskolen i Lurøy.

Kostnader

Elevbetalingen er ca. 680 kr. pr. semester. Det er 50% søskenmoderasjon i musikkskolen. Elevene forutsettes å ha eget instrument, musikkskolen har bare noen få instrumenter til utleie.

Samarbeid

Det eksisterer et samarbeid mellom musikkskolen, ungdomslaget, skole og foreldre om å sette opp musikal. Det er særlig én ildsjel i musikkskolen som driver dette. Forestillingen settes opp rundt om i bygda. Kommunen har nå gått ut til skolene med en invitasjon om å skrive en musikal som skal oppføres (Musikal 2001) rundt i kretsene.

Konsulenten i oppvekstetaten sier at musikkskolen prøver å samarbeide med skolen. Musikkskolelærerne kan benyttes i timene ved spesielle temaer, prosjekter, mini-oppsetninger.

For et par år siden tok Lurøy musikksskole initiativ til å samle alle de 18 musikksskolene i Helgeland til samling. 13 av disse stilte til samling på Lovund. Andre kommuner fører nå dette opplegget videre. Hensikten er å diskutere hvilke utfordringer musikksskolene i distriktet står overfor.

Tjeldsund

Organisering, historikk

Tjeldsund samarbeider med de andre ETS-kommunene om musikk- og kulturskole. Skolen ble startet i begynnelsen av 1990-årene, men har eksistert som en interkommunal skole fra ca. 1994-95. Skånland administrerer skolen, som administrativt er lagt til den felles videregående skolen. Musikksskolen har et driftsstyre som møtes 1 gang i måneden, og som består av kulturkonsulentene (eller tilsvarende) i de tre kommunene. Skolesjefen i Tjeldsund gir uttrykk for at han i liten grad involveres i musikksskolen.

Undervisningen foregår på kveldstid, og er i noen grad desentralisert til de ulike grendene.

Skolesjefen mener at hadde ikke kulturskolen vært lovpålagt, ville sannsynligvis politikerne trukket midlene inn for å spare penger. Han mener tilbudet er særlig utsatt i små kommuner, fordi det er få som rammes ved nedkutting.

Antall elever

Totalt er det 70 'enkeltelever' ved skolen; 8 av disse (både barn og voksne) er fra Tjeldsund. Det har i følge rektor alltid vært få elever fra Tjeldsund i musikksskolen. I gruppeaktivitetene er imidlertid Tjeldsund godt representert (ca. 70 elever). Når det gjelder enkeltelever, ligger Tjeldsund langt under departementets mål om at kulturskolen skal benyttes av 30 prosent av grunnskolebarna i kommunen.

Bemanning, kompetanse, rekruttering

Det er to fast ansatte i musikksskolen. Lederen er ansatt i full stilling, med 50% administrasjonstid og resten som instruktør (han sier selv at han i fjor brukte 85% av tiden på undervisning). I tillegg til lederen, har skolen en sangpedagog ansatt i 80% stilling. Utover disse er det 9 deltidsansatte ved skolen, i 8-16% stilling. Antallet lærere skal nå reduseres til fem for å spare penger. Dette innebærer at to kor og en dramagruppe blir tatt ut av musikksskolen. Egenbetalingen fra disse gruppene blir for lav, slik at det blir for dyrt for musikksskolen å ha dem inne. Kommunene vil heller ikke dekke kostnadene.

Rektor oppfatter ikke lønnsnivået som noe stort problem. En instruktør lå i ltr. 8, men dette satte de opp. Lærere som er ansatt i kulturskolen som bistilling, får ltr. 45. Rektor sier at han ikke synes rekruttering av lærere til kulturskolen er noe stort problem.

Tilbud

Kulturskolen gir tilbud i fiolin, orgel, piano, keyboard, gitar, sang, trekkspill, dans, drama (ganske få), kor og korps. Skolen hadde ansatt en lærer for å undervise i form og farge, men hun ble syk, og dette kom ikke i gang. 'Kulturtilbudene' er av relativt ny dato – fra høsten 1999 og våren 2000.

Skolen selger tjenester til psykisk utviklingshemmede 1-2 t/uke.

Skolen har ingen 'racere' nå. De hadde en jente som vant samisk grand prix, som de ga undervisning i sang, men skolen har ingen kompetanse i samiske kulturuttrykk.

Kostnader

Det koster 700 kr pr. barn pr. halvår (foreslått økt til 740 kr. i 2001). Ved deltakelse i flere disipliner, gis 20% rabatt. For voksne koster det 1020 kr. i halvåret. Tjeldsunds nettoutgifter til kulturskolen ligger på 140 000 kr. Kommunene betaler etter innbyggertall i kommunen, ikke etter antall elever.

Samarbeid

Musikkskolen har ikke noe etablert samarbeid med frivillige lag og foreninger, eller med andre kommunale tjenester. Skolesjefen ønsker seg et nærmere samarbeid mellom musikkskolen og grunnskolene, slik at skolene kan bruke ansatte fra musikkskolen i undervisningen. Det er vanskelig for små skoler å skaffe lærerkrefter i musikk.

Skolen holder konsert for lokalsamfunnet i desember. Skolesjefen mener det er viktig at skolen profilerer seg utad. Han mener at elevene klart kan brukes mer i forbindelse med underholdningsinnslag i møter etc.

5.5.3 Kulturskolene: Rekrutteringsproblemer, små stillingsbrøker og variert utforming

De fire kommunene som er med i undersøkelsen er forskjellige mht. organisering og ledelse av sine kulturskoler (Tabell 5.7). Krødsherad og Lurøy har egne skoler, men mens musikkskolen i Krødsherad har eksistert i omtrent 25 år, er Lurøys musikkskole av ny dato. Både Lesja og Tjeldsund har kulturskole i samarbeid med nabokommuner, der administrasjonen av skolen er lagt til en annen kommune. Hvilken betydning har disse forskjellene i organisering? Det synes åpenbart at kontakten mellom kommuneadministrasjonen og kulturskolen blir mindre når en annen kommune administrerer skolen. Dette gjelder både for Lesja og Tjeldsund. Det er imidlertid grunn til å anta at det interkommunale samarbeidet om kulturskolene bidrar til å opprettholde et relativt bredt tilbud både for enkeltelever og grupper i Lesja og Tjeldsund. Som det fremgår av Tabell 5.7, har kulturskolene i disse kommunene et mer variert tilbud enn de rene kommunale kulturskolene i Krødsherad og Lurøy. De interkommunale skolene synes imidlertid å kreve større ressurser til administrasjon.

Når det gjelder profilen på kulturskoletilbudet, er denne også forskjellig i de fire kommunene. Krødsherad har valgt en ganske 'liberal', inkluderende linje, med lokalt tilsnitt. Kulturskolen i Krødsherad har for eksempel tilbud til innbyggerne om kurs i gamle kryllingdialekter og julebaksttradisjoner. Denne type tiltak eksisterer ikke innenfor kulturskolen i de andre kommunene. I Lesja sier informantene at det er egne foreninger som gir tilbud innenfor lokale kulturtradisjoner, og at det derfor ikke er naturlig at kulturskolen arrangerer kurs i konkurranse med disse. Lurøy kommune har bygget opp en musikkskole med høye ambisjoner, og har blant annet lagt stor vekt på systematiske skriftlige evalueringer av elevene.

Det er svært store forskjeller mellom kommunene i hvor mange innbyggere som benytter seg av kulturskolen, selv om noen av forskjellene kan skyldes at det er noe ulik praksis når det gjelder å regne kor- og korpsmedlemmer som elever i kulturskolen. I Lesja er oppslutningen klart størst, men også i Krødsherad er det relativt mange elever i kulturskolen. For Krødsherads vedkommende må nok dette i noen grad tilskrives det ganske inkluderende tilbudet som gis i skolen. Tjeldsund har på sin side svært få elever i kulturskolen. De andre kommunene som inngår i det interkommunale samarbeidet, har vesentlig flere elever i skolen. I og med at kommunene betaler etter innbyggertall, ikke

etter elevtall, kan det synes som om Tjeldsund får relativt lite ut av de utgiftene de har til dette tilbudet.

Deltakelsen i kulturskolen henger ikke på noen enkel måte sammen med kostnadene ved å delta. Som vi ser av Tabell 5.7, ligger Krødsherad kommune på omtrent det dobbelte i semesteravgift sammenliknet med de andre kommunene. Over 1500 kr. pr. semester er en ganske høy pris å betale, spesielt hvis en familie har flere barn i musikkskolen. Også i forhold til andre fritidsaktiviteter for barn er 3000 kroner i året mye, selv om privatundervisning i musikk er betydelig mer kostbart.

Tabell 5.7 Trekk ved kommunenes kulturskoler

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Organisering	Egen musikkskole fra ca. 1975	Felles musikkskole med Dovre fra 1994, administreres fra Dovre. Lesja betaler pr. time	Egen musikkskole fra 1997	Felles skole med Skånland og Evenes fra ca. 1995, administreres fra Skånland. Betaler etter innbyggertall
Ledelse	Rektor i full stilling, 13% til administrasjon	Rektor i full stilling, 45% til administrasjon	Ledes av pedagogisk konsulent i oppvekstetaten	Rektor i full stilling, 50% til administrasjon
Antall elever	58 (inkl. voksne)	82 i musikkskolen + 25 i kulturskolen 10 på venteliste	23 enkeltelever	8 enkeltelever (inkl. voksne)
Tilbud:				
- til enkeltelever	Relativt smalt tilbud	Bredere tilbud	Relativt smalt tilbud	Bredt tilbud
- til grupper	Stor variasjon i tilbudet	Relativt stor variasjon	Begrenset	Relativt stor variasjon
- til PU	Ja, 5 PU-brukere	Ja	Nei	Ja, 1 bruker
- til førskolebarn	Ja	Nei	Ja	Nei
- i andre kulturuttrykk?	Ja	Ja, prøveprosjekt	Nei	Ja
- lokalt tilsnitt	Ja	Nei	Nei	Nei
Pris:				
- enkeltelever	1510 kr/semester	800 kr/semester	Ca. 680 kr/semester	700 kr/semester (1020 for voksne)
- grupper	810 kr/semester	500 kr/semester	Ca. 450 kr/semester 50% søskenmoderasjon	
Rekruttering av instruktører	Avhengig av hva som er i bygda, vanskelig for visse instrumenter	Må ta det som er i bygda, mangler visse instrumenter	Har strevd veldig, bl.a. søkt i utlandet. Har nå gode lærere	Rekruttering går greit

Både Krødsherad, Lesja og Lurøy har opplevd betydelige problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere til kulturskolen. Stillingsbrøkene er små, og lønningene for enkelte

(ikke formelt kvalifiserte) lærere svært lave. Erfaringen er gjerne at skolen må bruke de kreftene som er i bygda. Dette betyr at enkelte instrumenter er vanskelige å gi et tilbud på. Lurøy har søkt i utlandet etter lærere, og har nå et par svært godt kvalifiserte lærere som også er organister i kommunen.

Oppsummering

På bakgrunn av studien vi har gjort, peker det seg ut noen hovedutfordringer for de små kommunene når det gjelder kulturskolen. Utfordringene synes å bestå i:

- å rekruttere kvalifiserte instruktører, pga. små stillingsbrøker og til dels svært lave lønninger
- å etablere et variert tilbud, spesielt å integrere andre kulturuttrykk enn musikk i skolen
- å få til et samarbeid med andre: foreninger, lag, grunnskole
- å inkorporere lokal kultur og lokale tradisjoner i skolen

Løsningsmekanismer som benyttes av enkelte kommuner:

- samarbeid med andre kommuner
- 'sambruk' av instruktører (for eksempel organister, musikk lærere)
- etablere tilbud for voksne

5.6 Småkommunenes tjenesteproduksjon: utfordringer og løsningsstrategier

Innledning

I dette avsnittet foretar vi en kort oppsummering på tvers av de fire tjenestene. I drøftingen har vi valgt å skille mellom utfordringer og muligheter småkommunene står overfor, og hvordan de prøver å løse utfordringene eller utnytte mulighetene. Gjennomgangen av utfordringer og muligheter har vi delt inn i utfordringer knyttet til å gi et omfattende tjenestetilbud, til et kvalitativt godt tjenestetilbud, og til hhv. ytre og indre effektivitet i tjenesteproduksjonen. Når det gjelder løsningsstrategier har vi valgt å skille mellom strategier knyttet til å rekruttere og beholde medarbeidere (bemanning og kompetanse), strategier knyttet til å benytte seg av ekstern kompetanse, og strategier knyttet til samarbeid med andre kommuner.

Vi mener vi kan dokumentere visse forskjeller i omfang og kvalitet mellom kommunene innenfor noen av de tjenesteområdene vi har studert. Dette har i noen grad sammenheng med variasjon i behov, jfr. diskusjonen om SFO, og med hvordan kommunene prioriterer mellom ulike oppgaver. Når vi finner at en kommune har et relativt begrenset omfang av tjenester innenfor ett av disse områdene, kan det være pga. en bevisst prioritering av andre tjenester vi ikke har studert. Vi har altså ingen mulighet til, eller ambisjon om, å uttale oss om hvilken kommune som har det mest omfattende eller det beste tjenestetilbudet totalt sett. Vi har også sammenlignet kun disse fire kommunene. Siden vi ikke, eller sjelden, kan si noe om hvordan tilbudet er for gjennomsnittskommunen, vil ikke en relativ plassering blant disse fire kommunene si noe om hvordan kommunens tjenestetilbud er relativt til andre kommuner.

Vi vet fra tidligere undersøkelser at omfanget av tjenester kommunene tilbyr, har nær sammenheng med kommuneøkonomien. Rike kommuner tilbyr de mest omfattende tjenester. Kvaliteten på tjenestene henger trolig også sammen med økonomi. I denne studien har vi konsentrert oss om å studere den kommunale tjenesteytingen, gitt den økonomien den enkelte kommune har. Økonomien varierer noe mellom de fire kommunene, noe som innebærer at den økonomiske forutsetningen for tjenesteproduksjonen er forskjellig.

Det sentrale i denne studien har imidlertid ikke vært å kartlegge omfang, kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen, men å kartlegge utfordringer og muligheter små kommuner står overfor, samt hva de gjør for å møte utfordringene eller utnytte mulighetene. Vi har ikke kartlagt omfang, og spesielt ikke kvalitet eller effektivitet direkte, men brukt indikatorer som det er grunn til å tro vil påvirke dette, dvs. forhold som må antas å påvirke betingelsene for å yte en omfattende, god og effektiv tjeneste.

5.6.1 Utfordringer og muligheter for småkommunenes tjenesteyting

Omfang av tjenester

Når det gjelder kommunelegetjenesten synes legemangel eller rekrutteringsproblemer å være det som begrenser omfanget av tjenesten, forstått som legedekning per innbygger. (Tildeling av turnuskandidater kommer som et tilleggsmoment). Det samme gjelder også for sykepleietjenesten. Når det gjelder andre deler av kommunehelsetjenesten, er det få ubesatte stillinger. Dekningsgraden er heller bestemt av antall stillinger kommunene har opprettet, enn av rekrutteringsproblemer. Dette gjelder både direkte, og indirekte: Det er vanskeligere å få besatt små stillingsbrøker med fagpersonell.

Når det gjelder de andre områdene, er det grunn til å anta at rekrutteringsproblematikken har større innvirkning på kvaliteten på tjenestene enn omfanget, noe vi skal komme tilbake til. Problemer med å rekruttere kompetente lærere innenfor musikkskolen bidrar imidlertid trolig også til å begrense omfanget av tjenesten. Det samme gjelder vansker med å få rekruttert støttekontakter innenfor PU. Når det gjelder PU er det imidlertid vanskelig å skille mellom omfang og kvalitet, da omfanget vil bli bestemt av antall brukere og deres utviklingshemming, og vi skal vente med drøftingen av dette punktet til neste underavsnitt.

Innenfor SFO synes behovet for tjenesten å være den viktigste faktoren for å bestemme omfanget. Kommunene har en strategi der tilbudet tilpasses etterspørselen etter plasser. Innenfor kultur- og musikkskolene dekker tilbudet stort sett ikke etterspørselen, flere av kommunene har ventelister. Vi har imidlertid ingen mulighet til å si om begrensningene i omfanget av tilbud (forstått som antall elever) skyldes at kommunene ikke klarer å skaffe lærere, eller at kommunene ikke er villig til å bevilge mer penger til denne tjenesten. Det er for øvrig ikke slik at det er de samme kommunene som yter de mest omfattende helse-tjenestene og de mest omfattende tjenestene innenfor SFO og musikk- og kulturskole. Dette indikerer at kommuneøkonomi ikke alene kan forklare variasjon i omfanget av disse tjenestene.

Kvalitet

Hva som ligger i kvalitativt gode tjenester er ikke åpenbart eller udiskuterbart. Det samme gjelder også hva som betinger kvalitativt gode tjenester. Vi har valgt å ta utgangspunkt i to forhold vi antar vil påvirke mulighetene til å yte gode tjenester, nemlig kompetansenivået til de ansatte, og innholdet i tjenestene som ytes.

Alle kommunene har i en periode manglet faste leger, og vært nødt til å dekke behovet gjennom korttids- (og i perioder langtids-) vikariater. Informantene sier dette i liten grad har påvirket tilbudet til den jevne bruker. Tvert imot har ventetiden gjerne vært kortere i perioder med korttidsvikarer, enn i perioder med faste leger. At vikarene ofte har vært utenlandske, nevnes som et problem, pga. språk og kultur. Tilbudet til kronisk syke har i følge informanter i alle kommunene, blitt dårligere i perioder med vikarer. Planlegging av tiltak for gitte pasientgrupper og oppfølging av enkeltpasienter har vært skadelidende. Det samme gjelder arbeidet med forebygging (bl.a. nevner informanter i de fleste kommunene skolehelsetjenesten) og miljørettet helsevern. Dette skyldes at vikarene ikke har ønsket å gjøre slike oppgaver og at oppgavene krever mer langsiktig arbeid og oppfølging enn det et korttidsvikariat gir rom for. Kommunene har også manglet kapasitet og kompetanse fra andre i administrasjonen til arbeid med miljørettet helsevern. Kommunenes behov vil være begrenset til en brøkdel av en stilling, og det er problematisk å rekruttere til små fagstillinger. Flere kommuner har erfaringer med at det er vanskelig å få besatt små stillinger både innenfor helsetjenesten (som jordmor eller ergoterapeut), SFO og musikk-skolen.

I disse småkommunene er det snakk om en eller to legestillinger. Dette medfører at kommunene ikke alene kan gi et mer differensiert legetilbud, hva erfaring, spesialistretning eller kjønn angår. Det betyr også at innbyggerne i disse kommunene ikke har noen reell rett til å velge fastlege i kommunen.

Innholdet i tilbudet kommunene gir de psykisk utviklingshemmede varierer en god del. Alle kommunene gir arbeidstilbud, enten i et arbeidssenter, i en vernet bedrift eller på vanlige arbeidsplasser. Kommunene gir også opplæringstilbud. Bruk av bofellesskap viser derimot betydelig variasjon, og det samme gjør tilbudet om fritidsaktiviteter.

Utfordringene kommunene står overfor i PU-omsorgen synes å være knyttet til særlig fire forhold. For det første mangel på faglært arbeidskraft. Kommunene er avhengig av å benytte mye ufaglært arbeidskraft. For det andre at funksjonsnivået til brukerne, og dermed deres behov for tjenester, varierer mye. Tilbudene må "skreddersys" den enkelte bruker. Dette gjør det vanskelig å gi brukerne gode aktivitetstilbud, og deres utbytte av gruppeboliger vil variere. For det tredje medfører dette at kommunene har vansker med å skaffe seg (spiss-) kompetanse relatert til behovene til den enkelte. Dette vil trolig påvirke tilbudene til opplæring og trening. For det fjerde blir fagmiljøene små. Dette går ikke bare ut over bredden i kompetanse, men også de ansattes muligheter for å utveksle erfaringer, og deres muligheter til å søke råd og veiledning fra andre. En del ansatte føler seg alene i arbeidet med én bruker. Kvaliteten i tilbudet som gis denne gruppen blir mer personavhengig i små kommuner, og dermed trolig mer sårbar.

Tilbudet om SFO varierer en del mellom kommunene. Det gis ikke tilbud i de minste skolekretsene, og ett sted er SFO lagt til barnehage. Selv om de fleste skolesjefene sier at SFO burde være et pedagogisk tilbud (og ikke bare et oppbevaringstilbud), er det kun Krødsherad som har ambisjoner om å gi et slikt tilbud. Heller ikke Krødsherad har greid å rekruttere fagutdannet personell. Selv om de andre kommunene neppe har søkt etter slikt personell, kan det synes som det er vanskene med å rekruttere utdannet personale til deltidsstillinger innenfor SFO som er det viktigste hinderet for dette. Bemanningsnormene er ikke svært forskjellig. Åpningstidene varierer en god del mellom kommunene. Informantene sier at de legger vekt på å tilpasse seg behovet folk har. Prisen foreldrene betaler varierer også en god del, dvs. at kommunenes andel av kostnadene per plass nok er ganske forskjellig. To kommuner gir søskenmoderasjon, de to andre kommunene ikke. Ingen av kommunene gir moderasjon på andre betingelser. De synes først og fremst å ha tilpasset seg det lokale behovet eller etterspørselen, heller enn aktivt å

utvikle et godt tilbud til barn og foreldre. Krødsherad er den eneste kommunen som har et bredere innhold i tilbudet. Kommunens subsidiering av plassene er derimot trolig høyere i Lurøy og Tjeldsund.

Tilbudet innenfor musikk- og kulturskolen er også svært forskjellig. Skolene har ulikt "preg": Mens noen kommuner har utviklet 'eliteskoler', som bl.a. gir instrumentopplæring på relativt høyt nivå, har andre etablert 'folkeskoler'. Tilbudet både til grupper og enkeltelever er bredere i Lesja og Tjeldsund, enn i Krødsherad og Lurøy. Den store utfordringen synes å være knyttet til å få kvalifiserte lærere eller instruktører. Det er snakk om små stillingsbrøker, og gjerne lavt betalte jobber, som vanskeliggjør rekruttering. At det trolig er begrenset med kvalifiserte instruktører bosatt i eller nær disse kommunene, er nok også en del av bildet. Dette får igjen betydning for hvor variert tilbud kommunene kan gi. Mens de tre andre kommunene har betydelig problem med å rekruttere kvalifiserte lærere, har Lurøy rekruttert to godt kvalifiserte personer fra utlandet som kombinerer stillingene som musikkskolelærer og organist. Hva elevene betaler per semester, varierer mye mellom kommunene. Dette skyldes trolig at kommunens kostnader per elev varierer. Prisen varierer i alle fall ikke systematisk med bredden i tilbudet eller med om ordningen er kommunal eller interkommunal.

I Krødsherad og Tjeldsund gis det også tilbud til voksne. Samarbeid med skole og med private lag og organisasjoner er begrenset. Verken musikkskolen eller SFO har utviklet tilbud sammen med private organisasjoner eller hverandre. Dette er tilbud som kommer i tillegg til, eller gis uavhengig av andre aktivitets- og kulturtilbud i kommunen. I forarbeidene til ordningene legges det vekt på å få til samarbeid med andre lokale krefter. Det er også rimelig å forvente at slikt samarbeid hadde vært enklest å etablere i små kommuner. Medlemmer av lag og organisasjoner må i så fall ta seg fri (eller ha fri) fra jobben, for å stille opp i SFO, og nettopp her kan en av forklaringene ligge. En annen forklaring kan ligge i at det fra før er stor slitasje på de frivillige entusiastene, de makter ikke å påta seg nok en oppgave. Dette har neppe med størrelse å gjøre.

Ytre effektivitet

Informanter i småkommunene trekker fram oversiktighet og nærhet til brukerne, som bidrag til at kommunen har god kunnskap om behov og ønsker til den enkelte bruker. Det er kort veg fra øverste ledelse til førstelinjen og brukerne. I en liten organisasjon er det lettere å synliggjøre (nye) behov, og argumentere for flere ressurser der det er behov. Det er lett for politikerne å se problemene når de legges fram for dem, og dermed lettere for administrasjonen å få gjennomslag for saker. En av informantene har erfaring fra en bydel i Oslo. Hun sier at selv om økonomien i Krødsherad er vel så dårlig som i Oslo, er det enklere å jobbe i Krødsherad, og kommunen yter vel så gode tjenester som i Oslo. Dette illustrerer mekanismer som kan være med å forklare hvorfor små kommuner synes å ha bedre evne til å tilpasse seg innbyggernes ønsker, og bedre evne til omstilling i forhold til endrede behov (Rattsø og Sørensen 1997).

Flere informanter (helse- og sosialsjefene i flere av kommunene) sier at de ikke har problemer med å få ekstra ressurser til nye dokumenterte behov blant brukerne og akutte tilfeller innenfor PU. Enkelte av brukerne er svært belastende for kommunebudsjettet, og forverring av tilstanden til en bruker eller innflytting av personer med store behov, kan innebære at kommunen "over natten" må finne betydelige friske midler til tjenesten. For småkommuner får enkeltbrukere og enkelthendelser relativt større budsjettmessig betydning, enn i større kommuner.

Det er på en måte et paradoks at små kommuner evner å være mer fleksible enn større kommuner, i forhold til å kunne omprioritere budsjettet etter nye behov. Dette fordi de

små kommunene har mindre budsjetter. Selv om en større andel av budsjettene i små kommuner neppe er bundet opp i faste utgifter, så vil kronebeløpet som er til fri disposisjon være mindre. At én eller få personer kan ha oversikt over hvor det er økonomisk slakk, kan være en forklaring på dette.

Det er ikke sikkert forholdene ligger like godt til rette for god oversiktighet og stor fleksibilitet i alle småkommuner. I Lurøy var flere informanter inne på at de ikke kjente godt til forholdene i andre kretser enn den de kom fra eller jobbet i. Geografiske avstander og vanskelige kommunikasjonsforhold mellom kretsene kan bidra til å skape mindre oversiktighet for kommunepolitikere og –administrasjon. For å bøte på disse avstandene, både hva politikernes og administrasjonens lokalkunnskap angår, og for å gi folk tjenester der de bor, har kommunen etablert lokalutvalg i hver krets, og yter en rekke tjenester i alle kretsene. Lokalutvalgene har en sekretær, og det er ansatt en omsorgsleder. Disse desentraliserte leddene vil kunne kompensere for avstander fra kommunesenteret til lokalnivået, og bidra til lokalt tilpassede tjenester. De kan imidlertid også fungere som filtre i kommunikasjonen mellom lokalnivå og kommune, og bidra til å sementere oppsplittingen av kommunen.

Indre effektivitet

Innenfor flere av disse tjenestene er det opplagte smådriftsulemper i forhold til effektiv drift. SFO kan bli et dyrt tilbud for kommune eller foreldre, når det er få brukere. Små legekontorer vil være dyrere i drift enn større kontorer. Når kommunen prioriterer å gi et bredt tilbud av tjenester i alle eller mange kretser, vil dette innebære større driftskostnader. Som ordføreren i Lurøy sier; effektiviseringspotensialet blir lite.

Vår undersøkelse indikerer imidlertid noe overraskende en motsatt tendens når det gjelder musikk- og kulturskolen. Der denne er organisert interkommunalt, er administrasjonsandelen av rektors arbeidstid vesentlig høyere enn der skolen er kommunal, også per kommune. Det synes ikke som det er effektiviseringsgevinster i administreringen. Nå er det imidlertid slik at de interkommunale skolene gir et vesentlig bredere tilbud. Det er mulig at en i stedet for å ta ut effektiviseringsgevinster, velger å gi et bredere tilbud, som vil måtte innebære økt administrering (pga. flere lærere, flere grupper, osv.).

Innenfor PU kommer smådriftsulemper til uttrykk (også) på andre måter. Siden brukerne har ulike behov, er det vanskelig å etablere ensartede tilbud til flere brukere. Å lokalisere flere brukere sammen i gruppeboliger vil trolig uansett være ressursbesparende, men andre hensyn kan kanskje tale imot slike løsninger. Kommunene vil ha begrenset nytte av å bygge opp spesialkompetanse innenfor feltet. De kan ikke regne med å dra nytte av denne type kompetanse og erfaring overfor andre eller nye brukere.

Studien avdekker også smådriftsfordeler: Nærheten mellom bruker og tjenesteyter bidrar til at medarbeiderne strekker seg lengre. Slike forhold rapporteres både innenfor PU, psykisk helsevern og barnevern (jfr. kapittel 6). Dette medfører bedre og mer effektive tjenester, men også en betydelig fare for at tjenesteyterne forstrekker seg.

5.6.2 Løsningsstrategier: rekruttering, ekstern bistand og interkommunalt samarbeid

Når det gjelder styrker og svakheter ved små kommuner, er det ett positivt og ett negativt forhold de fleste informantene nevner. Det positive forholdet er den oversiktighet og nærhet en har i små kommuner og den fleksibiliteten som små organisasjoner gir. Det negative forholdet er at det i små kommuner vil være få personer som skal fylle de mange oppgavene kommunen har. Det er umulig å ha spesialister i alle funksjoner, og det er

vanskelig å rekruttere spesialister i de tilfeller en trenger eller ønsker det. Vi vil konsentrere gjennomgangen av løsningsstrategier til hvordan kommunene prøver å løse disse utfordringene, og deler drøftingen inn i tre tema: rekrutteringsspørsmål, bruk av ekstern kompetanse og samarbeid med andre kommuner.

Rekrutteringsstrategier

Når det gjelder rekruttering av fagpersonell, har alle kommunene benyttet ulike tiltak for å stimulere ansatte eller innbyggere i kommunen til å ta grunnutdanning eller videreutdanning. Det mest utbredte tiltaket er støtte til grunn- eller videreutdanning for sykepleiere. Dette benyttes både for å skaffe seg stabile sykepleiere, og for å skaffe seg spesialister innenfor sykepleie. Støtte til videreutdanning til helsesøster, jordmor og psykiatrisk sykepleier nevnes konkret. Disse tiltakene er nå under nedbygging, begrunnet i at rekrutteringsproblemene er mindre. Det er også vanlig å gi støtte til utdanning som vernepleiere og støtte for at ansatte skal ta fagbrev i omsorgsarbeid. Dette nevnes særlig i forbindelse med bemanning innenfor PU. Omfanget av støtten kommunene gir til dette varierer imidlertid.

Lønn nevnes som et rekrutteringsmiddel av enkelte informanter. I Lesja har en bevisst valgt å være lønnsledende i distriktet, for å sikre seg fagfolk. Lønn og godt arbeidsmiljø, bl.a. det å ha god bemanning, nevnes her som viktig i forhold til å rekruttere og beholde fagpersoner. Om kommunene velger å være lønnsledende eller ikke, varierer.

Når det gjelder arbeidsmiljø og fagmiljø, er dette forhold småkommunene i begrenset grad kan gjøre noe med. Det vil måtte være små fagmiljøer i hver kommune, enkelte grupper ansatte vil måtte være alene om å ta ansvar for krevende tilfelle, som verken en selv eller andre i kommunen har spesialkompetanse på. Legevakt i enkelte distrikter vil måtte være belastende for kommunelegene. Kommunenes strategier for å bøte på slike utfordringer skal vi straks komme tilbake til (ekstern bistand og samarbeid). At kommunene har behov for fagpersoner i små stillingsbrøker, innebærer også problemer i rekrutteringssammenheng. Det er få som etterspør 10% eller 20% stillinger.

Når det gjelder rekruttering av leger, enten til vikariater eller til faste stillinger, har alle kommunene bygget opp et eget kontaktnettverk ved hjelp av leger som tidligere har arbeidet i kommunen, leger som bor i kommunen (men ikke arbeider der), leger som er fra kommunen, m.m. Noen kommuner har også benyttet A-etats rekrutteringsprogram for leger. Private formidlingsbyråer blir derimot sett som en lite god nødløsning, når de ikke har greid å skaffe vikarer på andre måter.

Vi finner eksempler på betydelig oppfinnsomhet og utradisjonelle tiltak i forhold til å rekruttere fagfolk. Et eksempel er Lurøy, som fikk ansatt fysioterapeut etter å ha annonsert i Nederland. Kommunen har også rekruttert organister/lærere til musikkskolen og sykepleier fra utlandet. Hvorvidt kommunene benytter de godene lokalsamfunnet kan tilby i form av natur- og friluftsopplevelser, synes å variere. Mens informantene i Krødsherad sier de forsøker å benytte det for det det er verdt, sier informanter i Lesja at de ikke bruker dette.

De særlige utfordringer som er knyttet til å jobbe i en liten kommune eller organisasjon, synes i liten grad å bli benyttet strategisk i rekrutteringssammenheng. Flere av informantene nevnte nettopp dette som positivt; de jobbet i en liten kommune fordi det var det de ønsket. Å jobbe i en liten kommune krever bred kompetanse og stiller personalet overfor ulike utfordringer. Disse forholdene kan være viktig, enten som en nyttig erfaring for en lege i spesialisering i allmenmedisin, eller for ledere og fagpersoner som liker å møte slike utfordringer.

Ekstern bistand

Bruk av statlige og fylkeskommunale eksperter, eller private konsulenter, er mest aktuelt innenfor PU-området, av de tjenesteområdene vi har tatt for oss. Dette er naturligvis også aktuelt innenfor helsetjenesten, men siden vi har intervjuet administrativ leder, har vi i liten grad kartlagt dette. Kommunelegen vil konsultere spesialister etter behov, og det samme kan gjelde andre faggrupper. Fra administrasjonens side er det i første rekke juridisk bistand en har behov for, og som en søker hjelp om fra fylkeslege eller fylkesmann. En kommune etterlyste bistand fra fylkeslegen til å skaffe legevikarer, informanter i de andre kommunene nevnte ikke at de hadde søkt hjelp til dette hos fylkeslegen.

Kommunene benytter seg ofte av kompetansen til habiliteringsteamet i fylket for å utrede og lage planer for brukere med spesielle behov innenfor PU. Disse teamene framstår som svært viktige og nyttige for småkommunene, i forhold til deres evne til å gi rimelig gode tjenester/oppfølging av særlig krevende brukere. Som vi har vært inne på, har småkommunene ingen muligheter til å ha kompetanse innenfor alle de områdene brukerne har behov for. Informantene sier imidlertid at de først må fange teamenes oppmerksomhet, at habiliteringsteamene må se tilfellet som en interessant sak, for at kommunene skal få den bistand de søker.

Samarbeid med andre kommuner

Vi finner flere eksempler på interkommunalt samarbeid for å løse ulike utfordringer innenfor tre av de fire tjenesteområdene vi har studert. (Vi finner ikke eksempler på interkommunalt samarbeid innenfor SFO). Det er samarbeid om ulike forhold:

For det første: samarbeid om tjenester kommunen ikke har mulighet til å løse alene, eller som det ikke er hensiktsmessig at kommunen løser alene, dvs. i hovedsak effektivitetsargumenter. Det typiske eksemplet er legevaktordningen. For småkommunene ville det å ha egen legevaktordning bety svært stor arbeidsbelastning for legene, og samtidig også være kostbart. Det er bare Lurøy som ikke har interkommunalt samarbeid her (med unntak av vakttelefon), og både Krødsherad og Lesja har arbeidet med eller arbeider med å få til et utvidet samarbeid. Renovasjon er et annet typisk område for slikt samarbeid med samme begrunnelse, men dette er ikke studert her.

For det andre: samarbeid om fagpersoner eller spesialisttjenester. De klassiske eksemplene her er næringsmiddeltilsyn og pedagogisk-psykologisk tjeneste, som vi ikke har sett spesielt på. Vi finner eksempler på samarbeid med denne begrunnelsen innenfor helsetjenesten, da samarbeid om jordmor og fysioterapeut. Dette er en type samarbeid flere av kommunene sier de har forsøkt eller ønsket å utvide. Utgangspunktet for samarbeidet er at en har behov for fagpersoner i begrensede stillinger, og ved å samarbeide om en stilling eller et kontor, kan en til sammen få stillinger som er så store at de er interessante for folk å søke på.

For det tredje samarbeid for å gi brukerne bedre tilbud. Det klareste eksempelet på dette finner vi i forhold til PU i Lesja. Lesja samarbeider med andre kommuner om ferie- og sosiale tilbud til brukerne.

Mange samarbeidstiltak vil ha elementer av alle eller to av disse tre hensiktene (effektivitet, rekruttering og tilbud til brukerne). To av kommunene vi studerer, samarbeider med nabokommuner om musikk- og kulturskoletilbudet. Et slikt samarbeid bidrar til å gi brukerne et bredere og bedre tilbud, det gjør det enklere å rekruttere fagpersoner (større stillinger), og det vil kunne innebære mer effektiv drift. To av kommunene har vurdert å inngå samarbeid om legekantor, eller felles legedistrikt. Begrunnelsene for dette er todelt;

både muligheter for effektivisering av driften av legekantoret og muligheten for å gi innbyggerne et bredere og mer differensiert legetilbud.

6 Rettssikkerhet

6.1 Innledning

Rettssikkerhet utgjør ett av fundamentene i den norske grunnloven, og er en sentral verdi knyttet til all offentlig virksomhet. I et samfunn der hovedtyngden av offentlige tjenester ytes gjennom kommunene, blir rettssikkerhet et viktig aspekt også ved kommunenes oppgaveløsning. I analysen av de fire utvalgte kommunene har vi sett (relativt summarisk) på hvilke utfordringer småkommunene møter når det gjelder habilitet. Spesiell vekt har vi lagt på kommunenes behandling av barnevernssaker.

Det kan hevdes at det ikke er uproblematisk å spørre sentrale personer i politikk og administrasjon om rettssikkerhet. Andre informanter ville kunne gi et mer utfyllende bilde av situasjonen i kommunen. Vi er klar over denne begrensningen ved vårt materiale, og pretenderer ikke å gi noe fullgodt svar på hvordan det står til med rettssikkerheten i kommunene. Likevel tror vi at vi i det minste kan peke på enkelte viktige momenter knyttet til denne dimensjonen i småkommunene.

6.1.1 Hva er rettssikkerhet?

Rettssikkerhet betyr at den enkelte skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunenes rolle som ivaretaker av rettssikkerhetsaspektet i forvaltningen og tjenesteytingen stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både *innholdsmessig* og *prosedyremessig*. Det er dette som kalles hhv. materiell og prosessuell rettssikkerhet (Bernt 1994:69-71). Hensynet til at kommunens avgjørelser skal være innholdsmessig riktige, krever at de som deltar i avgjørelsen eller i saksforberedelsene kjenner regelverket, og kan tolke det ut fra lovens eller forskriftenes bokstav. I tillegg til kunnskapen om det formelle regelverket, må saksbehandlerne ha inngående kjennskap til saken, og ha innlevelse og evne til å se saken fra ståstedet til den det gjelder. Hensynet til upartiskhet og likebehandling forutsetter at det er en viss avstand mellom de som tar beslutninger og de som berøres av beslutningene. Saksbehandlerne må sørge for at like tilfeller behandles likt. Det skal ikke tas utenforliggende hensyn, og den som berøres skal ha reelle muligheter til å bli hørt. Det skal også være mulig å klage avgjørelser inn for overordnet forvaltningsorgan, sivilombudsmannen eller domstolene. Det må være avstand mellom dem som fattet vedtaket i første instans og klageinstansen, noe som blant annet innebærer at klageinstansen må bestå av andre mennesker enn dem som behandlet saken i første runde. Rettssikkerhet innebærer også at folk har rett på å få behandlet sine saker innen rimelig tid. Effektivitet og kompetanse i saksbehandlingen er med andre ord viktige stikkord i vurderingen av rettssikkerhet. Dette innebærer at tilgangen på tilstrekkelig og kvalifisert personale er sentrale elementer for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Kort oppsummert kan vi si at hensynet til rettssikkerheten

setter krav til kommunene om *kompetanse, kapasitet, effektivitet og avstand* i saksbehandlingen, samt reell *klageadgang* i enkeltavgjørelser. Det er flere av disse momentene som kan arte seg forskjellig i store og små kommuner. Her skal vi særlig drøfte forhold knyttet til kompetanse, kapasitet og habilitet i småkommunene.

Kompetanse

Kompetanse kan være av formell art – fagkompetanse – og av mer uformell karakter, for eksempel kjennskap til lokale forhold. I de minste kommunene kan det oppstå problemer med å rekruttere ansatte med fagkompetanse. Manglende fagmiljø kan bidra til at folk med høyere utdanning ikke ønsker å arbeide i svært små kommuner. Det er imidlertid sannsynlig at rekrutteringsproblemer også påvirkes av andre forhold, som kommunens sentralitet eller nærhet til utdanningsinstitusjoner. Et annet problem for småkommunene kan være at det ikke er tilstrekkelige arbeidsoppgaver innenfor et felt til å ansette en med spesialistutdanning.

Manglende juridisk kompetanse i saksbehandlingen kan bidra til å svekke innbyggernes rettssikkerhet, ikke minst på de prosedyremessige aspektene ved kommunens beslutninger. Manglende fagekspertise kan gi svekket materiell rettssikkerhet, i den grad de beslutningene som fattes ikke er tilstrekkelig gode faglig sett.

Små kommuner kan imidlertid stille sterkere når det gjelder de ansattes uformelle kompetanse. I store kommuner kan avstanden til førstelinjetjenesten medføre at forvaltningsorganene bare får et teoretisk forhold til den enkelte sak. I en liten, oversiktlig kommune vil den enkelte saksbehandler oftere ha stor kunnskap om lokale forhold og om den konkrete saken som er til behandling. Dette kan styrke den enkelte innbyggers rettsstilling, ved at saksbehandlerne og politikerne kan utøve et bedre skjønn. Slik nærhet og kunnskap kan imidlertid også medføre habilitetsproblemer.

Kapasitet

Små kommuner med små administrasjoner kan ha mindre muligheter til å kanalisere ressurser til akutte og vanskelige saker. Dette kan innebære at kommunene får problemer med å behandle slike saker innenfor gjeldende tidsfrister. På den annen side kan mindre kommuner vise seg å være mer fleksible, mens store kommuner med sterke og formaliserte byråkratier blir mer tungroddede.

Habilitet

I små kommuner vil det oftere enn i store kommuner oppstå problemer knyttet til administrasjonens og politikernes habilitet. Dette gjelder særlig i de aller minste kommunene. Vi har tidligere referert til tall som viser at en ganske stor andel av de yrkesaktive i småkommunene er kommunalt ansatt. Små forhold innebærer at det eksisterer mange slektsbånd mellom innbyggere, ansatte og politikere i små og tette samfunn sammenliknet med i større kommuner. Men også i tilfeller der saksbehandlerne formelt sett er habile, kan uformell kjennskap til personer og familier gi uhildet saksbehandling.

6.2 Habilitetsproblematikk

Etter Forvaltningsloven § 6 er en tjenestemann inhabil når han er part i saken eller når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken, eller han er eller har vært gift med eller forlovet med, eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part. Også når det foreligger andre særegne forhold som

er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet, er tjenestemannen inhabil. Slike særegne forhold kan være nært vennskap eller fiendskap mellom tjenestemannen og parten. En underordnet tjenestemann kan forberede en sak – men ikke treffe avgjørelse – når hans overordnede er inhabil. Hvis det oppstår tvil om en parts habilitet, mener departementet at parten bør fratre.

Små, tette kommuner kan være mer sårbare for habilitetsproblemer enn større samfunn. Når antall innbyggere er lite, vil nødvendigvis en større andel av innbyggerne være i slekt. Enkelte bygder kan bestå av et fåtall slekter. I tillegg vil små samfunn være gjennomskjulte, og taushetsplikten kan ofte være illusorisk, noe som kan medføre at det er vanskelig å skille sak og person i beslutningene som tas på administrativt og politisk nivå. Dette kan åpne for forskjellsbehandling og kameraderi.

På den annen side kan nærhet og gjennomskjuthet også være en styrke. Innbyggerne kan ha bedre oversikt over de beslutninger som fattes, slik at forfordeling av enkeltpersoner eller –grupper blir mer åpenbart.

I små kommuner er ofte kommunen selv den største arbeidsplassen. Det er da større sannsynlighet for at de som er aktive i lokalpolitikken også er kommunalt ansatte. Dette kan skape rolleforvirring og habilitetsproblemer, spesielt hvis representanter i kommunestyret innehar relativt sentrale administrative posisjoner. Politikere kan for eksempel benytte sin innflytelse i kommunestyret til å tale sin sektors sak. Saker som den ansatte ikke når fram med administrativt, kan tas opp på politisk nivå.

For å kaste lys over habilitetsproblematikken i små kommuner, har vi spurt våre informanter i de fire case-kommunene om deres opplevelser med inhabilitet, sammenblanding av roller og nærhet mellom innbyggere, politikere og administrasjon mer generelt. I tillegg har vi registrert kommunestyrepolitikernes arbeidssektor, for å få en pekepinn på mulighetene for rolleforvirring i kommunepolitikken.

6.2.1 Opplever småkommunene habilitetsproblemer?

Krødsherad kommune

Krødsherad kommune har 200 ansatte (160 årsverk), noe som betyr at kommunen er hjørnestensbedriften i samfunnet. Som vist i kapitlet om demokrati (Tabell 4.3), arbeider 3 av 17 kommunestyrerepresentanter i Krødsherad i egen kommune. Ingen av disse arbeider i sentrale lederstillinger. Krødsherad opplever sjelden problemer knyttet til inhabilitet, selv om "alle er nesten inhabile i alle saker", som en informant uttrykker det. I en så liten kommune, er mange i familie og slekt med hverandre. Hvis noen selv føler seg inhabile, er kommunen liberal med å innvilge fritak, selv i saker der de etter loven ikke er inhabile. Ved inhabilitet i klagesaker, sender kommunen saken til behandling i en annen kommune. Men dette skjer svært sjelden.

Flere informanter i Krødsherad trekker fram både positive og negative sider ved den lille kommunen. Små forhold gjør at innbyggerne og kommunen kommer nær hverandre, og at det er sterke personlige og uformelle bånd mellom innbyggerne. På den annen side kan nærhet også være et problem, ved at trynefaktoren av og til blir for sterk. Nærheten kan dessuten være en belastning både for ansatte og politikere, for eksempel når de må "forhandle om lønnen til naboen".

Rådmannen opplever ikke at rettssikkerhet er noe problem i Krødsherad. Hvis slike problemer skulle oppstå, vil det sannsynligvis heller skje pga. manglende *kompetanse* enn fordi kommunen ikke har *kapasitet* til å behandle sakene grundig nok. I en liten kommune

blir de ansatte generaliser, ikke spesialister, og dette kan føre til feil. Det er med andre ord rettssikkerhetens materielle sider som er spesielt utsatt. Ordføreren kan ikke huske at det har vært klaget på habiliteten i saksbehandlingen i kommunen, men snarere på innholdet i vedtaket og tolkningen av de reglene som gjelder. Dette gjelder særlig i bygningssaker.

Små forhold kan også føre til utilbørlig press fra politikernes side overfor administrasjonen, men rådmannen understreker at dette ikke er tilfelle i Krødsherad. Tidligere har det vært problemer knyttet til sammenblanding mellom politikk og administrasjon i Krødsherad, men etter en lang diskusjon om forholdet mellom politikk og administrasjon, er dette blitt mye bedre. En informant påpeker at det kan oppstå problemer med taushetsplikten i små kommuner. Før politikerne tar stilling til en sak, vil de gjerne vite akkurat hvem saken gjelder.

Små forhold og gjennomsiktighet kan også være en styrke for rettssikkerheten. Det vil for eksempel være vanskelig å forfordele noen uten at det blir kjent på bygda, hevder rådmannen.

Lesja kommune

Lesja kommune har i overkant av 200 ansatte (180 årsverk). Knappt 19 prosent (4 av 21) kommunestyrerepresentanter i Lesja er ansatt i egen kommune, men disse er ikke ansatt i ledende stillinger. En av informantene synes at det av og til er et problem at politikere (eller noen i deres nærmeste familie) jobber i eller for kommunen. Noen "har ikke hemninger" i forhold til å fremme egne interesser i kommunestyret. Dette gir habilitetsproblemer, mener informanten. Kommunen har et opplæringsprogram for nye kommunepolitikere etter hvert valg, som blant annet skal bevisstgjøre politikere på den rollen de har. En av informantene sier at det kan være et problem når 'outsidere' i administrasjonen blir politikere. Dette har skjedd tidligere, men ikke i denne perioden. Disse, som kanskje er på kant med de andre i kommuneadministrasjonen, kan da ta med seg konflikten inn i kommunestyret.

Ordføreren sier at kommunen sjelden opplever habilitetsproblemer. Folk er veldig flinke til å tenke over dette, og er nesten *for* forsiktige. Det kan kanskje være godt å slippe å ta ubehagelige beslutninger, særlig hvis de involverer kjente. Også rådmannen synes de fleste politikere er flinke til å si seg inhabile. I tidligere år var Lesja kommune raus med næringstilskuddene. Dette kunne ofte gi problemer med habiliteten. Informantene mener at revisjonen nå er blitt svært fokusert på habilitet.

En informant sier at det av og til kan være vanskelig for politikere å skille mellom person og sak. Han nevner at dette kan skje i forbindelse med reguleringssaker, for eksempel knyttet til hytteutbygging. Politikere kan ønske å presse gjennom saker som ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen. Han sier at det derfor er viktig at det skjer en grundig jobb med overordnet planarbeid i forkant av slike saker, for å binde opp politikere prinsipielt og for å hindre en sammenblanding politikk – administrasjon. Planarbeidet i Lesja er i følge ordføreren litt "på hæla". Kommunen har ikke skikkelig kompetanse på dette. Politikere kan dessuten synes det er greit med løse planer, slik at de kan stå mer fritt når sakene kommer. "Dette er nok en yrkessvakhet hos politikere", mener ordføreren.

I en liten og oversiktlig kommune kan det oppstå tendenser til at politikere er mer opptatt av *menneskene* i sakene enn det *prinsipielle* i dem: "Kommunikasjonsflyten er effektiv", sier en informant. Alle klientsaker behandles administrativt, men ved klage på administrasjonens vedtak, behandles saken i klientutvalget. Ellers fungerer formannskapet som klagenemnd for saker fra hovedutvalget, for saker som ikke skal til fylkesmannen eller klientutvalget. Det kommer få klager på kommunale vedtak. Det har vært et

par tilfeller av klager fra pårørende som mener foreldre bør ha sykehjemsplass, mens kommunen (og kanskje også foreldrene selv) mener de kan hjelpes i hjemmet. Det har også vært noen klager på vedtak knyttet til byggesaker, særlig ved hyttebygging. Det er imidlertid få av disse klagene som er fra kommunens egne innbyggere.

Lurøy kommune

Lurøy kommune har omtrent 240 ansatte, fordelt på 179 årsverk. I Lurøy kommunestyre er hele 7 av 19 representanter (37 prosent) ansatt i egen kommune. Flere av disse arbeider i sentrale stillinger i kommunen, og flere informanter sier at Lurøy kommune ofte møter habilitetsproblemer. Politikerne kan ikke behandle saker der de selv har vært saksbehandlere, og må derfor fratrukke seg i slike saker. Kommuneplanleggeren ble valgt inn i kommunestyret ved siste valg, og han er ofte inhabil. Varaordfører er ansatt som næringsleder i kommunen, men kan ikke behandle økonomiske saker knyttet til næringsutviklingen pga. habilitetsproblemer. Kommunen forsøker å være bevisst denne problematikken, og rådmannen mener at det har vært lite murring i kommunen om praktiseringen av habilitetsreglene. De bruker også ofte §6.2 (andre årsaker), slik at politikere fratrukker seg ved for eksempel vennskap, selv om dette ikke er strengt nødvendig. Rådmannen mener at det er tilstrekkelig at publikum *tror* det er inhabilitet for at en politiker skal fratrukke seg. De som er inhabile melder sjelden dette inn på forhånd. De kaller derfor heller ikke inn vara for disse, men lar dem bare gå på gangen mens saken behandles. Det har skjedd at Lurøy har trukket veksler på nabokommuner i behandlingen av saker med habilitetsproblemer i administrasjonen.

Rådmannen synes det er bra at ikke etatsledere er valgbare til kommunestyret. En annen informant sier at det kan oppstå gråsoner når for eksempel rektorer og omsorgsledere velges inn i kommunestyret. Flere informanter synes det er problematisk at så mange kommunalt ansatte også er kommunepolitikere. Det kan lett oppstå vanskeligheter med å skille rollene i slike situasjoner, for eksempel ved at det de ikke når fram med gjennom jobben, tar de med seg i kommunestyret. Flere informanter nevner at sammenblandingen av roller (politiker/ansatt) er spesielt vanskelig i begynnelsen av en valgperiode, og at dette stort sett går seg til ettersom politikere lærer hva som ligger til de ulike rollene. Kommunen kjører kurs om forvaltningsloven og kommuneloven.

Tjeldsund kommune

Tjeldsund kommune har 170 ansatte. Omtrent 16-17 prosent av kommunestyrerepresentantene i Tjeldsund arbeider i egen kommune. Som vi tidligere har sett i forbindelse med drøftingen av demokrati-dimensjonen, er det betydelig politisk støy i Tjeldsund kommune. En vesentlig del av denne støyen synes å være knyttet til at rådmannen tidligere var en sentral politiker i kommunen. Enkelte av kommunestyrerepresentantene synes dette er svært problematisk, noe som innebærer konflikter både på politisk og administrativ side. En av representantene i kommunestyret har anmeldt 11 av de ansattes organisasjoner fordi ansatte har sagt at de ikke har tillit til visse politikere. Vår rolle er ikke å dømme i disse konfliktene, og på bakgrunn av et fåtall informantintervjuer er vi heller ikke i stand til å vurdere hvor reelt innholdet i konfliktene er. For våre informanter synes ikke rådmannens politiske bakgrunn å representere noe problem.

Når det gjelder kommunalt ansatte som også fungerer som politikere, nevnes mulighetene for at ansatte kan forsøke å nå fram i kommunestyret med saker de ikke har nådd fram med som ansatte. Det er imidlertid ingen av våre informanter som nevner dette som noe utstrakt problem i Tjeldsund.

En av informantene hevder at politikere ofte ikke bruker de rådene administrasjonen kommer med. Likeledes ber politikere administrasjonen om å lage planer, men planene

fravikes ved første anledning. Informanten tilføyer at det kanskje ikke er så rart: "Sakene gjelder jo ofte et søskenbarn, en bror ...". Vedkommende mener at slektskaps- og vennsforhold preger politikken – på godt og vondt. Det gode er at innbyggerne har nærhet til beslutningstakerne, og at det er kort vei fra de ansatte til rådmannen.

Tidligere hadde Tjeldsund klient- og barnevernemnd. Informanten fra helse- og sosialsektoren er glad for at denne nemnda nå er avviklet, fordi "nemnda var bare egnet til å spre slarv". Det ble mye hvissing rundt bordet, og de store, prinsipielle linjene ble borte.

Flere informanter sier at fordelingen av midler fra næringsfondet er en arena som potensielt skaper habilitetsproblemer. En informant sier direkte at politikere bruker midlene til å kjøpe seg en posisjon (stemmer) i kommunen. Folk er opptatt av hvem som får, og ikke minst hvem som tidligere har fått.

6.2.2 Habilitet: Gjennomskiktighet og muligheter for rolleforvirring

Samtlige fire case-kommuner har flere kommunestyrerepresentanter som er kommunalt ansatte. Lurøy kommune skiller seg imidlertid ut, både ved den høye andelen representanter som er ansatt i kommunen, og fordi enkelte av representantene arbeider i svært sentrale stillinger i kommuneadministrasjonen. Dette forholdet skaper en del problemer i forhold til habilitet, både på politisk side og innad i administrasjonen, men kommunen forsøker å være bevisst på dette. Kommunene sier de er liberale med å innvilge fritak ved (mulig) inhabilitet. Kommunene kan overlate saksbehandlingen til andre kommuner ved inhabilitet i administrasjonen, men dette gjøres relativt sjelden.

Informanter i alle kommunene peker på det uheldige i sammenblanding av ulike roller i politikk og administrasjon, og sier at det forekommer, eller har forekommet, i deres kommune.

Informanter i flere av kommunene sier at samfunnet er så gjennomskiktig, og nærheten mellom innbyggerne så stor, at politikerne ofte har problemer med å skille sak og person når beslutninger skal tas.

Kommunene peker på noen mulige løsningsstrategier for å begrense problemene knyttet til habilitet og rettssikkerhet i småkommunene. Flere nevner kursing og bevisstgjøring av nye politikere som et viktig virkemiddel. Etablering av overordnede planer kan bidra til at fokus settes på prinsipper, snarere enn på personer. Flere informantene sier imidlertid at det er vanskelig å få politikerne til å holde seg til vedtatte planer. Noen mener at politikerne foretrekker gamle, nærmest utrangerte planer, fordi det gir dem større fleksibilitet når enkeltsakene kommer opp. Visse saksområder, som helse- og sosialsaker, bør delegeres til administrativt nivå, hevder noen informanter (fra administrasjonen). De kommunene som har avviklet klientutvalget, mener dette begrenser personfokuseringen fra politikernes side.

6.3 Barneverntjenesten

Den kommunale barneverntjenesten står på flere måter i en særstilling blant de tjenestene kommunene skal yte. Barnevernet preges av en dobbeltrolle – kommunen har ansvar for å ta initiativ til tvangsbruk, samtidig som den skal gi befolkningen hjelp og service. Et annet viktig moment er at barnevernsaker som oftest involverer flere klienter, og både barnets og foreldrenes rettssikkerhet må ivaretas i prosessen. Spesielt vanskelig er det når barnets og foreldrenes interesser ikke harmonerer, eller når foreldrene har en annen opp-

fatning av hva som er barnets beste enn det barnevernet har. I studiene som her er foretatt, er det særlig barnas rettssikkerhet og interesser som fokuseres. Barnevernets primærøppgave er nettopp å ivareta *barnas* rettssikkerhet, ikke foreldrenes. Kommunen er imidlertid forpliktet til å ta hensyn til at begge parter rettssikkerhet skal ivaretas. Med den nye loven om barneverntjenester av 17. juli 1992, ble avgjørelsene i de tyngste barnevernsakene flyttet fra kommunalt nivå til regionale fylkesnemnder. Fylkesnemndene fikk kompetanse til å overprøve både faglige og juridiske sider ved tvangssaker i barnevernet. Opprettelsen av fylkesnemnder for barnevernssaker har i større grad formalisert foreldrenes rettigheter under behandlingen av omsorgssakene. Hovedmotivasjonen for å etablere fylkesnemnder var nettopp ønsket om å styrke partenes rettssikkerhet og kvaliteten i beslutningene som ble fattet i de mest alvorlige barnevernsakene (Falck og Havik 2000:3).

Rettssikkerhet i barnevernet forutsetter at de beslutningene som tas er riktige, og at beslutningene tas på en riktig måte, dvs. rettssikkerhet setter krav både til beslutningenes *innhold* og til saksbehandlingsprosessen. Dette betyr blant annet at rettssikkerheten avhenger av de ressurser – både kapasitet og kompetanse – barnevernet har til rådighet og av den arbeidsform de ansatte velger. Behandlingen av barnevernsaker innebærer ofte en betydelig grad av skjønn. Det er derfor viktig at de ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig formell og reell kompetanse til å anvende dette skjønnet på en tilstrekkelig god måte. I følge lov om barneverntjenester er kommunene ansvarlige for å sørge for "nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell" (§2-2 sjette ledd). Dette gjelder særlig etterutdanning, veiledning og konsultasjon til ansatte i tjenesten. Kommunene er ikke pålagt å gi de ansatte permisjon med lønn for å ta videreutdanning, men dette oppfattes av departementet å være en viktig forutsetning for å heve kompetansen i barnevernet.

Barneverntjenestens arbeid er en blanding av støtte og kontroll. Den skal først og fremst gi støtte slik at foreldrene selv skal klare å ivareta sitt omsorgsansvar overfor barnet. Slik støtte kan gis i form av ulike hjelpetiltak i hjemmet, som råd og veiledning, avlastnings-tiltak, støttekontakt og barnehageplass. Hvis ikke tiltak i hjemmet er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov, har barneverntjenesten ansvar for å gripe inn. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak i fylkesnemnda om dette, etter forslag fra kommunen. Fylkesnemnda er imidlertid et rent avgjørelsesorgan, og kommunen forutsettes å stå for den nødvendige faglige saksforberedelse.

Fylkesmannen er pålagt ansvaret med å føre tilsyn med barneverntjenesten i de enkelte kommunene i fylket. Dette innebærer et ansvar for å sørge for at kommunene får nødvendig råd og veiledning, og å påse at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven.

Veiledning er en virksomhet der en mer erfaren kollega hjelper en mindre erfaren kollega med å integrere faglige kunnskaper og holdninger, slik at den som veiledes bedre skal kunne bruke faglige teorier og metoder i vanskelige yrkesmessige situasjoner. Målet er at alle ansatte i barnevernet skal ha tilgang til organiserte veiledningstilbud. I St.meld. 39 (1995-96) heter det at "det er særlig viktig at ansatte ved små barnevernkontorer i distrikter/regioner som sjelden lykkes med å ansette personell med videreutdanning får veiledningstilbud. Et godt og systematisk veiledningstilbud forutsetter bl.a. godt samarbeid mellom kommunale og fylkeskommunale organer."

For å sikre at kommunene har gode tiltak og driver et aktivt forebyggende arbeid, har barneverntjenesten i kommunene hatt ansvar for å utarbeide forebyggende planer i samarbeid med andre kommunale hjelpeinstanser. Det legges særlig vekt på å trekke inn

frivillige organisasjoner. I følge St.meld. 39 (1995-96) er "et godt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten, helsestasjonen, skolehelsetjenesten, barnehagen, skolen og pedagogisk-psykologisk tjeneste ...en viktig forutsetning for et godt forebyggende arbeid i kommunene." Likeledes krever høy kvalitet på tiltakene hos barn og unge med sammensatte problemer stor grad av samordning mellom fylkeskommunale tjenester og kommunale.

Når det er truffet vedtak om tiltak, har barneverntjenesten et kontinuerlig oppfølgingsansvar. Det skal utarbeides en tiltaksplan for barnet. Planen skal redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk, formålet med tiltaket og videre plan for oppfølging.

6.3.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Statistikk fra de senere årene viser at det ikke er vesentlige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder andel barn i barneverntiltak (Fimreite m.fl. 2000:42). Men *typen* tiltak som settes inn overfor barna, varierer sterkt mellom store og små kommuner. De små kommunene benytter 'lettere' tiltak, først og fremst støttetiltak i hjemmet, mens de store kommunene i langt større grad tar i bruk omsorgstiltak. Andelen barn i omsorgstiltak er over dobbelt så høy i de største kommunene som i de minste (Fimreite og Ryssevik 1998b:63).

Noe av den forskningen som har vært gjort på barnevernet i Norge, har forsøkt å avdekke årsakene til denne forskjellen. Det er ikke gitt hvordan et stort antall barneverntiltak i en kommune skal tolkes. Det er derfor vanskelig å si om mange tiltak er et tegn på stor problembelastning, et barnevern som ikke møter klientenes behov, eller om det nettopp reflekterer et effektivt barnevern som prioriterer barna ved konfliktfylte og vanskelige situasjoner i familien. Er et lavt nivå på barneverntiltak i småkommunene et sunnhets-tegn, i den forstand at små kommuner har mindre sosiale problemer, slik at *behovet* for inngrep er mindre i disse kommunene? Eller er det lave antallet tiltak et tegn på at de små kommunene ikke evner å ta tak i de problemene som eksisterer? Med andre ord: står barnas rettssikkerhet i fare i de små kommunene? Viktige faktorer som har vært trukket inn i drøftingen av barnevernet i de små kommunene, har vært de ansattes kompetanse, antall ansatte i kommunens barnevern og fagmiljøet blant de ansatte, samt barnevernarbeiderens nærhet til sine klienter og eventuelt press fra nærmiljøet.

Det er gjort enkelte studier av barnevernet i små kommuner (se Myrvold 2001). Veland (1998) søker i sitt arbeid å finne årsaker til forskjellen mellom store og små kommuner. Han undersøker om innbyggernes løse eller tette relasjoner til hverandre påvirker barnevernarbeiderens funksjon som formell sosial kontrollør. Veland har gjennomført en undersøkelse av 500 barnevernarbeidere i 176 norske kommuner. Han finner at barnevernarbeidere i små kommuner utsettes for andre typer belastninger enn de som jobber i større kommuner. Resultatene av Veland's analyse tilsier at "det er betydelig vanskeligere å nå utsatte barn med hjelp i tette enn i løse samfunn" (Veland 1998:iv). I små, tette samfunn har barnevernarbeiderne relasjoner til klientene som ligger utenfor rollen som barnevernarbeider og myndighetsperson. Dette vil kunne bidra til at sosiale problemer forebygges, og til intervensjon på et tidlig tidspunkt. På den annen side vil barnevernarbeiderens handlinger være svært synlige, og hun eller han utsettes for kontinuerlig kontroll fra lokalsamfunnets medlemmer. Dette kan bidra til at inngripen blir utsatt til forholdene er av en slik karakter at det er legitimt ut fra lokalsamfunnets normer å intervenere, skriver Veland (1998:229). Inngrep føles ofte vanskeligere for barnevernarbeidere som ikke har et fagmiljø å støtte seg til i egen kommune. Mangelen på kolleger sees som et betydelig problem i de minste kommunene (Veland 1998:93).

Kristofersen (1996) mener kommunene har ulike terskler for inngrep. En årsak til at det er få barn under omsorgstiltak i de minste kommunene kan derfor være at tersklene for å iverksette omsorgstiltak er høyere i små kommuner, fordi det oppleves som mer belastende for barnevernet å ta opp familieproblemer under gjennomsiktede forhold. Nærhet gir innsyn, men for stor nærhet kan gjøre det vanskelig å forholde seg profesjonelt og å gripe inn. Dette var en av grunnene til at tvangsvedtak i barnevernloven av 1992 ble flyttet fra det lokale barnevernet til statlige fylkesnemnder (Grinde 1996:118).

Jørgensen (1997) har intervjuet barnevernarbeidere i 18 små kommuner i Møre og Romsdal. Hun fant at mange følte seg ensomme i arbeidet, og syntes det var en belastning å ta viktige avgjørelser helt alene. Fordi det er få saker av hvert slag, får vedkommende ikke opparbeidet seg rutine og kompetanse til å håndtere disse sakene. Samtidig påpeker Jørgensen at barnevernarbeidere ofte blir utsatt for betydelig press fra lokalsamfunnet i tvangssaker, noe som gjør at mange kvier seg for å handle "på tvers av bygdenormene" (Jørgensen 1997:134). På bakgrunn av informasjonen fra spørreskjemaene og intervjuene, anbefaler Jørgensen utstrakt interkommunalt samarbeid og en åpen dialog mellom forvaltningsnivåene, for å styrke de faglige sidene i barnevernarbeidet i de små kommunene.

I våre intervjuer i de fire case-kommunene var vi særlig interessert i å undersøke småkommunenes kompetanse og kapasitet i barnevernet, samt hvilke muligheter de ansatte har for å søke råd, kompetanse og veiledning i eller utenfor kommunen. Vi søker svar på følgende spørsmål:

- Hvilken formell og reell kompetanse har barnevernet i småkommunene? Hvilken kapasitet har kommunen på barnevern? Hvilke muligheter har de ansatte i barnevernet til å drøfte saker med andre i kommunen med kompetanse på barnevern?
- Hvor mange barn er omfattet av barneverntiltak i kommunen, og hva kan være forklaringene på et lavt/høyt antall barnevernbarn?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale instanser, som for eksempel skole, barnehage, helsesøster, lege?
- Hvilken mulighet har kommunen for å benytte seg av ekstern kompetanse (private konsulenter, fylkesmannen, andre kommuner) i arbeidet med barnevernsaker, og hvilke erfaringer har de med dette?
- Hva betyr nærhet mellom innbyggere, og mellom innbyggere og kommune, for småkommunenes barnevernarbeid?
- Har kommunen erfaring med å føre saker for fylkesnemnda? Hvilke erfaringer har i så fall kommunen gjort i slike prosesser?

6.3.2 Barneverntjenesten i småkommunene

Krødsherad kommune

Inntil for ett år siden, var sosialtjenesten og barneverntjenesten samlet (samme person). Dette er imidlertid ikke lovlig pga. taushetsplikten. I barnevernet jobber nå én barnevern-konsulent i full stilling pluss sosiallederen, som skal bruke 40% av sin stilling på barnevern.

Det politiske nivået er ikke involvert i barnevernsaker. Utvalget får 2 meldinger (statistikk over sakene) i året. Dessuten involveres de ved behov for tilleggsbevilgninger. I klagesaker har kommunen en klientnemnd, men det har ikke vært slike interne klage-

saker i barnevernet i Krødsherad. Folk er ikke vant til å klage på slike saker, mener Helse- og sosialsjefen. Dessuten er det først de siste 2 årene kommunen har begynt å opplyse om klageadgangen ved enkeltvedtak.

Barnevern har høy prioritet i kommunen. Helse- og sosialsjefen sier Krødsherad kommune er veldig velvillig innstilt til å bevilge de midler som skal til innenfor barnevernet. Årsaken til at barnevernet prioriteres høyt i kommunen, er sannsynligvis at den forrige sosialsjefen var svært engasjert i dette saksområdet, mener rådmannen.

Krødsherad har mange barn under tiltak (22, i følge Statistisk sentralbyrås statistikk for 1999). Kommunen ønsker å ha en lav terskel for barnevernet, i den forstand at de prøver å gi barn hjelp tidlig. Mange av tiltakene er derfor 'lette', av forebyggende karakter. Helse- og sosialsjefen, som selv har ledererfaring fra en bydel i Oslo, mener at bare 2-3 av dem som er i barnevernet i Krødsherad ville kommet inn i barnevernet i hovedstaden. Den lave terskelen skal også gjøre det mindre vanskelig å ta kontakt med barnevernet, og føre til at slik kontakt blir mindre stigmatiserende. Helse- og sosialsjefen mener at de har oppnådd dette i Krødsherad. Likevel opplever kommunen at de som *virkelig* trenger det, ikke kommer selv.

Krødsherad hadde en opprydding i barnevernsakene i fjor. Mange saker lå i skuffen. De kjøpte ekstern konsulenthjelp for å gå igjennom sakene, og føler nå at de er "oppegående" på dette.

Barnevernkonsulenten er utdannet barnevernpedagog, og kom til kommunen som nyutdannet for 4 år siden. Sosialleder er utdannet sosionom. Han er ny i jobben, og har ikke jobbet med barnevern tidligere. Sosiallederstillingen sto vakant i en lenger periode, noe som ble oppfattet som problematisk for barnevernkonsulenten. Hun var selv nyutdannet, med liten erfaring i barnevernarbeid, og hadde ingen i kommunen å rådføre seg med i denne perioden. Krødsherad støttet seg i denne perioden til erfarne folk i Ringerike kommune. Kommunen kjøper også veiledning fra private konsulenter (tidligere barnevernleder i Ringerike er nå privat konsulent i barnevern), eller fra Ringerike kommune. Barnevernkonsulenten sier også at hun har lært mye av disse, og av den veiledningen hun har fått hos fylkesmannen.

En del av barneverntiltakene består i økonomisk hjelp, og grenser til sosialhjelp. Krødsherad bruker også besøks- og avlastningshjem og barnehageplass/SFO som tiltak i barnevernet. Kommunen utarbeider tiltaksplan for den enkelte barnevernklient. Tidligere har Krødsherad ikke hatt skriftlige rutiner på barneverntiltakene, men slike er nå i ferd med å utarbeides.

Barnevernet jobber aktivt i forhold til skolen, og opplever at lærerne tar kontakt hvis de er bekymret.

Helse- og sosialsjefen sier at fylkesmannen har gitt god hjelp i forbindelse med konkrete saker, særlig i en fylkesnemndsak som kommunen hadde. I denne perioden var sosialsjefen syk, slik at kommunen sto uten sosialsjef. Kommunen leide da inn hjelp fra en privat konsulent.

Krødsherad har ikke juridisk kompetanse å sette inn i forbindelse med fylkesnemnd-behandling/tvangsinngrep. Kommunen kjøper tjenester i slike tilfeller fra en advokat som har spesiell kompetanse. Helse- og sosialsjefen sier at deres erfaring var at samarbeidet med denne erfarne advokaten økte kommunens kompetanse på slike vanskelig saker. Krødsherad har et stående kommunestyrevedtak på at barnevernet kan kjøpe slike tjenester ved behov, og heller søke om midler i ettertid. Kommunen samarbeider også med fylkesmannen i alvorlige saker. Krødsherad har dessuten kjøpt tjenester fra en

saksbehandler i barneverntjenesten i Ringerike kommune. Helse- og sosialsjefen sier det er god kontakt med Ringerike i slike spørsmål. I en annen barnevernsak, som ikke er fylkesnemndsak, kjøper kommunen kompetanse i pedagogikk.

I fylkesnemndsaken som er nevnt ovenfor, var den innleide advokaten med i hele prosessen. Kommunen møtte ingen problemer i fylkesnemnda, og fikk heller ingen kritiske merknader. Økonomiske ressurser oppfattes ikke som en hindring når det gjelder å forfølge slike alvorlige barnevernsaker.

Lesja kommune

Barnevernsakene er delegert til sosialleder (leder av sosial- og familiekontoret) i Lesja kommune. Lesja har hatt liten bemanning på barnevernsiden, men kommunen har ganske nylig fått ansatt en barnevernkonsulent i 100 prosent stilling. Tidligere har sosiallederen jobbet med barnevernsakene (i statistikken fra 1999 var Lesja oppført med 0,3 årsverk til barnevern). Den lave bemanningen betyr at kommunen har hatt liten kapasitet på dette arbeidet, men i følge helse- og sosialsjefen har det heller ikke vært noen stor pågang av meldinger til kommunen. Han forventer imidlertid at antallet saker nå vil øke. Noen barn som kunne vært tatt hånd om av barnevernet, har nok tidligere fått hjelp av andre tjenester, som sosialkontoret og PPT. Siste kvartal 2000 kom tre nye meldinger til barnevernet. I alt var det da ni registrerte barnevernsaker.

Den nye barnevernkonsulentene mener at det lave tallet på barneverntiltak i kommunen henger sammen med den lave bemanningen kommunen har hatt på dette feltet. Hun sier at nå som Lesja har fått en barnevernkonsulent på heltid, vil barneverntjenesten bli mer synlig. Hun regner med at dette vil føre til at flere saker kommer opp.

Barnevernkonsulentene som ble ansatt fra november 2000 er utdannet sosionom. Stillingen i Lesja er hennes første jobb etter ferdig utdanning, og hun har ikke arbeidet med tilsvarende problematikk tidligere. Hun sier at hun kan bruke sosiallederen (som tidligere arbeidet med barnevernsakene i Lesja) som samtalepartner og rådgiver, og gir uttrykk for at dette er både godt og nødvendig for henne.

Lesja bruker støttekontakter, besøkshjem og støtte til barnehage som tiltaksformer i barnevernet. Kommunen har ikke hatt tilfeller av omsorgsovertakelse de siste årene. Ordføreren nevner også at familiekontoret har tatt initiativ til sommerleir for barn. Dette er blitt enormt populært, og kan vise seg å være et viktig forebyggende tiltak.

Helse- og sosialsjefen sier det er skjedd en holdningsendring i skolen når det gjelder barnevern. Både barnevernet selv, helsesøster og psykiatrisk sykepleier har gjort en god jobb for å lage en lavere terskel for å komme inn i barnevernet. Disse har dannet et tverrfaglig team som besøker alle skoler og barnehager fire ganger hvert halvår. Dette har vært gjort i 1 1/2 år nå, og arbeidet begynner å bære frukter. De har i noen grad klart å få forståelse for at barnevernet også er en hjelpetjeneste. I løpet av de siste 2-3 årene har barnevernet utviklet seg til å bli mindre stigmatiserende enn tidligere. I følge den nye barnevernkonsulentene skyldes det bedre samarbeidet med skoler og barnehager både barnevernets aktive og systematiske arbeid for å skape et tillitsforhold, men også at det kommer unge, relativt nyutdannede ansatte inn i for eksempel skoler og barnehager. De yngre fagfolkene har jevnt over en mer åpen holdning i forhold til barnevernets arbeid.

Kommunen har i det siste hatt én klage i forhold til barnevernet. En mor har ikke lenger tillit til sosiallederen. Hun er tilbudt at den nye barnevernkonsulentene kan overta hennes sak, men hun ønsker at saken skal overlates til en nabokommune. Helse- og sosialsjefen mener at det skal la seg gjøre, og sier at dette bør være mulig når det er så få som arbeider med barnevern som i Lesja. Kommunen har et visst samarbeid med Dovre om barnevern.

I og med at det bare har vært én ansatt i kommunen som har jobbet med barnevern, har kommunen valgt å få med en fra Dovre til å observere familier ved alvorlige tilfeller. Helse- og sosialsjefen sier at han ønsker å "smelte sammen" de to kontorene, slik at de som arbeider med dette kan "dra veksler på faget". Han mener et mye nærmere samarbeid mellom Dovre og Lesja vil gi et mer kompetent fagmiljø på dette området. Dette kan også gjøre situasjonen lettere hvis det skulle oppstå tilfeller med nær kjennskap mellom barnevernkonsulentene og klienter. Slike situasjoner vil være lettere å håndtere med et større fagmiljø.

Den nye barnevernkonsulenten i Lesja sier at hun har forsterket samarbeidet med Dovre. Barnevernkonsulentene i Lesja og Dovre møtes nå hver måned for å drøfte spørsmål knyttet til barnevernet. Begge kommunene har dessuten en avtale som sier at barnevernkonsulentene kan benytte 10 prosent av sin stilling til å arbeide i barnevernet i den andre kommunen. Dette betyr at de for eksempel kan bruke hverandre til å observere i vanskelige situasjoner.

Lesja har ikke hatt saker for fylkesnemnda de senere årene.

Lurøy kommune

Barneverntjenesten og sosialtjenesten i Lurøy er organisert i samme enhet. Sosialleder arbeider selv med barnevernsakene, mens en underordnet arbeider med sosialsakene. Sosialleder sier at det kan oppstå problemer med sammenblanding av de to saksfeltene, men at han er seg dette bevisst, og forsøker "å holde orden på" barnevernsakene. Han mener at man må kunne definere klart hvilke saker som er barnevernsaker. Sosiallederen oppgir 'på papiret' at 50% av hans stilling går med til barnevernarbeid, men til tider bruker han 70-80% av tiden sin på dette arbeidet. Ved samarbeidskonflikter mellom for eksempel foreldre og sosialleder, kan medarbeideren ta over saker.

Ca. 20 barn er til enhver tid i barneverntiltak i Lurøy (dette presiseres til 10 i tiltak, 10 i utredning). Nesten alle tiltakene er hjelpetiltak. Nå har kommunen ingen i tvangstiltak, men sosialleder er i ferd med å forberede en sak for fylkesnemnda. Sosiallederen sier at kommunen har en relativt lav terskel for å sette inn hjelpetiltak for barn. Sakene er nå så mange at kommunen ikke klarer å holde fristene pga. kapasitetsproblemer. Av 6 saker som ble avsluttet siste halvår, klarte kommunen bare å holde fristen i én sak. Én sak har ventet over seks måneder. Sosialleder sier at denne saken ikke er så viktig (foreldrene har selv tatt kontakt – han medgir senere at saken kan være viktig likevel), men at denne overskridelsen kan innebære at kommunen får mulkt. Sosiallederens inntrykk er imidlertid at fylkesmannen ikke følger opp dette særlig nøye.

Både rådmannen og sosiallederen sier at kommunen er beredt til å ta de barnevernsakene som måtte komme opp, uten hensyn til hva de måtte koste. Økonomien oppfattes ikke som en begrensning for denne type oppgaver.

Barneverntjenesten i Lurøy kommune bruker følgende typer tiltak: Barnehageplass, besøkshjem, hjemmekonsulent, foreldreveiledning, støttekontakter, familierådgivning, økonomisk støtte, BUP og institusjoner, inkludert familieavdelinger. Barneverntjenesten i Lurøy har ansvarsgrupper for brukerne, og utarbeider tidsavgrensede tiltaksplaner for den enkelte barnevernklient. De evaluerer tiltakene i forhold til nytten.

Sosiallederen mener at han har et godt samarbeid med andre kommunale instanser nå. Folk begynner å kjenne ham, og begynner også å få kunnskap om hva barneverntjenesten kan bidra med. Helsesøster, politi og PPT tar lett kontakt med barnevernet, mens skolen synes å ha en høy terskel for å ta kontakt. Sosialleder sier at skolen synes å mene at den bare skal bry seg med hvordan barnet har det i skoletiden. Barnehagene er flinkere, men

dette kan skyldes at de ser mer til foreldrene. Ellers får barnevernet en del henvendelser fra private, BUP og legene. Barnevernet tar også opp saker selv, de får vite mye uten at det nødvendigvis skjer ved en formell henvendelse. Når en sak først er blitt barnevernsak, synes sosiallederen at samarbeidet med andre kommunale instanser går greit. Sosialleder har møter med lærere etc. for å drøfte saker åpent. Han har også hatt informasjonsmøter med barnehagestyrerne og rektorene for å presentere barnevernet.

Hvis saker som kommer opp er for nær sosiallederen, kan han leie inn hjelp fra Rana. Lurøy har ytt bistand (veiledning) i forhold til barnevernet i Træna.

Sosiallederen forteller at han i utstrakt grad brukte fylkesmannen som veileder da han var ny i stillingen. Han synes den veiledningen han fikk var god. Ellers bruker han også barneverntjenesten i andre kommuner. Seks kommuner i Ytre Helgeland har et 'barnevernfaglig forum', som også fungerer i forhold til veiledning. Sosiallederen sier at etter hvert opparbeider man seg et nettverk, der man kan ta kontakt ved behov. Det er også utarbeidet mye skriftlig rutinemateriell på barnevern, der man får god oversikt over hvordan ulike saker skal behandles.

Rådmannen nevner at fylkesmannen har satt i gang et veiledningsprosjekt for småkommunene i området. Hun mener at hovedproblemer for barnevernet i små kommuner er at de får et for lite saksomfang til å få erfaring med en del sakstyper. Det kan være en fordel at små kommuner gir oversikt, men det er et problem at de ikke kan ha spesialister på ulike oppgaver. Små forhold gir gjennomsiktighet, noe som kan innebære at de har bedre sjanser til å gripe inn på et tidlig tidspunkt. Det kan imidlertid være vanskelig å gripe inn overfor folk man selv kjenner.

Lurøy bruker sakkyndige (psykologer, psykiatere) til å utrede omsorgssituasjonen i alvorlige saker. Dette koster fort 50 000 kr. pr. sak. Likevel står det aldri på økonomien i slike saker. Sosialleder sier at kommunen må leie inn kvalifiserte folk til å utrede vanskelige saker, når det bare er én person som arbeider med barnevernsakene. Lurøy kommune kjøper advokattjenester fra et advokatfirma i Bodø som har spesialisert seg på slike saker. Advokatene kan koples inn tidlig, også for å få råd før en utredning settes i gang. Det hender kommunen har et strategimøte med advokaten, for å sikre seg at det ikke gjøres formelle feil i prosessen. Når det gjelder foreldreveiledning, kjøper også kommunen noen tjenester.

Sosiallederen har foreløpig ikke kjørt ferdig en sak for fylkesnemnda. Han har tidligere forberedt en slik sak, men familien flyttet før saken kom opp for nemnda. Sosialleder er nå i ferd med å avslutte forberedelsene av en sak som skal inn for fylkesnemnda. Ytterligere to saker er på gang. Slike saker krever svært mye ressurser – både tid og penger – i forberedelsesfasen. Dette skaper bl.a. problemer med å holde tidsfristene. Likevel mener sosiallederen at det i lengden helt klart vil være dyrere for kommunen *ikke* å forfølge disse sakene skikkelig.

Sosiallederen er oppvokst i, og bor selv i, den kommunen han arbeider. Han mener det kan være en stor fordel at han kjenner folk, men det kan også oppstå problemer knyttet til at han for eksempel møter barn av skolekamerater i barnevernsammenheng. Han nevner et eksempel på en slik sak, som løste seg greit. Sosiallederen sier at det med nødvendighet blir en del saker som dreier seg om folk han kjenner, men at dette stort sett ikke byr på problemer. Han har heller ikke egne barn, slik at det ikke kan oppstå problemer knyttet til at han får saker som gjelder barnas kamerater.

Sosiallederen opplever barnevernarbeidet som belastende. Han forsøker å holde regulære arbeidstider. I begynnelsen fikk han veldig mange oppringninger om natten. Han opplever

sjelden at folk tropper opp hos ham, noe han mener har sammenheng med bosettingsstrukturen i kommunen. Lurøy har ingen barnevernvakt. Sosiallederen mener at kommunen burde hatt et system for å håndtere meldinger som kommer inn om natten og i helgene.

Tjeldsund kommune

I Tjeldsund er det samme person som jobber med sosialhjelp og barnevern. Taushetsplikten kan fungere som et hinder for å få til gode løsninger i skjæringspunktet mellom disse tjenestene. Helse- og sosialsjefen mener imidlertid at nettopp koplingen mellom sosialhjelp og barnevern kan gi bedre muligheter til å ivareta barna. Barnevernkonsulentene sier at hun ikke kan "dele hjernen min i to", slik at den ene delen (sosialhjelpen) ikke får vite hva den andre (barnevernet) vet. Også den kommunale sosialtjenesten har plikt til å melde i fra dersom den får vite om saker som bør involvere barnevernet, og det at det er samme person, kan ikke være et problem, mener hun. Barnevernkonsulentene sier at hvor mye tid hun bruker på barnevernsaker varierer veldig. Når det er som mest, tar barnevernsakene omtrent 25% av tiden, anslår hun.

Det er svært få barnevernsaker i Tjeldsund. For tiden er bare to barn på tiltak, og en av disse går nå ut av barnevernet. Ved spørsmål om årsaken til at det er så få barnevernsaker, svarer både helse- og sosialsjefen og barnevernkonsulentene at et så tett samfunn som Tjeldsund innebærer at folk skjuler mye. Alle er i slekt med hverandre. Dette betyr i noen grad at barn med problemer lettere kan fanges opp, men også det motsatte: at folk beskytter hverandre, og derfor ikke sier i fra til barnevernet.

Både Helse- og sosialsjefen og Barnevernkonsulentene sier at de synes Tjeldsund kommune gir dem god anledning til å gå på kurs. Barnevernkonsulentene sier at hun nesten får dårlig samvittighet, så mange kurs flyr hun på. Fylkesmannen kjører kurs for barnevernarbeidere i småkommuner, og dette opplever informantene som svært nyttig. Blant annet hadde fylkesmannen og departementet et prosjekt om veiledning i småkommuner. Kurset gikk over lang tid, og deltakerne møttes én gang i måneden. Dette fungerte veldig bra, ikke minst ved at barnevernkonsulentene ble kjent med hverandre. Det er imidlertid lite faglig samkvem med de andre kommunene nå.

De sier også at det er en styrke å være to med kompetanse på barnevern. Dette betyr at de kan diskutere med hverandre, og slipper å ta vanskelige beslutninger helt på egenhånd. Men også andre fagpersoner – som førskolelærere, helsesøster, lærere og omsorgssjef – kan være med og observere i vanskelige saker. Disse kan imidlertid av og til kvie seg for å være med. Likeledes kan taushetsplikten bety at det er vanskelig å trekke veksler på andre på denne måten.

Følgende typer av tiltak er brukt av barnevernet i Tjeldsund de senere årene: Råd og veiledning, helgeavlastning, barnehage, støttekontakt (men veldig vanskelig å få tak i) og hjemkonsulent. Barneverntiltakene skal kunne evalueres. Tjeldsund bruker mye råd og veiledning i barnevernet, og de har problemer med å evaluere effekten av dette. Informantene mener også at det er vanskelig å lage en plan over tiltak som består av råd og veiledning.

Helse- og sosialsjefen sier at hun ikke ser det lave antallet barnevernsaker som et godt tegn. Hun venter på at skolen, legen eller andre skal komme med meldinger, men det gjør de ikke. Barnevernkonsulentene sier at det som har vært av barnevernsaker stort sett har vært blant innflyttere. Helse- og sosialsjefen og Barnevernkonsulentene har informert i barnehagene og skolene, men ingenting skjer. De sier at de vet at det er situasjoner der barnevernet burde være koplet inn, for når barna blir 18 år, kommer de på sosialkontoret. Barnehagen bør se det, hvis barna går i barnehage. Skolen ser det, men de melder ikke.

Lærerne bor i den bygda de jobber i, og er avhengig av godt naboskap. En del lærere er også i slekt med mange av barna i skolen. Helse- og sosialsjefen tror lærerne er redde for konflikt med foreldrene. Det er viktigere å holde en god tone i forhold til foreldrene enn å ivareta barna. Det virker som om de andre instansene i kommunen ikke har tillit til hva barnevernet kan gjøre om de får melding. Folk oppfatter barnevern som straff, og ser ikke hvilke tjenester barnevernet kan tilby.

Barnevernkonsulenten og Helse- og sosialsjefen sier at hvis det uformelle barnevernet fungerer som det skal, vil det være mindre bruk for formelle barneverntiltak. Men andre ansatte i kommunen oppfatter det utidig om de skulle blande seg inn i familiers indre anliggender. Barnevernet blir imidlertid hyppigere kontaktet hvis noen tror de kan få økonomisk hjelp.

Heller ikke legen melder saker for barnevernet, han synes å være mer opptatt av å ha gode relasjoner til de voksne enn av å si ifra hvis barn ikke har det bra hjemme. Barnevernkonsulenten sier at hun har mottatt telefonhenvendelse fra politiet én gang, men ellers ikke.

Både Barnevernkonsulenten og Helse- og sosialsjefen synes det er vanskelig at de vet så mye om barn som kan trenge hjelp, men at de likevel ikke kan gjøre noe fordi de ikke vet nok og ikke får meldinger. De fleste andre instansene i kommunen mener tydeligvis at det ikke er tilstrekkelig med alvorlig bekymring for barna, de må ha bevis før de gir barnevernet en bekymringsmelding. Begge de to informantene har imidlertid god erfaring med nyutdannede ansatte (helsesøster og førskolelærere), og mener at disse har en mer åpen holdning til barnevernet.

Tjeldsund bruker ikke andre kommuner i forbindelse med barnevernsaker, men de snakker stadig om det, ifølge informantene. Tjeldsund har ikke hatt behov for å leie inn hjelp fra andre kommuner på barnevernsiden. De har imidlertid opplevd at en annen kommune (Bjarkøy), som var uten barnevernkonsulent en periode, kjøpte hjelp fra dem. Barnevernkonsulenten tviler på om hun ville likt en slik situasjon i egen kommune. Verken Barnevernkonsulenten eller Helse- og sosialsjefen tror at denne type hjelp fungerer godt i forhold til barna. Tjeldsund har heller ikke leid inn hjelp fra private konsulenter, men sier at Balsfjord har gjort dette. Begge stiller seg tvilende til nytten av slik hjelp. De sier at hvis det skal ha noen verdi, bør konsulenten gå inn i et samarbeid med barnevernet i kommunen, f. eks. for å gi en enslig barnevernkonsulent noen å diskutere saker med.

Når det gjelder psykologkompetanse, bruker barnevernet BUP. De opplever imidlertid at det er vanskelig å få hjelp fra BUP, men når de først får innpass (dvs. hvis det er en faglig interessant sak), får de god hjelp. Ellers hører Tjeldsund til Narvik sykehus når det gjelder psykiatri, og Harstad sykehus når det gjelder somatikk. Informantene antyder imidlertid at Narvik sykehus sliter med interne problemer, og at dette ikke akkurat styrker tilbudet sykehuset kan gi kommunen.

Tjeldsund kommune har ikke hatt noen saker for fylkesnemnda de senere årene.

Fordelen med en liten kommune som Tjeldsund er at både barnevernet og sosialkontoret kan gå skikkelig inn i saker, sier informantene. Selv om det er vanskelig å få meldinger, er det ikke vanskelig å arbeide med de som kommer inn. Nærheten til innbyggerne kan imidlertid gjøre belastningen med å arbeide i barnevernet stor. Helse- og sosialsjefen og Barnevernkonsulenten sier at det er sjelden klienter direkte utsetter dem for stort personlig press, men noen få klienter er svært tøffe. De har opplevd å få telefontrusler pga. at de ikke ville utbetale sosialhjelp.

6.3.3 Barnevernet: Nærhet er både et problem og en styrke

Vi ser av Tabell 6.1 at det er store forskjeller mellom case-kommunene når det gjelder antall barn i barneverntiltak. I de kommunene som har mange saker, kommer det også fra tid til annet opp omsorgssaker som må behandles i fylkesnemnda. Felles for de to kommunene som har relativt mange barnevernsaker, er at de har en lav terskel for å definere en situasjon som en sak for barnevernet. De benytter en lang rekke hjelpetiltak, også økonomiske. En viktig betingelse for at småkommunene skal ivareta barnevernet på en god måte synes å være at det er etablert et tillitsforhold mellom de som jobber i barneverntjenesten og andre kommunale instanser, som skole, helsesøster etc. Dette forutsetter igjen at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive systematisk arbeid over flere år.

De kommunene som har mange barnevernsaker, sier at de til tider opplever tidspress, og at tidsfristene ikke alltid holdes. Når bare én person arbeider med disse sakene, blir systemet sårbart for særlig tunge saker som krever mye tid. Barnevernkompetansen til de ansatte i de kommunene vi har sett nærmere på, varierer noe. De som er utdannet barnevernpedagoger eller sosionomer, har alle ganske kort erfaring fra arbeid i barnevernet (0-4 år), og ingen har jobbet i tilsvarende stillinger i andre kommuner. Med andre ord kommer nyutdannede inn i 'ensomme' stillinger i småkommunene, noe som oppleves som tøft for enkelte. Noen nevner at de i denne situasjonen er avhengig av veiledning og oppfølging av andre, noe som ikke alltid er tilgjengelig i småkommunene. Fagfolk i fylkeskommunen og hos fylkesmannen samt barneverntjenesten i nabokommuner kan imidlertid fungere som støttespillere i vanskelige saker.

Tabell 6.1 Trekk ved kommunenes barneverntjeneste

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Antall ansatte (stillingsbrøk)	1 i 100%, 1 i 40% (sosialleder)	1 i 100% (ny-ansatt) (tidl. tot. 30%-sosialleder)	1 i 50% stilling (sosialleder)	1 i ca. 25% stilling
Barnevernets kompetanse:				
- utdanning	1 barnevern-pedagog, sosialleder er sosionom	1 sosionom	1 lærer (videreut. i sosial- og barnevern)	1 barnevern-pedagog Sosijsjefen er sosionom
- erfaring	1 har 4 år erfaring, 1 uten erfaring fra b.v.		7 år som sosialleder	3,5 år som barnevernkons., tidl. som ufaglært
Omfang av barn i barnevernet (i år 2000)	22	9	20	2
Fylkesnemndsaker?	Har hatt én fylkesnemndsak	Ingen saker for fylkesnemnda	Arbeider nå med fylkesnemndsaker	Ingen saker for fylkesnemnda
Bruk av tiltaksplaner?	Utarbeider nå tiltaksplaner	Ja, nå, men ikke alltid tidligere	Bruker tiltaksplaner	Bruker mest råd og veiledning, ikke planer for dette
Samarbeid internt	Fungerer godt i f.h.t. skole		Bedre nå enn tidligere, mindre bra i fht. skolen	Vanskelig å få meldinger fra andre
Eksternt samarbeid:				
- andre kommuner	Ringerike kommune, kjøp av tjenester, veiledning, hjelp	Samarbeid med Dovre	Ytt noe bistand til Træna, kan bruke Rana. Forum i Ytre Helgeland (6 kommuner)	Ytt noe bistand til Bjarkøy
- fylkesmannen	Hjelp og veiledn.		Veiledning	Kursing
- kjøp av private tjenester	Privat konsulent Advokat hjelp Pedagogisk kompetanse	Kjøper tjenester fra sakkyndige og advokater ved behov (lite)	Advokathjelp Psykolog- og pedagogkompetanse	

Følgende utfordringer for barnevernet er nevnt i case-kommunene:

- Bare én ansatt som saksbehandler for barnevernsakene gjør at avgjørelser i vanskelige saker faller på én person. Ingen internt i kommunen å rådføre seg med. Ved samarbeidsproblemer mellom foreldre og barnevernarbeideren, er det ikke alternative saksbehandlere å sette inn

- Vanskelig å rekruttere barnevernspedagoger, spesielt med erfaring. Få tunge saker gjør det vanskelig å opparbeide seg erfaring med slike saker
- Liten stab gjør det vanskelig å ta 'toppene' (når tunge saker kommer opp) – annet arbeid kan bli skadelidende
- Samarbeidet med andre instanser er tungt. Vanskelig å få inn meldinger pga. at for eksempel lærere kjenner familiene
- Ingen juridisk kompetanse på barnevern internt i kommunen kan gjøre at kommunen kommer skjevt ut i forhold til enkelte saker

Løsningsstrategier som er benyttet av enkelte av kommunene:

- Rådføre seg med for eksempel overordnet, hvis denne har kompetanse på barnevern
- Søke hjelp eksternt: I andre kommuner, enten ved å kjøpe hjelp, søke råd på telefon, eller ved et 'barnevernfaglig forum'. Få hjelp og veiledning hos fylkesmannen. Kjøpe tjenester fra private konsulenter på barnevern (for eksempel til å ta de enklere sakene når en tung sak krever mye ressurser). Kjøpe advokatbistand, som settes inn tidlig i prosessen.
- Overlate saker med konflikt mellom saksbehandler og foreldre til andre kommuner
- Bekoste etterutdanning i barnevern for ansatte med annen formell kompetanse

6.4 Rettssikkerhet i småkommunene: Nærhet på godt og vondt

Diskusjonen av rettssikkerhet innledningsvis i kapitlet oppsummerte hvilke krav som stilles til kommunene for at avgjørelsene skal sikre innbyggernes rettssikkerhet: Kompetanse, kapasitet, effektivitet og avstand (habilitet). I case-studien har vi sett noe nærmere på habilitetsproblematikken generelt i kommunene, og undersøkt forholdene knyttet til barnevernet mer spesifikt.

I små kommuner vil båndene mellom kommunalt ansatte, kommunepolitikere og innbyggere med nødvendighet være tettere enn i større kommuner. Når det gjelder habilitet, er alle de fire kommunene bevisst problematikken knyttet til at kommunalt ansatte også er medlem av kommunestyret. Slike dobbeltroller skaper både prinsipielle og praktiske problemer. Særlig vanskelig blir dette når politikerne er ansatt i sentrale stillinger i administrasjonen. Flere kommuner nevner at det spesielt er *nye* politikere som blander rollene, og at kursing og bevisstgjøring av politikere er et virkemiddel for å hindre rolleforvirring. Etablering av overordnede planer kan også bidra til å dempe uheldige utslag av nære bånd mellom beslutningstakere og berørte. Vårt inntrykk er imidlertid at lokalpolitikere i småkommunene ikke så gjerne ønsker å la seg binde av planer, fordi de hindrer fleksibiliteten i beslutningsprosessene. Det lille samfunnets gjennomsiktighet innebærer at det ofte ikke er noe klart skille mellom sak og person – på godt og vondt. På *godt* fordi de kommunale avgjørelsene ikke blir fjerne, upersonlige og rigide. På *vondt* fordi slik nærhet i større grad kan åpne for urimelig forskjellsbehandling. Flere informanter fra våre fire kommuner hevder imidlertid at gjennomsiktigheten i småkommunene betyr at enhver (større) forfordeling fra kommunens side er umulig, rett og slett fordi hele bygda ville få vite om det.

Rettsikkerhet i barnevernet er knyttet både til i hvilken grad kommunen får inn meldinger om forhold som er bekymringsfulle, og til hvordan kommunen arbeider med de sakene som blir meldt inn. Barneverntjenesten er en tjeneste som de små kommunene kanskje har spesielt gode og spesielt dårlige forutsetninger for å ivareta på en god måte. De gjennomsliktige forholdene i små kommuner kan tilsi at barnevernsaker blir mer synlige og kommer tidligere opp, og derfor kan løses på et tidligere stadium enn hva som er tilfelle i større kommuner. På den annen side kan tett kontakt mellom innbyggerne bidra til at de skjærer hverandre, slik at barnevernet ikke får meldinger, og derfor ikke kommer inn i situasjoner der barn burde vært hjulpet. For våre fire case-kommuner kan vi se begge tendensene. Noen kommuner sliter med å få inn meldinger, både fra enkeltpersoner og fra andre kommunale aktører, slik at barnevernet ikke får satt inn hjelpetiltak. Andre kommuner har klart å etablere et tillitsforhold mellom barnevernet og for eksempel skole, helsesøster og barnehage. Disse kommunene har en lav terskel for å kalle en sak for en barnevernsak, og har et vidt spekter av hjelpetiltak å sette inn overfor barna og deres familier.

Når først meldingene er kommet inn til barnevernet, er spørsmålet om de små kommunene har kapasitet og kompetanse til å ta seg av dem på en forsvarlig måte. I de kommunene vi har studert, er det pr. i dag bare én person (i hel, halv eller kvart stilling) som arbeider med barnevernsaker. Dette innebærer liten fleksibilitet og problemer med å holde tidsfrister i perioder med stor belastning, for eksempel ved alvorlige omsorgssaker. Fagmiljøet rundt barnevernarbeidet blir svært lite i de små kommunene, og flere av informantene sier de savner å få andres meninger om sakene. Det føles som et stort ansvar å skulle ta vidtrekkende beslutninger alene. I særlig tunge saker sørger kommunene stort sett for å få flere personer inn, enten ved å kjøpe kompetanse, rådføre seg med andre kommuner, bruke andre i egen kommune, eller ved å benytte den kompetansen som finnes hos fylkesmannen.

Kompetansen til de ansatte i barnevernet i våre case-kommuner, varierer noe. Ikke alle kommunene har ansatt barnevernpedagog eller sosionom i barneverntjenesten. Noen er barnevernpedagoger, men disse har ganske kort erfaring fra arbeid i barnevernet. I de fleste kommunene har ikke barnevernarbeiderne andre i kommunen med kompetanse på barnevern å rådføre seg med. Det kan synes som en viktig utfordring for barnevernet i småkommunene å sørge for at den som arbeider med barnevernsakene har støttespillere som på en enkel måte kan bringes inn i alle typer saker.

Avslutningsvis kan vi si at barneverntjenesten i de små kommunene synes sårbar. Dette gjelder både for de ansattes kompetanse (inkludert erfaring) og kapasiteten i systemet, og for samarbeidsforholdene med andre instanser i kommunen. På sitt beste har småkommunene svært gode forutsetninger for å ivareta denne tjenesten, hvis de nære forholdene bidrar til at tjenesten kan hjelpe barna på et tidlig stadium, og derved hindre at problematiske forhold utvikler seg til omsorgssaker. På den annen side kan også barnevernet jobbe spesielt tungt i småkommunene, hvis tilliten til tjenesten er liten og innbyggerne beskytter hverandre mot inngrep fra barnevernet.

7 Samfunnsutviklingsoppgaver

7.1 Innledning

Den fjerde dimensjonen ved generalistkommunekravet er oppgavene knyttet til samfunnsutvikling. Dette kan defineres som kommunenes oppgaver i tilrettelegging og styring av utviklingen i lokalsamfunnet. Innenfor denne funksjonen har vi valgt å studere næringsutvikling og fysisk planlegging. Mens det er grunn til å anta at små kommuner har betydelige utfordringer i forhold til næringsutvikling, og derfor ser stor egen nytte av innsats innenfor denne oppgaven, er det grunn til å anta at det ikke er sammenfall mellom det behovet små kommuner opplever for planberedskap og statens forventninger til planleggingen. Disse forskjellene er med å begrunne valget av disse to oppgavene.

Både næringsutvikling og fysisk planlegging vil kreve betydelig kompetanse og kapasitet til å drive langsiktig utrednings- og utviklingsarbeid. Det er både snakk om generell utrednings- og planleggingskompetanse, og teknisk spisskompetanse. Staten stiller imidlertid ingen spesifikke kompetansekrav til kommunene. Vi har undersøkt kommunenes bemanning av og kompetanse innenfor disse to oppgavene. Vi har også prøvd å kartlegge kommunenes bruk av fylkeskommunale og statlige veiledningstjenester og private konsulenter, og muligheter til å skaffe seg bistand utenfra. Siden vi forventer at småkommunene ikke selv vil besitte tilstrekkelig spesialkompetanse, er spørsmålet om deres mulighet til å skaffe seg denne, interessant.

Opgavene innenfor næringsutvikling og planlegging har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale. Samarbeid om næringsutvikling kan gi fordeler for alle kommuner i en region, og forhindre at de bruker ressurser til å utkonkurrere andre. Samarbeid om fysisk planlegging kan forhindre at utbygginger i en kommune får negative effekter i nabokommunen. Samarbeid om fagkompetanse, for eksempel om felles nærings- og/eller plankontor, kan gi større fagmiljøer, og den enkelte kommune kan få bedre tilgang til en sammensatt og høyere fagkompetanse. Lundquist (1996) viser til en svensk studie som fant at det var lite interkommunalt samarbeid innenfor næringspolitikken og samfunnsplanlegging. Det meste av samarbeidet dreide seg om tjenesteyting. Han begrunner dette i at kommunene ikke har insentiver til å samarbeide om politikk for ressursmobilisering, dvs. politikk for å styrke ressursgrunnlaget. Innenfor dette området vil kommunene konkurrere med hverandre. Vil dette bety at småkommunene sjelden velger samarbeid med nabokommuner for å løse kompetanse- og kapasitetsproblemer i forhold til disse oppgavene? I så fall, hvilke strategier benytter de for å overvinne eventuell mangel på kompetanse og kapasitet?

Vi har valgt å gå mer grundig inn på kommunenes næringspolitiske arbeid, mens planleggingsfunksjonen dekkes mer summarisk. Innenfor begge områdene har vi forsøkt å kartlegge utfordringer kommunen står overfor og hva de gjør innenfor disse områdene, i tillegg til å kartlegge utfordringer og strategier angående kompetanse og kapasitet.

7.2 Næringsutvikling

Små kommuner vil i mange tilfeller stå overfor særlige utfordringer innenfor næringspolitikken. Mange småkommuner har et betydelig fraflyttingsproblem, og behovet for lokal næringsutvikling for å skape arbeidsplasser og opprettholde bosetting kan være prekært. Effektiv næringsutvikling forutsetter gjerne samordning, mellom etater, mellom kommuner og mellom offentlige og private aktører. Ukoordinert næringsutvikling kan gi gratispassasjerproblemer for kommunene, for eksempel ved at en kommune som satser på en aktiv næringspolitikk, kan oppleve at de som sysselsettes i kommunen bosetter seg i – og betaler skatt til – nabokommunen.²¹ Likeledes kan mangel på koordinering medføre at kommuner bruker ressurser på å utkonkurrere hverandre i næringsetableringen (Hagen og Sørensen 1997:143). På den andre siden er kanskje politikk som innebærer ressursmobilerings det området kommunene har vanskeligst for å samarbeide (Lundquist 1996).

Kommunal næringspolitikk kan ta mange former. Ett sett av virkemidler er av økonomisk art, som avsetninger til næringsutviklingsfond eller garantier til etablerere. En annen gruppe av virkemidler kan være tilrettelegging av arealer og lokaler til næringsformål. En tredje type virkemidler er knyttet til infrastrukturtiltak og tekniske tjenester, for eksempel lokalt vegnett og parkeringsmuligheter. Kommunen kan dessuten være en aktiv tilrettelegger for utvikling av lokale eller regionale nettverk av bedrifter.

Oppgavene innenfor kommunal næringsutvikling stiller krav til faglig kompetanse. Det er ikke noe krav fra staten til bemanning eller kvalifikasjoner. Næringsutvikling er en oppgave det er grunn til å tro at kommunene tar på seg av eget valg, fordi de anser det som nødvendig for å opprettholde lokal bosetting og sysselsetting. Nettopp det at næringsutvikling er en oppgave som vil være generert i en oppfatning av lokale behov, og samtidig en oppgave som i liten grad er detaljstyrt fra statens side, er en grunn til at vi valgte å se nærmere på denne oppgaven.

Gjennom planleggingen skal fylkeskommunene og kommunene ha "hovedansvaret for å utforme de regionale strategiene i nærings- og distriktpolitikken. Det skal skje innenfor rammen av nasjonale mål og interesser, og i nært samarbeid med næringslivet" (MD, Rundskriv T-2/98). Det heter også at tilretteleggingen for næringsutvikling bør integreres og videreutvikles som ledd i fylkenes og kommunenes vanlige planlegging. Dette reiser spørsmål om samarbeid og samordning mellom fylkeskommune, kommune og næringsliv, og også samarbeid og samordning med SND, BU, SIVA og andre aktører innen næringsutvikling. Regionale utviklingsprogram er et redskap for å samordne offentlig næringsutviklingstiltak i fylkene. Dette utarbeides av fylkeskommunen, i samarbeid med kommunene, statlige næringsutviklingsaktører og næringslivet.

7.2.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Næringsutvikling er i liten grad studert ved hjelp av større statistiske analyser. I Christiansenutvalgets innstilling ble det referert til en studie av Bukve m.fl. (1991) som har undersøkt små og store kommuners innsats i tiltaksarbeid (NOU 1992:15). Forskerne finner at små kommuner er aktive i dette arbeidet, primært fordi de har mange problemer knyttet til nærings- og folketallsutvikling. Ut over det formaliserte tiltaksarbeidet,

²¹ Dette oppleves trolig som et større problem nå når bedriftsskattene ikke lenger tilfaller den kommunen bedriften er etablert i. Den nye ordningen innebærer at personbeskatningen blir viktigere for kommunene, noe som kan medføre at kommunene først og fremst legger vekt på å *bosette* folk. I kommuner som ligger slik til at det er vanskelig å bo i en kommune og arbeide i en annen, blir imidlertid gratispassasjerproblemene ikke like påtrengende.

fungerer kommunene som samordningsorganer for en rekke tiltak og prosjekter. Kommunene er derfor avhengig av at det finnes næringsrettet kompetanse i administrasjonen, som kan ta hånd om prosjektvurdering, planlegging, økonomistyring, osv. De små kommunene har størst kompetanseproblemer. Det er samtidig kanskje særlig de små utkantkommunene som stilles overfor de største og mest komplekse utfordringene. Mangel på kompetanse og stabil kommunal arbeidskraft, kan lede til uheldige satsinger og sløsing med knappe ressurser (Bukve m.fl. 1991).

At næringsutvikling er en oppgave kommunene selv ser nytten av, at utfordringene trolig er størst i små utkantkommuner, og at det er her rekrutterings- og kompetanseproblemene også antas å være størst, er viktige utgangspunkt for studiens problemstilling. Interessante spørsmål i studiet av småkommunenes innsats i næringsutviklingen vil være: Hvilke tiltak har kommunene for næringsutvikling? Hvem arbeider med dette feltet, og hvilken kompetanse har de? Hva er hovedutfordringene for en liten kommune i arbeidet med næringsutvikling? Eksisterer det samarbeid mellom kommuner i regionen om utviklingen av næringslivet? Hvilken støtte får kommunen i dette arbeidet fra statlige og regionale myndigheter? Vi har også undersøkt hva kommunene gjør innenfor politikkområdet, og vil drøfte evt. variasjoner i lys av utfordringene kommunene står overfor, og organisering og bemanning av oppgaven.

7.2.2 Næringsutvikling i småkommunene

Krødsherad

Krødsherad er en industrikommune. Rundt 30% er sysselsatt i industrien. Det er imidlertid for tiden betydelig nedgang i industriarbeidsplassene, som følge av at produksjonen flyttes utenlands. Landbruket er ingen stor næring i kommunen, men effektiviseringen innenfor næringen bidrar også til lavere sysselsetting. Reiselivsnæringen er betydelig, da særlig knyttet til alpinanlegget i Norefjell. Videre utbygging av reiselivsnæringen er hovedsatsingsområdet for kommunens næringspolitikk. Det er her en ser vekstpotensialet for framtida.

Ansaret for næringsutviklingsarbeidet er delt mellom ordfører, rådmann og etatsjef for tekniske tjenester, plan og næring. Stillingen som tiltakssjef ble lagt ned, da vedkommende ble etatsjef. Samtidig fikk ordfører og rådmann tillagt formelt ansvar for næringsoppgaver. Det har dermed ikke vært noen reduksjon i bemanningen innenfor oppgaven. Kommunen har også to stillinger innenfor landbruk, som er underlagt etatssjefen. Etatssjefen er utdannet bygningsingeniør, og har lang erfaring i arbeid med næringsutvikling og planlegging. Han vurderer det som positivt at både politisk og administrativ ledelse har ansvar innenfor området.

Kommunens næringsarbeid kan deles i tre grupper: For det første hjelp og støtte til mindre prosjekter. Kommunen har selv et lite næringsfond. Arbeidet dreier seg (derfor) mer om veiledning og informasjon i forbindelse med andre offentlige støtteordninger, og da særlig knyttet til BU-midlene. Det er i hovedsak landbruksavdelingen som driver denne typen arbeid. For det andre vedlikehold av eksisterende industri, en oppgave ordfører er sterkt engasjert i. Ordfører sier at de forsøker å selge kommunen som et industrimiljø, og som en kommune som både ligger sentralt og samtidig har gode friluftsmuligheter. Det er begrenset hva kommunen kan gjøre for å bremse eller snu utviklingen innenfor denne næringen. Det tredje området er videre utvikling av Norefjell som reiselivsområdet. Det er denne oppgaven kommunen satser mest på. Ansaret for dette er tillagt etatsjefen. Kommunen har, sammen med SND, private entreprenører og grunneier, utarbeidet en såkalt *Masterplan* for området, som nå skal videreføres i form av

en kommunedelplan. I følge etatsjef ønsker kommunen å styre utbyggingen av området, for å sikre mest mulig varige arbeidsplasser og verdiskapning lokalt. De ønsker å bygge ut en helårig reiselivsnæring og mest mulig utleiesenger. De private entreprenørene ønsker for sin egen del å satse på å bygge hytter og leiligheter for videresalg til private. I tillegg til disse oppgavene, har kommunen også kjøpt og opparbeidet næringstomter. Etatsjefen peker på at det er viktig å ha tomter å tilby aktuelle virksomheter, selv om denne funksjonen ikke er høyt prioritert.

Det er lite formalisert samarbeid med det lokale næringslivet, og det synes ikke som kommunen satser på nettverksbygging, el.l. Næringslivet har selv vist liten interesse i de tilfeller kommunen har tatt initiativ til et mer formalisert samarbeid, i følge etatsjef. Grunnen til at det satses lite på dette ligger kanskje i manglende interesse fra næringslivet, og ikke i manglende initiativ fra kommunens side.

Kommunen har et godt samarbeid med fylkesnivået, da spesielt SND, og er svært fornøyd med dem. Det var SND som tok initiativ til å vurdere en utvikling av Norefjellområdet, og de har støttet prosjektet økonomisk. Kommunen er også fornøyd med at de fikk tilslutning til å etablere en Midtfylke-region, sammen med Modum og Sigdal. Tidligere var kommunen plassert innenfor Drammensregionen. De følte seg druknet, som både en liten og en perifer kommune innenfor regionen.

Samarbeidet med andre kommuner er lite formalisert og lite omfattende. Forholdet mellom kommunene er både preget av samarbeid og konkurranse, sier etatsjefen. Kommunens informanter er lite fornøyde med at en nabokommune har fått en annen klassifisering innenfor SND-systemet enn Krødsherad, og at de dermed mottar bedriftsrettede virkemidler (bl.a. redusert arbeidsgiveravgift). Dette forrykker konkurransen mellom kommunene i regionen.

I følge etatsjef har kommunen begrenset kompetanse i forhold til utfordringene de står overfor og oppgavene de skal gjennomføre. Dette relateres særlig til planleggingen av Norefjellsområdet. Det er begrenset hvilken kompetanse en liten kommune har, og også hvilken kompetanse en liten kommune *bør* ha. De er dermed avhengige av å hente inn veiledning og kompetanse utenfra, både fra fylkesnivået og fra private konsulenter. De gir ikke uttrykk for at det er vanskelig å skaffe til veie nødvendig kompetanse. De er også av den oppfatning at de selv har kompetanse og kapasitet til å lede og styre denne typen planprosesser. Det de mangler er spisskompetanse på spesielle deloppgaver.

Lesja

Lesja er en utpreget landbrukskommune. Omtrent 34% er direkte sysselsatt i næringen. Det dreier seg i hovedsak om jordbruk, med relativt store enheter (gjennomsnittlig 115 dekar). Informantene gir ikke inntrykk av at kommunen står overfor store endringer i sysselsettingen i landbruket. For kommunen er det imidlertid viktig å opprettholde støttefunksjonene overfor denne næringen. Reiseliv er en annen betydelig næring, da konsentrert rundt alpinanlegget på Bjorli. I følge ordfører er det denne næringen som har representert vekst den siste tida.

Landbruk og næring er samlet i en stabsavdeling under rådmannen. Ordfører og rådmann er de to i kommunen som arbeider med næringsutvikling. På landbrukskontoret er det fem ansatte. Kommunen har ambisjoner om at disse skal arbeide med andre næringer, men i følge ordfører har de ikke greid å få det til. Kommunen hadde tidligere en næringskonsulentstilling, som ble inndratt som følge av nedbemanning i forbindelse med 1998-budsjettet. Rådmannen er for øvrig utdannet arkitekt, mens ordfører har landbruksfaglig utdanning.

Kommunen har selv et lite næringsfond, og det finnes et regionalt næringsfond. Økonomisk støtte til nye eller etablerte virksomheter nevnes ikke som en viktig del av kommunens næringspolitikk. Den direkte kontakt med, og veiledning og støtte til bedriftene synes i stor grad å bli ivaretatt gjennom regionrådet, som har faste kontordager i kommunen, og som samarbeider med kommunens BU-ansvarlig. SND samarbeider direkte med reiselivsnæringen på Bjorli om å utvikle nye tjenester der. Kommunen jobber, i følge ordfører med å få etablert nye bedrifter. Et aktuelt eksempel nevnes, uten at det sies at denne etableringen er et resultat av kommunens innsats. Tilrettelegging av arealer eller lokaler er et tiltak som ikke anses som særlig viktig, arealer finnes og er ikke noe problem.

Kommunen samarbeider med andre kommuner i Norrdals-regionen, gjennom regionrådet. Samarbeidet dreier seg både om konkrete næringsprosjekter, og næringspolitisk samarbeid overfor Fylkeskommune, Fylkesmann og Storting. Forholdet mellom kommunene er også preget av konkurranse, og det ligger en motsetning mellom regionale hensyn, bl.a. å styrke Otta som regionsenter, og de lokale interessene til de mindre kommunene. Dette har medført at Skjåk kommune har meldt seg ut av regionrådet. Forholdet til Fylkeskommunen og SND er bra, de har god kontakt og dialog, og de oppleves som en ressurs og veileder for kommunen.

Lurøy

Både næringsleder og ordfører gir uttrykk for at det er betydelig aktivitet og optimisme innenfor næringslivet i Lurøy. Oppdrettsnæringen er stor, og det er etablert fileteringsanlegg for oppdrettslaks. Det finnes noe jordbruk og noe industri i kommunen, og det drives godt i begge disse næringene. Fiskeri, som tradisjonelt var den dominerende næringen i kommunen, er det knyttet langt større usikkerhet til. Det er mange eldre fiskere og mange små båter, og de er usikre på hva som skjer innenfor næringen når dagens generasjon fiskere slutter.

Nærings sakene er tillagt en utbyggings- og næringsetat. Det er to personer som jobber med næring; næringsleder og en som jobber med landbruk. Det har skjedd en betydelig reduksjon i bemanningen på nærings sida i løpet av de siste årene, fra to stillinger på næring og tre stillinger på landbruk, til i dag en stilling hver. Begrunnelsen for dette ligger i behov for innsparinger i kommunen. Sammenlåingen med teknisk avdeling har ført til at folk der involveres i næringsarbeidet. Ordfører har ingen formell oppgave tilknyttet kommunens næringsutvikling. Næringslederen var ordfører på 80-tallet, og er nå varaordfører i kommunen. Han er opprinnelig bonde, med utdanning i personalledelse, og offentlig forvaltning og rett, fra høyskole. Han har jobbet i stillingen siden 1993.

På den politiske sida har kommunen et næringsstyre, der representanter for næringslivet har flertall, og med representasjon fra formannskapet. Kommunen har, i følge ordfører, delegert så mye myndighet til dette styret som loven tillater. Det var kommunen som initierte ordningen. I etterkant av Lurøyaksjonen tok de initiativ til å etablere en næringsforening. Kommunen ønsker å overlate mest mulig av næringspolitikken til næringslivet.

Kommunen har vedtatt strategisk næringsplan, og det er ellers jobbet mye med å planlegge og bygge ut infrastruktur, som havner og industriområder. Kommunen arbeider også med havbruksplan, for å sikre lokaliteter til framtidige oppdrettsanlegg. Kommunen forvalter to (eller tre) næringsfond, hvor det ene er statlig. De deler ut mellom to og tre millioner kroner i støtte (tilskudd, lån, etc.) per år. Ellers nevner nærings sjefen at de jobber med nettverksbygging.

De har god kontakt med et regionalt senter for næringsutvikling, og via dette til Fylkeskommunen og SND. Kommunen kan ikke ha kompetanse på alle områdene, og er opptatt

av at dette senteret får støtte til videre drift. De søker også råd og veiledning fra Fylkeskommune og regionråd. Det er ikke noe interkommunalt samarbeid ut over etatsjefsmøter. Avstandene mellom kommunene gjør at det er lite konkurranse mellom dem.

Tjeldsund

De aller fleste i kommunen er sysselsatt i offentlig tjenesteyting. Forsvaret er den største arbeidsgiveren i kommunen. Norsk brannvernsskole er også en betydelig arbeidsplass. Jordbruk og fiske er mer beskjedne næringer. Kommunen er altså svært sårbar for utviklingen i forsvaret og beslutninger staten og forsvaret gjør i den forbindelse. I følge planer for nedbygging av forsvaret, risikerer kommunen i følge ordfører å miste 155 arbeidsplasser. Av disse er 40-50 bosatt i kommunen. Kommunen har imidlertid godt håp om å komme bedre ut, og jobber sammen med forsvaret for å få kystvakta lagt til Tjeldsund. De jobber også for å få andre offentlige virksomheter til kommunen. Et konkret eksempel er Luftfartsverkets treningssenter, som er vedtatt lagt til Brannvernsskolen i kommunen, men som Luftfartsverket ønsker lagt til Gardermoen. En stor del av kommunens arbeid med næringspolitikk er lobbyvirksomhet overfor sentrale statlige myndigheter. I dette arbeidet samarbeider de med forsvaret, brannvernsskolen, og fylkeskommunen der det er aktuelt. De konkurrerer med andre kommuner i fylket om kystvakta, og i det tilfellet får de ikke, og de ber heller ikke om, hjelp fra fylkeskommunen.

Administrativt er næring lagt til sentraladministrasjonen. På politisk side er det et eget næringsstyre, som består av formannskapet. Ordfører er næringssjef i kommunen, og bruker omtrent 50% av stillingen til næring. I tillegg er det ansatt en landbruksveileder, som både jobber med landbruk og andre næringsoppgaver. Kommunen deler skogbruksjef med andre kommuner i Ofoten-regionen. Ordfører har tidligere drevet eget firma, og før han ble valgt til ordfører jobbet han som prosjektleder for utviklingen av flyplassområdet i Evenes kommune. Det har ikke skjedd noen reduksjon i antall stillinger på næringsida de siste årene.

Ved siden av lobbyvirksomhet overfor sentrale myndigheter, har kommunen et eget næringsfond. De betaler ut ca. 900.000 kroner i året. De støtter bedriftsutvikling, etablering, utdanning, markedsføring, etc. Ordfører gir uttrykk for at kommunen sprer midlene for mye og i for liten grad vurderer de næringsmessige potensialene i prosjektene. Han savner en strategi for bruken av fondet, men har ikke fått tilslutning til dette fra andre i næringsstyret. Kommunen satser mer på å få nye arbeidsplasser i etablerte bedrifter, enn å få til nye bedrifter. Dette gir ofte bedre resultat. Kommunen arrangerer også møter og seminarer for næringslivet. Arealer og lokaler til næringsformål er ikke viktig lenger. Dette begrunnes både med at det ikke er aktuelt med industrietableringer lenger, og fordi det viktige er å få folk til å bosette seg i kommunen. Det er lite viktig om arbeidsplassene etableres i Tjeldsund eller i en nabokommune.

I følge ordfører, konkurrerer ikke kommunene om næringsetablering, de konkurrerer om bosetting. Tiltak for å øke bosettingen i en kommune kopieres raskt av nabokommunene. Kommunen arbeider med å etablere attraktive boliger, og de har et prosjekt med sentrumsutvikling. Forsvaret bidrar også til dette, gjennom å bygge idrettshall som de driver sammen med kommunen. De hadde også samarbeid med nabokommunene om opplæring av bedriftsledere, som ordfører beskrev som lite vellykket. Kommunen er for øvrig også med i et omstillingsprogram for Harstad-regionen.

Det synes ikke som kommunen har noe nært samarbeid med SND. Kommunen formidler kontakt mellom private aktører og SND, ut over det samarbeider de lite. De er heller ikke fornøyd med SND, kommunene (i området) reagerer på kulturen der, blir det opplyst.

7.2.3 Næringsutvikling: Lav bemanning og begrenset kompetanse

Bare en av kommunene (Lurøy) har en heltidsansatt næringskonsulent eller lignende. Ansvar for næringspolitikken er oftest tillagt en eller flere ledere i kommunen. Ordfører har et formelt ansvar for sider ved næringspolitikken i alle de tre andre kommunene, og rådmannen i to av dem. Stillingen som næringskonsulent, tiltakssjef, e.l. ble inndratt i Krødsherad og Lesja, i forbindelse med reduksjon i kommunenes bemanning i 1998. Antall stillinger innenfor næringsområdet er også redusert i Lurøy. Bemanningen på landbrukssida er bedre i alle fire kommunene. Antall stillinger varierer fra 4 ½ i Lesja, til 1 i Lurøy og Tjeldsund. Landbrukskontorene er i flere av kommunene forsøkt trukket inn i det generelle næringspolitiske arbeidet, men med begrenset hell. Vi kan ikke uttale oss om hvorfor en ikke har lyktes med dette.

Ordfører og evt. også rådmann blir ofte trukket inn i næringsarbeidet. Flere informanter peker på fordeler med å forankre næringsarbeidet i politisk og administrativ ledelse. En av ordførerne påpeker imidlertid det negative i at en ikke har en som jobber daglig med næringspolitikk. Det langsiktige arbeidet og oppfølgingen av saker blir skadelidende. En informant sier at ordningen med ordfører som nærings- eller tiltakssjef vil være person-avhengig, avhengig av ordførers interesse og kunnskaper. I den forbindelse er det vel også rimelig å påpeke at det kan være komeptansemessige begrensninger. Ordfører og rådmann kan mangle kunnskap om lover og støtteordninger, og om å drive utrednings- og planleggingsprosesser, samtidig som de opplagt vil ha begrenset med tid og kapasitet.²² Tabell nedenfor viser bemanning og organisering innenfor næringspolitikken i de fire kommunene.

Tabell 7.1 *Organisering av, og bemanning innenfor det næringspolitiske området*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Egen stilling som næringsjef e.l.	Nei	Nei	Ja	Nei
Ca. årsverk til næring (ekskl. landbruk)	1	0,5 (+)	1	0,5
Endringer siste 10 år	0 (fra fordelt på en til fordelt på tre)	-1	-1	0
Stilling til de som har formelt ansvar for næring	Ordfører Rådmann Etatsjef	Ordfører Rådmann	Næringsleder	Ordfører
Org plassering: - administrativt	Etat for tekniske tjenester, plan og næring.	Landbruk og næring i rådmannens stab	Avdeling under utbyggings- og næringsetat	Sentral-administrasjon
- politisk	Hovedutvalg for teknisk og næring	Hovedutvalg for ressurs og næring (inkl. teknisk)	Næringsstyre under form.sk.	Formannskapet er næringsstyre

Næringsstrukturen i kommunene er svært forskjellig, og utfordringene de står overfor er også forskjellig. Hva de legger vekt på i næringspolitikken kan sees som et svar på dette.

²² Dette er ikke en kommentar som er knyttet til vår oppfatning av de aktuelle personene i disse kommunene, men av mer generell karakter.

Krødsherad er en industrikommune som opplever sterk reduksjon i arbeidsplassene innenfor næringen. Kommunen kan i beste fall håpe på å bremse denne utviklingen noe, gjennom sin næringspolitiske innsats. De ser seg nødt til å satse på å utvikle betydelig antall nye arbeidsplasser i annen næring, da reiseliv. I den forbindelse har de engasjert seg sterkt i et utviklings- og planleggingsprosjekt, som er initiert av SND. I Tjeldsund dominerer offentlig sektor. De store utfordringene er knyttet til utviklingen innenfor forsvaret, og hovedinnsatsen rettes mot å påvirke staten til å legge mest mulig av aktuell virksomhet til kommunen. En vesentlig del av næringspolitikken dreier seg om å få offentlig virksomhet til kommunen. Privat virksomhet er viktig, men vil aldri utgjøre mange arbeidsplasser, og kommunen er trolig avhengig av å ha et stort innslag av offentlig virksomhet for å være en attraktiv plass for private. I motsetning til i Krødsherad, konsentreres aktiviteten mot å sikre og utvide eksisterende arbeidsplasser.

I Lesja dominerer landbruksnæringen. Kommunen opplever ingen umiddelbar trussel om nedgang i arbeidsplasser. Folketallet har stabilisert seg og økt noe de siste årene. Kommunen har en stor stab for å betjene den viktigste næringen, dvs. landbruket. Utviklingen innenfor reiselivet overlates i stor grad til private og SND. Lurøy opplever også vekst i næringslivet og stabilisering av folketallet. Kommunen har en betydelig innsats rettet mot å planlegge og bygge ut infrastruktur, samt å støtte mindre virksomheter på ulike måter, bl.a. fra næringsfond og gjennom nettverksbygging.

Tabell 7.2 viser kommunenes næringspolitiske aktivitet. Gitt at tabellen gir en rimelig beskrivelse av bredden i innsatsen til kommunene, synes det å eksistere en sammenheng mellom kommunens bemanning på næringssida (ekskl. landbruk) og aktiviteten. Lurøy og Krødsherad har større bemanning innenfor feltet enn Lesja og Tjeldsund, og i motsetning til disse er ansvaret for viktige deler av feltet lagt til personer under ordfører- og rådmannsnivå. Disse to kommunene synes å ha en bredere næringspolitisk virksomhet.²³ Det er også disse to kommunene som er engasjert i mer langsiktige utviklingsprosjekter eller planlegging. Slike oppgaver vil trolig kreve at ansvaret legges til personer som har tid og kapasitet til å konsentrere seg om oppgaven.

Kommunenes forhold til det lokale næringslivet varierer en del. I Lurøy har kommunen institusjonalisert et samarbeid gjennom næringsstyret. Næringslivet involveres i kommunens næringspolitikk. I de andre kommunene synes samarbeidet å være rundt konkrete prosjekter, og evt. med enkeltnæringer. Tjeldsund oppgir å ha et godt og bredt samarbeid med Forsvaret. I Krødsherad har næringslivet ikke vist særlig interesse for kommunale initiativ til et generelt samarbeid.

²³ Den næringspolitiske virksomheten overfor landbruksnæringen er altså holdt utenfor. Aktiviteten overfor landbruket er utvilsomt mye større i Lesja enn i Tjeldsund.

Tabell 7.2 *Kommunenes næringspolitiske aktivitet: Om informanter vektla følgende virkemidler eller tiltak som viktige i dette arbeidet. + indikerer om informanter nevnte oppgaven eller virkemidlet som viktig. 0 er benyttet både der informanter eksplisitt har sagt at oppgaven ikke er viktig, og der de ikke har nevnt noe om dette*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Eget næringsfond	0	0	+	+
Veiledning / formidling av støtteordninger	+	+	0	0
Næringsarealer	+	0	+	0
Infrastruktur	0	0	+	0
Nettverksbygging m.m.	0	0	+	+
Skaffe ny, eller opprettholde bedrifter	+	+	0	0
Planlegging for næringsutvikling	+	0	+	0
Lobbyvirksomhet overfor stat	0	0	0	+

Gjennomgangen av utfordringer og hovedinnsatsområder sier en del om forskjeller i innholdet i det næringspolitiske arbeidet. I Tjeldsund er lobbyvirksomhet overfor statlige myndigheter viktigst. Forholdet til det private næringslivet preges av økonomisk støtte og kunnskapsformidling / nettverksbygging. Eget kommunalt næringsfond blir nevnt som viktig. Krødsherad vektlegger arbeidet med planlegging for ny næringsvirksomhet innenfor reiselivet. Når det gjelder bedriftsrettet støtte vektlegges veiledning og rådgivning i forbindelse med offentlige støtteordninger, og ikke eget næringsfond. De poengterer også viktigheten av at det finnes næringsarealer og –lokaler tilgjengelig. Veiledning i forbindelse med BU-ordninger er også viktig i Lesja, som ellers satser på trekke til seg bedrifter. Hvordan kommunen jobber med dette blir lite konkretisert. Lurøy synes å ha en bredere aktivitet enn de andre kommunene. Det jobbes med utarbeidelse av planer og utbygging av infrastruktur, kommunen forvalter betydelige næringsfond, og nettverksbygging prioriteres.

Samarbeidet med regionalt nivå varierer en del. I Lesja, Lurøy og Tjeldsund synes SND å ha direkte kontakt med næringsaktørene. I Krødsherad er det samarbeid mellom kommunen og SND. Dette har kanskje å gjøre med at det ikke er bedriftsrettede virkemidler i Krødsherad, kun kommunerettede virkemidler. Her er SND aktiv med å initiere og delta i utviklingsprosjekt, sammen med kommunen og private. I Lesja har de også gode erfaringer med SND og Fylkeskommunen, hva veiledning og informasjon angår. Regionrådet spiller en viktig rolle i det bedriftsrettede arbeidet i kommunen. I Lurøy kan det virke som regionale instanser er viktigst som rådgivere overfor kommunen på de områder den mangler kompetanse. Næringslederen nevner konkret et regionalt senter for næringsutvikling. Tjeldsund samarbeider med Fylkeskommunen og andre regionale aktører i arbeidet rettet mot staten, med unntak av der de konkurrerer med andre Nordlandskommuner om å få lagt offentlig virksomhet til kommunen. SND-systemet har de liten kontakt med.

Det interkommunale samarbeidet er begrenset, stort sett til samarbeid innenfor regionrådene, og om næringspolitikken overfor fylke og stat. Kommunene er ikke involvert i konkrete samarbeidsprosjekter med andre kommuner.

De viktigste utfordringene for kommunene innenfor næringsutvikling varierer noe. Her skal vi oppsummere noen viktige punkt:

- Administrativ og faglig kapasitet til å drive langsiktig utviklingsarbeid. De fleste kommunene har redusert de faglige stillingene innenfor næringsområdet de siste fem årene.
- Dette medfører også begrenset kompetanse, særlig knyttet til større planleggings- og utredningsprosjekter.
- Å involvere landbrukskontoret sterkere i det generelle næringsutviklingsarbeidet.

Ulike utfordringer takles på ulik måte. Her er noen få eksempler på løsningsstrategier, eller fravær av slike:

- Kommunene søker faglig bistand fra eksternt hold, først og fremst fra SND, og regionråd. Konsulenter benyttes i liten grad, rent bortsett fra til avgrensede planoppgaver.
- Interkommunalt samarbeid begrenses til overordnet næringspolitisk samarbeid, og samarbeid om påvirkning av Regjering og Storting. Vi finner ingen eksempler på konkrete samarbeidsprosjekter om næringsutvikling.

7.3 Fysisk planlegging

Småkommunenes innsats innenfor fysisk planlegging skal vi dekke mer summarisk, og vi vil konsentrere oss om kommunenes arealplanlegging. Gjennom plan- og bygningsloven er alle kommunene pålagt å utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sitt område. Kommunen har ansvar for å utarbeide kommuneplan med arealdel, som skal gi rammene for utviklingen og forvaltningen av arealer og andre naturressurser i kommunen. Kommunestyret skal minst en gang i løpet av hver valgperiode behandle kommuneplanen samlet.

Planlegging som statlig pålegg kan sees som et uttrykk for et krav om funksjonell likhet: Alle kommuner skal planlegge etter samme lov- og regelverk med standardiserte krav til planleggingens prosess, form og innhold (Kleven 1991:114). Kommunene vil på sin side ha behov for å velge en lokal tilpasning mellom problemer og planformer – et uttrykk for territoriell frihet.

Plankravet fra staten innebærer at kommunen som politisk og administrativt apparat må ha forutsetninger for å lage og ajourføre en kommuneplan. Dette stiller krav til kommunens planfaglige kompetanse, til kapasiteten i administrasjonen, og til det politiske beslutningssystemet. Dersom kommuneplanleggingen skal fungere som styringsverktøy, forutsetter det også samordning av sektorer og nivåer i kommunen. Det krever også samordning på tvers av kommunegrenser, og i relasjon til regionale planer.

7.3.1 Problemstillinger for undersøkelsen

Christiansenutvalget refererte tall som viser at 50% av kommunene hadde en rettskraftig kommuneplan eller kommunedelplan ved utgangen av 1991. I tillegg var de fleste gjenværende kommunene i gang med kommuneplanarbeidet. Omtrent 10-15% av kommunene var ikke i gang med, eller hadde langsom framdrift i, dette arbeidet. NOU

1992:15 karakteriserer planstatus på gjeldende tidspunkt som "lite tilfredsstillende" (NOU 1992:15, s. 157). Kleven (1988) viser at planstatus var dårligere i små kommuner enn i store kommuner i 1988. Han har to hovedforklaringer på dette mønsteret. For det første kan de små kommunenes lavere planberedskap skyldes at de har lavere *kompetanse* i administrasjonen. Store kommuner vil sannsynligvis ha bedre muligheter for å skaffe seg og beholde nødvendig spisskompetanse, og også ha større muligheter for en bedre og mer systematisk opplæring og bruk av den arbeidskraften de allerede har. Et aspekt ved dette vil også være om de små kommunene, med små administrasjoner, har tilstrekkelig *kapasitet* til å drive planleggingsvirksomhet. For det andre kan småkommunenes mangelfulle planlegging skyldes at små kommuner preges av enkle og oversiktlige forhold, slik at *behovet* for planer er mindre i disse kommunene. Kleven (1988) finner støtte både for hypotesen om at småkommunenes *evne* til planlegging er mindre, og for hypotesen om at deres *behov* for planlegging ikke er like stort som i større kommuner.

En studie av kommuneplanleggingen i Nordland konkluderer med at en finner at liten ressursmessig og administrativ kapasitet oppfattes som den viktigste hindringen for kommuneplanarbeidet (Gjertsen og Kleivan 1999:51-52). Det er særlig de små kommunene som opplever at de har liten kapasitet og små ressurser til planleggingsaktiviteter. Kommunene under 3.000 innbyggere har administrasjonsutgifter over gjennomsnittet, noe forfatterne mener indikerer at disse har mindre kapasitetsmessig spillerom i administrasjonen, som gjør at de har begrensede muligheter til å rette oppmerksomheten mot overordnet planlegging (s. 67). Store administrasjonsutgifter kan imidlertid også tenkes å indikere at småkommunene har *større* kapasitet i administrasjonen enn andre kommuner, og dermed bedre forutsetninger for planlegging.²⁴ I så fall må kommunenes lave planstatus forklares med andre faktorer. Denne undersøkelsen avdekker også at kommunene opplever et stort behov for faglig veiledning og erfaringsutveksling i planprosessen. Forskerne fant at de minste kommunene har størst behov for samhandling med det regionale nivået i planleggingsprosessen. Denne undersøkelsen kan tolkes i retning støtte for at det er kapasitetshypotesen og ikke behovshypotesen som best kan forklare svak planberedskap i små kommuner.

Problemstillinger

Forventningene om at små kommuner har mindre planberedskap enn større kommuner, blir delvis begrunnet i at det forventes at de har mindre kompetanse og kapasitet til å drive planlegging. En alternativ forklaring er at de har mindre behov for eller nytte av å drive planlegging (Kleven 1988). Statens ønsker om innhold og omfang av kommunal planlegging trenger ikke å være sammenfallende med kommunenes behov. Det lokale behovet for omfattende og oppdatert planlegging er trolig avhengig av både størrelse, utbyggingspress og omstilling. Mens små distriktskommuner kan stå overfor en situasjon med både mangelfull kompetanse og kapasitet og få behov, kan små sentrale kommuner stå i en situasjon med mangelfull kompetanse og kapasitet, men store behov.

I case-studiene har vi undersøkt hvilken kompetanse kommunen har innenfor dette feltet og hvilken veiledning og støtte de opplever å få fra fylkeskommunen. Et annet spørsmål er knyttet til erfaringene med fylkesmannen og forholdet til staten i planleggingsprosessen. Vi har forsøkt å avdekke kapasitetsmessige forhold, dvs. årsverk avsatt til kommuneplanlegging og oppgaver kommuneplanlegger(ne) er tillagt, osv. Vi har også forsøkt å avdekke hvilket behov kommunene ser for helhetlig fysisk planlegging og oppdatering av denne. Vi har undersøkt om plankompetanse og planbehov varierer mellom sentrale og perifere småkommuner, og om sentrale småkommuner har bedre

²⁴ Denne alternative tolkningen av betydningen av høye administrasjonsutgifter drøftes ikke i rapporten.

muligheter for å løse sine planutfordringer gjennom samarbeid med andre kommuner, og ved kjøp av konsulenttjenester.

7.3.2 Småkommunenes arbeid med fysisk planlegging

Krødsherad

Kommunens arealplan er fra ca. 1990. Denne har vært til behandling rutinemessig, men er ikke revidert. Kommunen skal nå i gang med revidering av planen. Utviklingen kommunen står overfor, krever en revisjon av den samlede kommuneplanen, i følge etatsjef. I de siste årene har de vedtatt en rekke reguleringsplaner i strid med gjeldende kommuneplan, noe Fylkesmannen har påpekt. Rådmannen gir uttrykk for at det er problematisk at det blir mye dispensasjoner, når en har en gammel plan. Det medfører mye press fra overordnet myndighet.

Planlegging ligger under sektorsjef (teknisk sektor), som er utdannet bygningsingeniør, med planleggingserfaring. Det er ikke definert noe årsverk til planarbeidet. Både teknisk sjef og oppmålingsansvarlig jobber med planlegging. Kapasiteten oppleves som et større problem enn kompetansen. I planer ut over reguleringsplaner er en avhengig av å kjøpe kompetanse. Når arealplanen skal revideres, vil kommunen enten ansette en person på prosjekt, eller bruke konsulenter.

Det er ikke noe samarbeid med andre kommuner om planlegging. Fylkeskommunen oppfordret Krødsherad å utarbeide en felles kommunedelplan for Norefjell sammen med Sigdal. I følge sektorsjef har kommunen prøvd å unngå dette. Han sa derimot at han har tro på et interkommunalt plankontor. Det ville gitt et større faglig miljø.

Kommunen benytter i liten grad regionalt nivå i plansammenheng. Kommunen informerer fylkeskommune og fylkesmann, og konfererer med dem i aktuelle saker. Sektorsjef begrunner dette i at kommunen har et grunnleggende forskjellig syn på planlegging enn enkelte hos fylkesmannen. Rådmannen gir uttrykk for at den regionale staten blander seg for mye inn i den lokale planleggingen, de krever at kommunene bruker mye tid til revideringer, osv. Dette utgjør imidlertid også et nødvendig press på kommunen. Fylkesmannen har kompetanse kommunen ikke har, og ser forhold kommunen kan overse. Dette konkretiseres til miljøhensyn. Som rådmannen uttrykker det: "I en veldig næringskåt kommune kan det tenkes at vi ser bort fra en del miljøfaktorer". Rådmannen er mer forsiktig når det gjelder politikernes holdning til planen. Han sier at det kan være politisk bekvemt å ha gamle planer, og dermed kunne ha en liberal holdning til planen, men poengterer at dette ikke er særlig framtreddende i Krødsherad. Sektorsjefen er tydeligere: De får ikke planverket på kommunenivået til å fungere. Uansett hva en planlegger, så vil politikerne si ja takk til alle som vil bygge og etablere seg. Han tar imidlertid politikerne raskt i forsvar, ved å poengtere at det er mye arealer og få initiativ. Behovet for og også viljen til å planlegge vil være større i kommuner som opplever sterkt press. Kommunen opplever press på Norefjell, og her er det politisk vilje til å planlegge og styre, i følge sektorsjefen.

Lesja

Kommuneplanen er fra 1991/92. Revideringene har skjedd i form av utarbeidelse av delplaner. Noen av disse er revidert flere ganger. I følge rådmannen er den store utfordringen i plansammenheng økt press på utmarksareal, da særlig knyttet til å bygge hytter for salg, og nå skal de starte arbeidet med ny arealplan. Rådmannen tenker seg en desentralisert prosess, der grendeutvalgene får ansvar for – innenfor generelle retningslinjer – å avgjøre hvor det kan åpnes for hyttebygging, og hvor det ikke kan åpnes for

dette, og også for fordeling av inntekter. Grendeutvalgene skal selv bekoste utarbeidelsen av planene. Rådmannen skisserer altså en desentralisering av konfliktløsningen innenfor et saksfelt der han mener at det kan være store uenigheter innenfor grendene.

Rådmannen sier at det har vært en politisk omforent holdning i kommunen til å rasjonere med LNF-områdene.²⁵ Hyttebyggingen har vært konsentrert til noen få steder. De ønsker fortsatt å beholde gode beiteområder og har utarbeidet en plan for beitebruk, og de ønsker også å beskytte en viltkorridor mellom Østlandet og Vestlandet mot utbygginger. De har hatt en langsiktig holdning til arealforvaltningen i fjell og utmark. Nå opplever de større press fra grunneiere om å få etablere hytteområder, og signaler fra politikerne om at de vil åpne opp for dette i større grad.

Kommunen har prøvd å få tilsatt en arealplanlegger, men ikke fått kompetente søkere. Derfor valgte de å ikke ansette noen. Både rådmann og teknisk etat gjør noe av jobben. Rådmannen er utdannet arkitekt. Fylkeskommunen har luftet muligheten for et interkommunalt plankontor for Lesja og Dovre (delvis finansiert av Fylkeskommunen og av Forsvaret), som rådmannen vurderer som positivt. En slik ordning kan gi et større fagmiljø.

Rådmannen begrunner en eldre arealplan med kapasitetshensyn, kommunen har ikke hatt kapasitet til å revidere planen. Samtidig begrunner han det med den omforente holdningen til å rasjonere med LNF-områdene, dvs. i lite behov. Han nevner imidlertid at skiftende politiske regimer ikke er like lojale mot planer tidligere kommunestyret har vedtatt, og at det er blitt en mer liberalistisk holdning, at politikerne har lettere for å dispensere fra planen. Han opplever imidlertid ikke dette som et stort problem, da det er mye arealer å ta av. Han nevner at de får en del tilbakemelding fra fylkesmannen om at reguleringsplaner og delplaner disponerer arealene til andre formål enn det som står i kommuneplanen. Ordfører sier at planarbeidet delvis er forsømt, pga. at kommunen har manglet kapasitet og kompetanse. Han beklager det, og mener kommunen burde hatt en overordnet plan, som kunne binde opp politikerne og gjøre saksbehandlingen lettere. Det blir for mange enkeltsaker å behandle fordi planen ikke er revidert. De opplever også en rekke innsigelser til planer, begrunnet i at reguleringsplan er i strid med vedtatt kommuneplan (gjelder landbrukssida). Han kjenner seg også igjen i det at det er politisk bekvemt med eldre planer eller generelle planer.

Lurøy

Kommunens arealplan er fra 1993. At planen ikke er revidert begrunnes både i begrenset kapasitet og i prioriteringer. Kommunen har prioritert å utarbeide kommunedelplaner for de fleste bebyggelsessentrene. Kommunen skal nå starte revidering av arealplanen. Ved siden av å utpeke områder for kommunedelplaner, skal den nye planen gi retningslinjer for utbygging og etablering i utmark og på havet, samt utbygging i de mindre sentraene. Planlegger har brukt mye tid til å utarbeide sektorplaner, som kommunen må ha for å få tilskudd fra staten. Han nevner avfallsplan, avløpsplan, boligsosial plan, m.m. Etatene overlater til planlegger å utarbeide slike planer. Han har i tillegg laget en del reguleringsplaner og bebyggelsesplaner for private utbyggere (hytteområder), og jobbet med havneplaner.

Planleggingsfunksjonen er lagt til rådmannens stab. Planlegger er også kulturkonsulent, og har ansvaret for Lokalutvalgsekretærene i hver krets. Kommunen har tidligere hatt en planlegger på full tid. Hvorfor stillingen ble redusert, har vi ikke fått opplysninger om. De opplevde en periode at de som ble rekruttert til planleggerstillingen sluttet etter kort tid.

²⁵ LNF-områdene, står for Landbruks, Natur, og Friluftsområder.

Det var stor utskiftning i stillingen og de ansatte hadde liten kunnskap om lokale forhold. Det medførte at kommunen valgte å rekruttere planlegger fra egne rekker. Tidligere var planleggerstillingen kombinert med miljøvernlederstillingen. Plan- og kulturkonsulent er utdannet ingeniør, og har erfaring både fra ingeniørretaten (oppmåling, kart, planlegging) og som næringssjef. Han har erfaring fra kommunepolitikken, og har bl.a. vært varaordfører. I inneværende periode er han (igjen) medlem av kommunestyret. Kommunen har ellers vedtatt, og satt av midler til å innføre GIS og opplæring av ansatte her. Kommunen bruker lite konsulentbistand til planlegging, ut over at de får trykt kartet i privat bedrift. I forhold til mer tekniske planer (vann, avløp, ...) er de avhengig av å benytte konsulenter i større utstrekning.

Planlegger opplever det som problematisk at kommunen ikke har en oppdatert arealplan (kommuneplan). Det blir mange enkeltsaker. Grunneiere ønsker å bygge ut hytteområder, og politikerne er velvillige overfor slike initiativ og liberale i forhold til strandloven, m.m. I denne situasjonen blir det vanskelig å ivareta helheten. Han mener vurderingene bak en del av utbyggingene blir for dårlige, noe Fylkesmannen skal ha støttet han på. I en kommune som Lurøy er det nesten umulig å unngå å bygge i 100-metersbeltet, dersom en ikke skal bygge i fjellet. Han vil at kommunen skal bestemme hvor de vil bygge ut og hvor de ikke vil bygge ut strandsonen. Det er også betydelig uenighet i kretsene om hyttebygging, mellom de aktuelle grunneierne som vil ha utbygging og andre som vil verne allemannsinteressene. Han ser for seg at slike lokale interessekonflikter bør løses av Lokalutvalgene i kretsene. Når det arrangeres møter om lokal arealdisponering, skal det være stort oppmøte og engasjement: Folk er interessert i saker som angår arealdisponering i kretsene. Kommunen må også utarbeide en ny havbruksplan, der de utpeker nye lokaliteter for havbruksnæringen. Ordfører har gitt uttrykk for at han ønsker seg en rask beslutningsprosess, i følge planlegger. Planlegger ønsker en mer grundig prosess. Han mener aktuelle lokaliteter for oppdrett må vurderes opp mot hensyn til fiske og friluftsliv. Selv om det er interessekonflikter mellom oppdretts- og fiskenæringene, så er det også god dialog mellom disse næringene.

Planlegger mener kommunen har godt samarbeid med fylkesmannen. Dette samarbeidet har blitt mye bedre, og de er nå mer rettledere og veiledere, enn kontrollører i plansammenheng. Dette relateres direkte til et prosjekt som nå pågår i Nordland fylke.

Tjeldsund

Kommunens arealplan er fra 1993. De er i ferd med å utarbeide en ny arealplan, med en tekstdel. Dette inkluderer også kystzoneplanlegging. Arbeidet er organisert som et prosjekt, med miljøvernleder som prosjektleder. Arbeidet startet opp i en periode da teknisk sjef var i permisjon. De har en styringsgruppe bestående av politikere og brukere, og de har arrangert folkemøter. De har benyttet et LA21 – perspektiv, i følge rådmannen. Utfordringen i planleggingen er i følge alle informantene å finne løsninger på konflikter mellom reindrift og landbruk, og mellom landbruk, hytteutbygging og friluftsliv. En rekke grunneiere har uttrykt ønske om å kunne bygge hytter.

Ansvar for planleggingen er lagt til teknisk sjef, mens miljøvernleder altså er prosjektleder for det pågående arealplanarbeidet. Teknisk sjef er ingeniør, mens miljøvernlederen er biolog. Kommunen har GIS-kompetanse i teknisk sektor, og teknisk etat er involvert i arbeidet med planen. Denne GIS-kompetansen er et resultat av kommunens deltakelse i et arealis-prosjekt. Vedkommende skal nå slutte i kommunen, fordi kommunen ikke kan gi ham oppgaver der han får utnyttet sin spisskompetanse. Han ble rekruttert til kommunen på grunn av denne kompetansen, og teknisk sjef var forberedt på at han kom til å slutte etter at prosjektet var over. Teknisk sjef sier at det kommunen har behov for er "poteter". De har ikke noe mål om å ha spisskompetanse. Kommunen har ikke noe generelt problem

med å beholde kompetansen innenfor sektoren. At kommuneplanen fra 1993 ikke har blitt rullert, begrunnes av teknisk sjef med manglende kapasitet, men gir også uttrykk for at manglende behov underbevisst kan ha spilt en rolle, samt at gjeldende plan har vært rimelig grei å forholde seg til.

Forholdet til fylkesmannen rapporteres som bra, de har en fin dialog i følge rådmannen. Miljøvernleder og teknisk sjef sier de har fått mye råd og veiledning både fra fylkesmannen og fylkeskommunen. De sier det er vel så greit å forholde seg til fylkesmannen som til fylkeskommunen, når de har spørsmål. Ellers nevner de planforum. I følge rådmannen har de benyttet noe konsulentbistand vedrørende havbruk, men ellers ingen ting. Miljøvernleder/teknisk sjef sier at de ikke har brukt konsulenter og at de har hatt som mål å ikke benytte private konsulenter. De gir inntrykk av at kommunen ikke mangler kompetanse.

Rådmannen uttrykker misnøye med at alle kommunene behandles likt i forhold til krav og ambisjoner i arealplanleggingen, samtidig som situasjonen er til de grader forskjellig. I Tjeldsund er det god plass, og reglene er ikke tilpasset de lokale forholdene i en slik kommune. Fylkesmannen blir for vidløftig, og det er for mange konferanser og bagateller. Det burde være mer rom for skjønn, og bredere fullmakter. Miljøvernleder og teknisk sjef synes å være svært usikre på hvordan kommunestyret vil forholde seg til forslaget til plan. De har inntrykk av at politikerne ønsker en mer fleksibel plan enn administrasjonen legger opp til. De sier også at politikerne heller vil forholde seg til enkeltsaker enn til en helhetlig plan.

7.3.3 Fysisk planlegging: Mangelfull kapasitet, begrenset behov

Ingen av disse kommunene har en kommuneplanlegger på full tid, og kun Lurøy har en stilling som kommuneplanlegger, kombinert med kulturkonsulent. Ansvaret for planleggingen ligger i de andre kommunene enten til teknisk sjef eller rådmann. Alle kommunene har arealplaner av eldre dato. Tjeldsund er i ferd med å utarbeide ny plan, de andre sier de vil starte dette arbeidet snart. At planene ikke er revidert tidligere begrunnes nesten alltid i manglende kapasitet. Kun én informant (ordfører i Lesja) nevner manglende kompetanse som delårsak. Denne kommunen har dessuten prøvd å ansette en kommuneplanlegger med plankompetanse. Krødsherad vil engasjere en person i forbindelse med revidering av kommuneplan.

At kommuneplanene er av eldre dato, ser ikke informantene som et stort problem. Kommunens behov for revidering av planene har vært liten. De mener de har kunnet ivareta en helhetlig styring gjennom enkeltsaker og reguleringsplaner. Fylkesmennene og fylkeslandbruksstyrene har derimot etterlyst oppdaterte kommuneplaner. Når kommunene nå enten er i gang med, eller snart vil starte opp, utarbeidelse av ny plan, begrunnes dette i (nye) lokale utfordringer og behov for å foreta mer helhetlige valg for utviklingen. Om disse nye utfordringene skyldes at det stadig går lengre tid siden planen ble utarbeidet, eller om det skyldes nye utbyggingsbehov og økt press, er vanskelig å si. Trolig er det en kombinasjon av disse forholdene som gjelder.

Tabell 7.3 *Bemanning og organisering innenfor kommuneplanleggingen, planstatus og begrunnelse for denne*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund
Egen stilling som kommuneplanlegger	Nei	Nei	Ja (50%)	Nei
Bemanning av planfunksjon ²⁶	Etatsjef	Rådmann	Plan- og kulturkonsulent	Etatsjef og miljøvernleder
Organisering	I etat for teknisk, plan og næring	I rådmannens stab	I rådmannsstab	I teknisk etat
Gjeldende arealplan datert	1990	1991/92	1993	1993
Ny plan	Skal igangsettes	Skal igangsettes	Skal igangsettes	Under arbeid
Hvorfor ikke revidert tidligere	Kapasitet og behov	Kapasitet, behov (og kompetanse)	Kapasitet	Kapasitet (og behov)
Begrunnelse for/utfordringer i ny plan	Lokale behov og henstillinger fra fylkesmannen	Økt utbygging, avveie lokale interesser, og henstillinger.	Økt utbygging, og avveie lokale interesser	Økt utbygging og avveie lokale interesser

Flere informanter kom inn på det uheldige, og ofte urasjonelle, i at planene var gamle og ikke oppdaterte. Dette kom klart uttrykt i Lurøy. Planlegger trakk fram det problematiske med en eldre kommuneplan. De helhetlige og prinsipielle avgjørelsene blir ikke tatt, eller de må tas relativt til enkeltutbygginger. At det er i denne kommunen vi har intervjuet kommuneplanlegger, og ikke rådmann og etatsjef, kan være grunnen til at dette aspektet kom sterkest fram i denne kommunen. Andre informanter, bl.a. ordfører i Lesja, var imidlertid inne på noe av det samme.

De fleste informantene legger vekt på at kommunen har god tilgang på arealer, og at det ikke er veldig problematisk at politikerne har en liberal praksis hva enkeltsaker angår. En slik praksis begrunnes i, og forsvares langt på veg med, at det ikke er behov for en stram styring av arealene. Etatsjefen i Krødsherad oppgir dette som en grunn for at kommuneplanen ikke er revidert tidligere: Siden ikke politikerne vil føle seg forpliktet til å følge planen, så er det ikke motiverende eller rasjonelt å bruke ressurser på en omfattende revidering.

Spørsmålet om svak planberedskap skyldes manglende kapasitet eller manglende behov, er trolig ikke et spørsmål om enten eller. Når kommunene ser behov for å revidere planene, eller når de ønsker en utvikling de ikke vil få godkjent uten at dette innlemmes i en plan, så finner de ressurser til å gjøre jobben. Når de ikke reviderer planen regelmessig, er det bl.a. fordi de ikke ser behov for det. To av rådmennene er tydelige på at de opplever at fylkesmannen blander seg for mye inn i kommunal planlegging, de er opptatt av detaljer og regler og formelle krav. Disse formelle kravene er ikke tilpasset situasjonen i deres kommune.

²⁶ I alle kommunene arbeider ansatte ved teknisk etat med arealplanoppgaver.

Få informanter nevner manglende kompetanse som en begrunnelse for lav planberedskap, eller som et problem i forbindelse med utarbeidelse av ny kommuneplan. Kompetansebehovet er knyttet til delproblemstillinger som krever spesialkompetanse. Konsulenter blir i varierende grad benyttet i forhold til avgrensede, tekniske og faglige oppgaver. I Tjeldsund uttrykker de ansvarlige for kommuneplanen at de har hatt som mål å ikke bruke konsulenter, og heller ikke brukt det. I de andre kommunene er konsulentbruken begrenset. Det å lede planleggingsprosessen synes å være en oppgave kommunene både ønsker å ha selv, og som de mener seg kompetent til.

Ingen av informantene har nevnt eksempler på interkommunalt samarbeid om arealplanlegging, og ingen uttrykker ønske om et slikt samarbeid. Interkommunale plankontor, dvs. at kommunene samarbeider om plankompetansen, nevnes derimot som ønskelig av informanter i Krødsherad og Lesja. En ville fått større fagmiljøer og mer (sammensatt) kompetanse innenfor planlegging, som kommunene kunne dra nytte av. De planansvarlige i Tjeldsund gikk av samme grunn inn for kommunesammenslåing.

Relasjonen til Fylkesmannen varierer en del. Enkelte informanter beskriver Fylkesmannen som en brysom og stivbeint overvåker og kontrollør, andre beskriver han som en forståelsesfull og kunnskapsrik rådgiver og samtalepartner. Oppfatningene varierer noe mellom ulike informanter, men også mellom kommuner. Rådmennene uttrykker oftere frustrasjon og irritasjon overfor Fylkesmannen enn etatsjefer og planleggere. Informantene i Krødsherad synes å være mest skeptisk til Fylkesmannen, mens Nordlandskommunene har et mer nyansert eller positivt syn. I både Lurøy og Tjeldsund gir informantene som jobber med arealplansaker uttrykk for at de heller benytter Fylkesmannen som rådgiver og veileder, enn Fylkeskommunen. Informanten i Lesja gir inntrykk av et greit forhold til begge instansene på fylkesnivå. Fylkeskommunens støttende rolle i kommuneplanleggingen blir for øvrig ikke framhevet spesielt av noen informanter.

Utfordringene disse fire små kommunene står overfor i forhold til å ivareta den overordnede arealplanleggingen, kan oppsummeres slik:

- Å ha tilstrekkelig kapasitet i administrasjonen til å innfri statens forventninger i forhold til kommunenes planberedskap.
- Å rekruttere, og å beholde personer med spesialkompetanse. Selv om ingen av de planansvarlige i kommunene mente at manglende kompetanse var et problem, ble det i tre av fire kommuner nevnt eksempler på problemer med å enten rekruttere eller beholde kompetanse.
- Å ivareta en helhetlig styring, der en både greier å avveie ulike lokale interesser og å ivareta nasjonale målsetninger, i situasjoner uten oppdaterte helhetlige planer.

Kommunenes informanter nevner ulike mulige løsninger på disse utfordringene. Her er noen eksempler:

- Å satse på egne administrative krefter og generell kompetanse, framfor å rekruttere fagfolk med spisskompetanse.
- Interkommunale plankontorer nevnes som ønskelig for å løse utfordringer med manglende kompetanse.

7.4 Småkommunene som samfunnsutviklere: utfordringer og mulige løsningsstrategier

Bemanning

Bare en av disse fire kommunene har én stilling som nærings- eller tiltakssjef, og som kommuneplanlegger (Lurøy). Ansvaret for næringspolitikken er ellers tillagt flere av lederstillingene i kommunen, mens ansvaret for kommuneplanleggingen er tillagt teknisk sjef eller rådmann. I den forbindelse kan det også bemerkes at kun en av kommunene har en stilling som miljøvernleder (som deles med en nabokommune). Dette innebærer et fragmentert ansvar for viktige samfunnsutviklingsoppgaver, og også at kapasiteten til å drive langsiktige og arbeidskrevende prosesser er begrenset. Kommunenes kapasitet til å ivareta disse samfunnsutviklingsoppgavene synes opplagt å være begrenset, og har også blitt redusert i flere av kommunene i løpet av 90-tallet. Fjerningen av stillinger innenfor næring og plan begrunnes i økonomiske hensyn og behovet for å kutte ned på kommunens utgifter, og ikke i mindre behov innenfor disse to politikkområdene. Er det slik at det er lettere å fjerne denne typen utredningsstillinger, enn saksbehandlerstillinger med ansvar for personrettede tjenester?

Kompetanse

Informantene gir ikke uttrykk for at kommunene mangler generell kompetanse innenfor disse områdene. Oppgavene krever i noen grad spesialkompetanse kommunene enten har problemer med å skaffe seg (eller beholde), eller som kommunene ikke ser noe poeng i at de selv har. Informanter i de fleste kommunene nevner problemer med å rekruttere eller beholde plankompetanse. Lesja fikk ikke søkere med den kompetansen de ønsket seg, da de lyste ut stilling som kommuneplanlegger. Lurøy opplevde tidlig på 90-tallet at nyutdannede planleggere benyttet kommunen som et svært kort steg i sin egen karriereutvikling. De fikk ikke utnyttet kompetansen i egen planlegging, og valgte å satse på egne krefter. Tjeldsund opplever at den GIS-ekspertise de har rekruttert, gjennom støtte fra staten, forsvinner, fordi kommunen ikke kan tilby vedkommende kun arbeidsoppgaver der hun/han får utnyttet sin kompetanse. Kommunene satser i beskjedne grad på å utvikle spesialkompetanse i egne rekker. Lurøy har vedtatt å skaffe seg kompetanse i GIS-verktøyet, gjennom utdanning av ansatt i egne rekker. Kjøp av tjenester fra private konsulenter er en mer aktuell strategi, men er ikke mye brukt verken innenfor næringsutvikling eller planlegging. Krødsherad velger på sin side å engasjere en person utenfra, i forbindelse med utarbeiding av ny arealplan.

Siden det ikke er eksplisitte kompetansekrav til stillingene som planlegger eller næringsleder, er det også vanskelig å si hvorvidt kommunene mangler kompetanse. At de som har ansvar for disse oppgavene, også har ansvar for lederoppgaver og andre fagoppgaver, tilsier at de har begrenset med tid til faglig oppdatering innenfor alle ansvarsområdene. Det vil måtte være grenser for hvor mange seminarer de skal delta på, hvor mange tidsskrifter de skal følge med i, osv. Det er en generell og overordnet kompetanse disse besitter. Det er vel nettopp denne typen kompetanse som har gode vilkår i den lille kommunen. Personer med spisskompetanse vil ikke kunne få konsentrere seg om oppgaver der spisskompetansen kan utnyttes.

Interkommunalt samarbeid

Flere administrative ledere er inne på at det hadde vært ønskelig med interkommunale plankontorer. Dette ville ha gitt større fagmiljø og fagmiljø både med mer spisskompetanse og differensiert kompetanse. Dette har imidlertid ikke vært forsøkt opprettet i noen av disse kommunene. Det er verdt å merke seg at det er samarbeid om fagkompetansen,

og ikke samarbeid om planer, som nevnes som ønskelig. Innenfor næringspolitikken uttrykkes ikke noe ønske om større interkommunalt samarbeid. Innenfor dette politikkområdet skjer det interkommunale samarbeidet på overordnet plan, gjennom møter mellom ordførere og rådmenn, og som kommunale representanter i regionale organer, og da først og fremst knyttet til å fremme den lokale regionens interesser overfor fylkeskommune og stat. Lundquist (1996) hevder, med henvisning til erfaringer fra Sverige, at kommunene har lettest for å samarbeide om politikk som innebærer ressurseffektivisering, som for eksempel samarbeid om tjenesteyting. Det er færre eksempler på samarbeid om politikk som innebærer ressursmobilisering, (næringspolitikk og planlegging), eller ressursforvaltning (miljøpolitikk). Innenfor disse politikktypene vil kommunene ofte ha ulike interesser, og konkurrere om næring, bosetting, og utnyttelse av allmenningsressurser. At det er lite interkommunalt samarbeid om samfunnsutviklingsoppgavene, kan altså ha sin forklaring i hva politikkområdene dreier seg om.

Forholdet til regionale aktører

Fylkesmannen oppleves ofte som brysom innenfor planområdet. Erfaringene med regionalt nivå ut over dette varierer. Erfaringene synes å variere mellom kommuner (fylker) heller enn mellom fylkeskommune og fylkesmann. I plansammenheng har fylkeskommunen veiledningsansvar, mens fylkesmannen har en kontrollfunksjon. Dette forhindrer ikke at fylkesmannen også oppleves som en støttespiller i forhold til arbeidet med kommuneplanen, og informantene i de to Nordlandskommunene gir uttrykk for at de heller går til fylkesmann enn fylkeskommune, når de søker råd og veiledning i planleggingen. Informant i Krødsherad ga uttrykk for at kommunen valgte å involvere både fylkesmann og fylkeskommune minst mulig, ut over å holde dem informert om egne planer. Denne forskjellen kan være forårsaket av at kommunene har ulikt behov for å søke bistand fra regionalt nivå, og/eller av kommunenes erfaringer med de regionale organene. I hvilken grad SND oppfattes som en samarbeidspartner i næringspolitikken, eller som et system kommunen har lite med å gjøre, varierer også. Relasjonen til SND kan ha noe med kommunenes utfordringer og strategier innenfor næringspolitikken å gjøre. Der hovedstrategien er rettet mot sentrale myndigheter, har SND neppe mye å bidra med. Relasjonene til fylkesnivået kan naturligvis også være preget av personer og kulturer i disse organene, noe informanter i flere kommuner gir uttrykk for.

8 Små generalistkommuner: Drøfting og konklusjoner

8.1 Innledning

Studien av de fire små kommunene har hatt som siktemål å undersøke hvilke utfordringer småkommunene står overfor i løsningen av sine oppgaver, og hvilke strategier de benytter for å makte oppgavene. Vi har ønsket å belyse hvorvidt det som framstår som småkommuneproblemer og –fordeler først og fremst skyldes kommunenes *størrelse*, eller om det er andre faktorer som spiller inn. Vi tenker særlig på faktorer som kommunens sentralitet og bosettingsstruktur samt trekk ved kommunens omgivelser:

- *Sentralitet*: har to betydninger i våre undersøkelser. For det første tenker vi på avstand i forhold til et regionalt senter. For det andre sier avstanden til landets hovedstad noe om hvor sentral kommunen er. Kommunens sentralitet vil sannsynligvis kunne ha betydning for bl.a. rekrutteringsmuligheter og mulighetene for interkommunalt samarbeid.
- *Bosettingsstruktur*: har å gjøre med hvordan befolkningen er fordelt i kommunen, og kommunikasjonsforholdene internt i kommunen. En kommune med spredt bosetting, for eksempel der befolkningen er spredt utover flere øyer, vil trolig stå overfor andre utfordringer i oppgaveløsningen enn kommuner med ett senter, der mesteparten av befolkningen er bosatt.
- *Trekk ved kommunens omgivelser*: kan være av betydning for hvilke utfordringer og løsningsmuligheter kommunen står overfor. Hvorvidt en liten kommune er omgitt av store eller små nabokommuner, kan være viktig for mulighetene for interkommunalt samarbeid.

I studien har vi valgt ut kommuner av omtrent samme størrelse (ca. 2000 innbyggere). Av de fire kommunene vi har valgt, er Tjeldsund med sine vel 1500 innbyggere noe mindre enn de andre. Som tidligere redegjort for, har vi bestrebet oss på å velge kommuner i omtrent samme økonomiske situasjon, fordi kommunens inntektsnivå er av betydning for tjenestetilbudet. Dette er imidlertid mer problematisk, da det så å si ikke finnes småkommuner i Nord-Norge som ikke har høy inntekt. Blant våre fire kommuner har de to Nordlands-kommunene klart høyest inntekter pr. innbygger.

Som redegjort for i kapittel 2, har vi valgt kommuner med ulik sentralitet og bosettingsstruktur. Krødsherad og Tjeldsund ligger relativt nær regionale sentra, og rundt halvparten av innbyggerne i disse kommunene bor i tettsteder. Lesja og Lurøy, derimot, ligger mer perifert og har atskillig mer spredt bosetting. Mens de to østlandskommunene har relativt korte reiseavstander internt i kommunen, er de interne kommunikasjonsforholdene betydelig vanskeligere i de to nordnorske kommunene, og særlig i Lurøy (se Tabell

3.1). Lurøy kommune består av et stort antall øyer, og kommunen er delt i 8 kretser. Avhengigheten av båt er svært sterk.

De fire utvalgte kommunene skiller seg fra hverandre med hensyn til hvilke kommunale omgivelser de har. Krødsherad har både større og mindre naboer innenfor en halvtimes kjøretur, og kommunen har gjennomgått en prosess der hvilken del av fylket Krødsherad skal være knyttet til har vært diskutert. Krødsherad ligger på mange måter midt i Buskerud, og det har vært uklart om kommunen skal orientere seg i retning Drammen, Ringerike/Hole eller Hallingdal. Lesja kommune har en jevnstor nabokommune, Dovre, med bare 15 minutters avstand mellom de to kommunesentrene. Tjeldsund har to jevnstore naboer, Evenes i Nordland og Skånland i Troms. Lurøy har lang avstand til sine naboer, som består både av betydelig større, betydelig mindre og jevnstore kommuner.

I den videre drøftingen og oppsummeringen av funnene i case-studien, vil vi trekke inn hvordan disse faktorene synes å påvirke småkommunenes utfordringer og løsningsstrategier. I den grad andre forhold (for eksempel næringsstruktur og befolkningsutvikling) er av betydning, vil disse bli drøftet underveis. Vi behandler hver dimensjon i generalistkommunekravet for seg. Først oppsummerer vi hvordan kommunens størrelse synes å henge sammen med oppgaveløsningen, deretter ser vi på hvordan andre faktorer samspiller med kommunestørrelse.

8.2 Er det størrelsen det kommer an på?

8.2.1 Demokrati

Betingelsene for et levende lokaldemokrati er på mange måter i særlig grad tilstede i små kommuner. Små forhold gir kort avstand mellom den enkelte innbygger og politisk og administrativ ledelse i kommunen. Dette innebærer et stort omfang av direkte kontakt mellom innbyggerne og kommunens politiske og administrative ledelse, og at ledelsen ofte har rimelig god oversikt over ønsker og behov i befolkningen.

Tiltak for å styrke innbyggernes rolle som brukere eller borgere er imidlertid lite brukt i de små kommunene, og en ser stort sett lite behov for dette. Unntaket her er at kommunen til tider kan ha behov for den kunnskap som finnes om grupper med spesielle behov. Her er småkommunene ofte for små til at disse gruppene har dannet lokallag, slik at kommunen ikke kan henvende seg til valgte representanter som kan målbære gruppenes interesser.

Fordi det står få velgere bak hver representant i kommunestyret i de små kommunene, gir retting av lister (strykninger og kumuleringer) og mobilisering rundt enkeltsaker betydelig utslag. I en liten kommune er avstanden fra ønske til handling kortere, og egen politisk aktivitet kan ha merkbare effekter på sammensetningen av kommunestyret. Dette gir seg blant annet utslag i at noen små kommuner har en rekke lokale lister representert i kommunestyret. Ofte er det et sterkere fokus på personer, enkeltsaker og geografiske konfliktlinjer enn på partier i småkommunene. Samtidig har innbyggerne i småkommunene større gjennomslagskraft lokalt hvis de ønsker å engasjere seg i forhold til politiske saker, rett og slett fordi det står færre velgere bak hver representant i kommunestyret. Dette kan innebære et dilemma mellom deltakelse og effektivitet, i den forstand at bredt folkelig engasjement kan representere en utfordring for ønsket om helhetlig og langsiktig politisk styring.

Små forhold innebærer gjerne gjennomsiktighet og personfokus, på godt og vondt. Slik gjennomsiktighet kan være vanskelig å håndtere for grupper som faller utenfor småsamfunnets normer.

En utfordring for mange småkommuner er lav sosial representasjon (kjønn, alder og yrke) blant representantene i kommunestyret. Mobilisering ved valgene, og spesielt rettingen av stemmesedlene, synes å gjøre det vanskeligere å sikre bred representasjon i kommunestyret. Vi vil spesielt peke på at kvinneandelen gjennomgående er lavere i små kommuner. I småkommunene vil dessuten ofte *kommunen* være 'hjørnestensbedriften' i lokalsamfunnet. Relativt mange kommunestyrepolitikere er selv ansatt i den kommunen de skal styre. Dette kan innebære både et demokratisk problem og en utfordring for rettssikkerheten i små kommuner.

Så langt har vi drøftet demokratiet i småkommuner generelt. Enkelte andre faktorer synes imidlertid også å spille en rolle for hvordan demokratiet fungerer i små kommuner. Blant de fire kommunene vi har studert, skiller de to Nordlands-kommunene seg ut ved et betydelig mer livlig politisk miljø, ikke minst ved sterkere konflikter knyttet til enkeltpersoner og enkeltsaker samt flere rettede stemmesedler. Vi må imidlertid ta forbehold om at de variasjonene vi her har observert kan være tilfeldige, og at et annet utvalg kommuner, eller observasjon av kommunene på et annet tidspunkt, kunne gi et annet bilde. Hvorvidt det er en mer generell tendens at kommuner i Nord-Norge har mer 'aktive' innbyggere, har vi mulighet for å undersøke nærmere i den kvantitative analysen i neste del av prosjektet.

Innledningsvis hevdet vi at det er utstrakt direkte kontakt mellom innbyggerne og ledelsen i småkommunene. Det er imidlertid nødvendig å nyansere bildet noe. I små kommuner med vanskelige interne kommunikasjoner, eller der kommunesenteret ligger perifert i forhold til hovedtyngden av bosettingen, er omfanget av direkte kontakt mindre. Innbyggerne har ofte også mindre kjennskap til hverandre under slike forhold, sammenliknet med kommuner med enklere kommunikasjoner internt.

Spredd bosetting og vanskelige kommunikasjoner kan i noen grad avhjelpest ved at innbyggerne organiseres i lokalutvalg. Slike utvalg kan fungere som en viktig kanal mellom innbyggerne og den sentrale ledelse i kommunen, både formelt og uformelt. Vi ser imidlertid at sterke lokalutvalg kan medføre oppsplitting av småkommunene, slik at den politiske kampen langt på vei utspilles mellom grendene. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre helhetlig styring av kommunen.

8.2.2 Tjenesteproduksjon

Fordelene knyttet til tjenesteproduksjon i små kommuner kan oppsummeres i tre stikkord: Nærhet, oversiktighet og fleksibilitet. I små kommuner blir veien kort fra øverste ledelse til førstelinjetjenesten og brukerne. Nærhet og kjennskap innbyggerne imellom og mellom tjenesteytere og mottakere, kan bidra til at personalet i førstelinjetjenesten "strekker seg ekstra", og tilpasser ytelsene til brukernes ønsker og behov. Dette gir trolig bedre tjenester for den enkelte bruker, selv om slik nærhet også kan innebære en betydelig belastning for tjenesteyteren.

Det lille samfunnets oversiktighet betyr at kommunen ofte har kjennskap til dem som trenger ekstra hjelp. Innenfor tjenestene for psykisk utviklingshemmede innebærer dette for eksempel at kommunen kjenner brukerne og deres familier, samtidig som kommunen kan utnytte mulighetene i lokalsamfunnet for å gi brukerne et godt tilbud (men dette klarer kommunene i varierende grad).

Små forhold i kommunen kan være en medvirkende årsak til at fagansvarlige mener at de har gode muligheter til få nødvendige ressurser til å dekke akutte eller uforutsette situasjoner. De opplever at de får forståelse for sine argumenter på politisk nivå, men samtidig gir ofte akutte situasjoner relativt sett større utslag i en økonomi av små dimensjoner. Oversiktighet synes å gi ganske gode forutsetninger for omprioritering av ressurser og innsats etter behov. Dette kan bidra til fleksibilitet i tjenesteproduksjonen, og også til at behov avdekkes tidlig, slik at tiltak kan settes inn raskt.

Blant de tjenestene vi har studert nærmere, ser vi at de fleste kommunene utviser betydelig fleksibilitet i forhold til tilbudet innenfor SFO. Fleksibiliteten viser seg ved at kommunene i relativt stor grad kan tilpasse SFO-tilbudet til etterspørselen i befolkningen, for eksempel ved at innbyggerne kan kjøpe enkeltdager ved SFO ved behov. Denne fleksibiliteten henger også sammen med smådriftsulemper i driften av SFO, i den forstand at det er rom for slike ordninger fordi kapasiteten ikke er fullt utnyttet.

Småkommunene står overfor en rekke utfordringer i produksjonen av tjenester for sine innbyggere. Utfordringene er særlig knyttet til rekruttering av fagfolk og å etablere et fagmiljø samt til småkommunenes mulighet for å ha spisskompetanse og til å gi innbyggerne et differensiert og bredt tilbud av tjenester.

De små kommunene har betydelige rekrutteringsproblemer innenfor enkelte områder. Av de tjenestene vi har sett nærmere på, er det særlig problematisk å rekruttere leger til kommunehelsetjenesten og kvalifiserte lærere til musikkskolen. Også barnevernet i småkommunene ser ut til å ha vanskeligheter med å få rekruttert utdannede barneverns- og pedagoger. Rekrutteringsproblemer har flere årsaker. Generell legemangel, og større vaktbelastning i kommuner med få legestillinger, bidrar til at det er vanskelig å få leger til småkommunene. Både for leger og for andre fagstillinger synes det dessuten å være en tendens til at det dannes positive eller negative 'rekrutteringstrender'. Hvis kommunen generelt har mange vakante stillinger, blir rekrutteringen vanskeligere og arbeidskraften mindre stabil. I kommuner som har god og stabil bemanning, blir arbeidssituasjonen lettere for de ansatte, og det blir enklere å rekruttere nye fagfolk. Mange informanter trekker dessuten fram manglende fagmiljø (men også sosialt miljø) som en årsak til rekrutteringsproblemer. Ofte vil småkommunene bare ha ansatt en person med en gitt utdanning, slik at vedkommende ikke får arbeide i et fagfellesskap. Mange opplever manglende fagmiljø som ensomt, både fordi det kan være vanskelig å få faglige impulser i arbeidet, og fordi mangel på andre å diskutere faglige problemstillinger med innebærer et betydelig ansvar på den enkelte. De ansatte kommer ofte opp i situasjoner der de er usikker på hva som bør gjøres (overstiger deres kompetansenivå), samtidig som de ikke har tilgang på andre de kan søke råd hos. For noen tjenester, for eksempel innenfor omsorgen for psykisk utviklingshemmede, kan ensomheten bli bokstavelig: Fordi småkommunene ofte bare har 'en av hver sort', må noen ansatte jobbe alene i forhold til brukere med spesielle behov, gjerne i en egen bolig plassert langt fra andre brukere.

Et annet problem knyttet til rekruttering i små kommuner er knyttet til at kommunene innenfor en del områder ofte kan tilby små stillingsbrøker. Det er gjerne problematisk å få tak i for eksempel en jordmor i 20 prosent stilling, eller en instruktør til musikkskolen i 10 prosent stilling. Småkommunene er avhengig av å få tak i fagfolk som er interessert i, eller villige til, å jobbe litt med det de er spesialister på, og litt med andre ting – en slags flerbruk. Dette avspeiles også i at de ansatte i små kommuner ofte må være generalister, i den forstand at de må kunne jobbe med et mangfold av problemstillinger og arbeidsoppgaver, kanskje også på ulike nivåer i organisasjonen. Dette gir seg ikke minst utslag ved sykdom eller vakanser, da det ikke er utenkelig at for eksempel helse- og sosialsjefen

selv må inn i den daglige behandlingen av enkeltsaker. De ansattes generalistrolle kan være et gode, i den grad det gjør det lettere å samordne tilbud og tjenester for brukerne.

Mangelen på spesialister i småkommunene innebærer at kommunene kan ha problemer med å gi befolkningen et differensiert tjenestetilbud på en del områder. Kommunen har rett og slett ingen mulighet til å ha kompetanse på spesielle områder. Innenfor omsorgen for psykisk utviklingshemmede kan dette gi seg utslag i at småkommunene ikke har folk som kan ta seg av brukere med spesielle behov, og gi dem en behandling og et tilbud tilpasset deres funksjonsnivå. Det faktum at småkommunene vanligvis møter hvert spesielle tilfelle bare én gang, gjør at de heller ikke får opparbeidet seg erfaring i å takle slike tilfeller.

Problemene med å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft innenfor enkelte områder, fører til at småkommunene ofte har problemer med å frigi kapasitet til forebyggende og langsiktig arbeid. Vi finner at flere av våre kommuner ikke får fylt funksjoner knyttet til forebyggende helsearbeid og miljørettet helsevern.

Som tidligere nevnt, har de små kommunene ofte bare 'en av hvert slag' av brukere med spesielle lidelser, for eksempel innenfor PU-tjenesten. Det framstår derfor som en klar utfordring for småkommunene å klare å legge til rette et fritids-, sysselsettings- og treningstilbud til brukere med svært ulike behov (med svært ulik funksjonsdyktighet). Det blir vanskelig for kommunene å etablere grupper av brukere som kan ha glede både av samvær med hverandre, og av felles aktiviteter. Ikke minst synes det å være klare smådriftsulemper i boligtilbudet til de psykisk utviklingshemmede. For flere av kommunene er det ikke tilstrekkelig mange med omtrent samme funksjonsnivå til at de kan bo i en gruppebolig. Dette oppfattes som vanskelig for den eller de brukerne i kommunen som kunne ha særlig utbytte av en slik boform.

Småkommunene har på noen områder problemer med å etablere differensierte tilbud til innbyggerne. Innenfor legetjenesten betyr dette at innbyggerne sjelden har valgmuligheter, hvis de for eksempel skulle ha preferanser knyttet til legens kjønn. Også i kulturskolene finner vi, for noen av kommunene, et begrenset spekter av tilbud. Det er klare smådriftsulemper i kulturskoledriften, i den forstand at et lite antall elever i seg selv begrenser bredden i tilbudet, ikke minst i gruppeaktiviteter. I tillegg fører små stillingsbrøker til rekrutteringsproblemer, slik at mange skoler må benytte seg av de kreftene som finnes i bygda. Dette kan bety at tilbudet i kulturskolen blir litt tilfeldig.

For enkelte av tjenestene eksisterer det store forskjeller mellom kommunene. Dette gjelder særlig SFO og kulturskolene, områder der innholdet og omfanget av tjenestene i liten grad er regulert gjennom lovverket. Utformingen av disse tjenestene ser ut til å være sterkt avhengige av etterspørselen i kommunen, samtidig som det sannsynligvis er en sammenheng mellom hvilket tilbud som gis og etterspørselen. På svært små skoler, med få elever på småskoletrinnet, må en relativt stor andel av foreldrene ønske SFO for at ordningen skal bli etablert. Selv om det eksisterer SFO i en annen del av kommunen, gjør lange reiseavstander og manglende transport at en del foreldre i realiteten ikke har noe SFO-tilbud til sine barn.

Nærhet mellom førstelinjetjenesten og brukerne er også både et gode og en utfordring: Medarbeiderne kjenner brukerne og deres behov, og yter gjerne litt ekstra personlig service, men faren for overbelastning av ansatte er stor. Dette gjelder ikke minst ansatte som selv er fra bygda, eller som har bodd i bygda over lengre tid.

Den nærhet og oversiktighet som eksisterer i tjenesteytingen i småkommunene synes i noen grad å være betinget av interne avstander og kommunikasjonsforhold. Små

kommuner med en konsentrert befolkning, vil stå overfor andre utfordringer enn småkommuner der befolkningen bor spredt, med vanskelige interne kommunikasjoner. Det er vanskeligere å få kunnskap om og oversikt over innbyggernes behov og ønsker, når befolkningen bor spredt. En desentralisert organisering av tjenestene kan sikre bedre oversiktighet og større kunnskaper, men en slik organisering vil samtidig innebære utfordringer og ulemper knyttet til små enheter (mindre effektivt, små fagenheter). Desentralisert tjenesteyting kan dessuten forsterke fragmenteringen i en spredtbygd kommune. Desentralisering vil ofte gi en sterkere identitet knyttet til nærmiljøet, men kan føre til en aksentuering av konflikter mellom grender. Dette kan hemme oversiktligheten og helhetstenkningen i kommunen, både på politisk og administrativt nivå.

I utgangspunktet forventet vi at de små perifere kommunene ville stå overfor større utfordringer i rekrutteringen av fagpersoner enn små sentrale kommuner. Vi finner imidlertid at rekrutteringsproblematikken for en del faggrupper synes vel så aktuell i de små sentrale kommunene, som i distriktskommunene, selv om bildet varierer noe. For sykepleiere synes den sterkere konkurransen fra større fagmiljøer (bl.a. sykehus) å gi større problemer med rekruttering i de sentrale kommunene. I sentrale strøk er det gjerne større mulighet for å bytte jobb uten å bytte bosted, mens dette ikke er like enkelt i mer perifere områder. Dette kan bidra til å gi større stabilitet i perifere kommuner. Når det gjelder barnevernspedagoger er tendensen motsatt: de mest perifere kommunene mangler ansatte med slik fagutdanning.

Rekrutteringsmuligheter og stabilitet blant fagutdannede avhenger også av om det finnes utdanningsinstitusjoner og andre institusjoner i nærheten. Utdanningsinstitusjoner i nærheten av kommunen ser ut til å virke positivt på to måter. For det første vil unge fra kommunen lettere velge en utdanning som tilbys i distriktet, og komme tilbake til kommunen etter endt utdanning. For det andre vil en del fagutdannede velge å bosette seg i nærheten av der de er utdannet. Når det gjelder andre institusjoner, for eksempel større kompetanse- og behandlingssentra, kan disse fungere som konkurrenter til de små kommunene. I institusjonene eksisterer det ofte et stort og interessant fagmiljø, noe småkommunene ikke kan tilby sine ansatte.

For de kommunene vi har studert, er det de problematiske sidene ved *høy* turnover som har vært fokusert. *Manglende* turnover – høy stabilitet – kan imidlertid være et like stort problem for kommunens evne til å yte kvalitativt gode tjenester. Utskifting av personell kan gi nye impulser til staben, og nyutdannede vil ofte kunne bidra med oppdatert fagkunnskap. Når informantene i de fire kommunene som her er undersøkt ikke nevner stabilitet som problematisk, kan dette skyldes oppgavene som er studert. Oppgavene er enten ganske nye for kommunesektoren, eller preget av stor grad av gjennomtrekk og rekrutteringsproblemer. Det er bare i forbindelse med barnevern enkelte av informantene påpeker ett aspekt ved 'forgubbingsproblematikken': Nyutdannede lærere, førskolelærere og helsesøstre oppleves å ha en mer positiv holdning til samarbeid med barnevernet, sammenliknet med de som har lang erfaring i disse yrkene.

Omfanget og utformingen av SFO-tilbudet er ikke bare avhengig av kommunestørrelse, men også av skolestruktur, næringsstruktur og bosettingstetthet. I små kommuner med en sterkt fragmentert (desentralisert) skolestruktur, med få barn på hvert klassetrinn, vil det være vanskeligere å etablere SFO, rett og slett fordi det er for få som etterspør SFO på hver skole. Etterspørselen etter SFO synes dessuten å påvirkes av næringsstrukturen og kvinnesysselsettingen i kommunen. Særlig i jordbrukskommuner er etterspørselen lav, sannsynligvis fordi barna får tilsyn av voksne (foreldre og besteforeldre) på gården. I spredtbygde kommuner kan dessuten transport av barna begrense bruk av SFO. Mens

barna får skoleskyss til og fra skolen, må foreldrene selv sørge for transport hjem fra SFO.

8.2.3 Rettssikkerhet

Innenfor prosjektets rammer har vi ikke hatt mulighet for å gjennomføre en grundig granskning av hvordan rettssikkerheten ivaretas i de fire kommunene vil har valgt å studere. Vi vil understreke at vi ikke har grunnlag for å si at denne tjenesten ikke er forsvarlig ivarettatt i kommunene, men ønsker her bare å peke på noen mulige momenter som *kan* være problematiske for rettssikkerheten i småkommuner.

Nærheten mellom politikere, kommuneadministrasjon og innbyggere, vil med nødvendighet bli større i små kommuner. Mange er i slekt med hverandre, eller kjenner hverandre på andre måter. Det lille samfunnets gjennomsiktighet bidrar til at kommunale avgjørelser ikke blir fjerne, upersonlige og rigide. Gjennomsiktigheten kan også motvirke forskjellsbehandling, fordi de små forholdene medfører oversikt over kommunens avgjørelser og disposisjoner. 'Alle vet' hvem som mottar ytelser fra kommunen.

I rapporten har vi sett nærmere på hvordan de små kommunene løser oppgavene innenfor barnevernet. Nærhet og oversiktighet fører i enkelte småkommuner til at barnevernet kommer tidlig inn i sakene, og derfor kan sette inn hjelpetiltak før situasjoner får utviklet seg ytterligere.

I de kommunene vi har studert nærmere, gir flere informanter uttrykk for at 'alle' vet hvem som er i barnevernets søkelys. Innenfor barnevernet er samarbeidsforholdene internt i kommunen og andre etaters og instansers tillit til barnevernet en betingelse for at småkommunene kan dra fordel av nærhet og oversiktighet. Når terskelen til å melde fra til barnevernet og terskelen for å komme inn i barnevernet er lav, kan småkommunene utnytte fordelene ved nærhet og oversiktighet. I det lille samfunnet vil folk gjerne skjermes hverandre, og vi finner slike eksempler innenfor barnevernet: Andre kommunale instanser er reserverte i forhold til å melde saker til barnevernet, fordi de er i familie med eller kjenner de familiene det gjelder.

Innenfor barneverntjenesten ser vi også at småkommunene har relativt lav kapasitet og bemanning. Det er bare én person som har ansvaret for barnevernsakene. Dette betyr at tjenesten kan være sårbar, for eksempel ved sykdom. Avhengigheten av én enkelt person gjør også at kvaliteten på tjenesten blir svært avhengig av denne personens kompetanse og evner. Når det er snakk om såpass små dimensjoner på spesielle tjenester, slik som barnevern, vil alvorlige tilfeller kreve relativt sett mye ressurser. I de kommunene vi har studert, er det eksempler på at kommunene har måttet la mindre alvorlige barnevernsaker ligge langt over tidsfristen, når vanskeligere saker kommer opp.

Men stor nærhet innbyggerne i mellom, og mellom innbyggere og kommunens ledelse, kan også representere en utfordring for rettssikkerheten. Familie- og vennskapsbånd kan føre til habilitetsproblemer i små kommuner. Det kan bli vanskelig å behandle saker på prinsipielt grunnlag når en vet hvem saken gjelder. Gjennomsiktighet medfører ofte en konkret og personfokusert tilnærming, som kan gjøre det problematisk å foreta en uhildet saksbehandling. I småkommuner vil dessuten kommunen selv gjerne være 'hjørnestensbedriften', noe som betyr at noen av politikerne selv er ansatt i kommunen. Dette fører til en del prinsipielt vanskelige situasjoner, der den enkelte står i fare for å blande sammen rollene som ansatt, politiker og innbygger.

Rettssikkerheten kan også utfordres ved mangelfull kompetanse i saksbehandlingen, dvs. at innholdet i vedtakene ikke holder mål i forhold til faglige og juridiske standarder. Dette

har vi i liten grad kunnet undersøke i vår studie. Vi kan imidlertid konstatere at ingen av de fire kommunene har kommuneadvokat, og at juridisk ekspertise i de fleste tilfeller leies inn etter at saken har kommet ganske langt. Vi ser også at flere av våre kommuner har hatt ustabile forhold i barneverntjenesten. De fleste er relativt nylig ansatt, og ingen av dem har hatt tilsvarende stilling i andre kommuner. Likevel er det få klager på barnevernets vedtak i de fire kommunene.

8.2.4 Samfunnsutvikling

Små kommuner er preget av oversiktighet og stabilitet. Behovet for oppdaterte og overordnede planer for kommunen anses derfor som liten, og de opplever et misforhold mellom statens krav og forventninger og kommunens eget behov, innenfor planleggingsfeltet. Næringsutviklingsoppgavene er derimot ofte av særlig stor viktighet for de små kommunene. Innbyggertallet er synkende, og arbeidsplasser anses som vesentlig for å sikre bosetningen.

Det er en klar tendens til at egne stillinger med ansvar for samfunnsutviklingsoppgavene er inndratt pga. behov for budsjettmessige innstramminger. Ansvaret for oppgavene er overlatt til administrative og politiske ledere i kommunen. Å avsette betydelige administrative ressurser til mer langsiktige utviklingsoppgaver kan oppfattes som en dyr luksus i små kommuner, i situasjoner der enkeltsaker og umiddelbare oppgaver står i kø. Utrednings- og planleggingsoppgaver må kombineres med enkeltsaksbehandling eller lederfunksjoner. Når en må kutte i administrative stillinger er det trolig også vanskeligere å ta stillinger med ansvar for personrettede tjenester enn utviklingsoppgaver, selv om det er bare en stilling øremerket til utviklingsoppgaven.

Kommunene prioriterer personer med bred lokal erfaring til disse oppgavene, framfor personer med høy formell kompetanse. Dette har trolig å gjøre med at kommunene har problemer med å rekruttere personer med høy formell kompetanse, eller erfaringer med at høyt kvalifiserte personer fort søker seg bort fra kommunen. Det har trolig også å gjøre med at lokal kompetanse er viktig. Det vil alltid være oppgaver små kommuner ikke har kompetanse til å løse innenfor dette området. Som flere informanter er inne på, så bør det også være slik. Små kommuner kan ikke ha teknisk spisskompetanse på alle områdene de kommer i berøring med. Å skaffe seg, og å nyttiggjøre seg, en ekstern spisskompetanse er derfor nødvendig.

Det er den mest perifere kommunen i vårt utvalg (Lurøy) som har best bemanning innenfor både planlegging og næringsutvikling. En langvarig og betydelig nedgang i folketallet er en mulig forklaring på en sterk satsing på næringsutvikling. Tendensen til nedbemanning innenfor dette området er imidlertid felles for alle kommunene, og uavhengig av beliggenhet og mer umiddelbare næringspolitiske utfordringer.

8.3 Løsningsstrategier

Samtalene i de fire små kommunene har avdekket en rekke strategier som småkommunene bruker – eller kan bruke – for å møte de utfordringene de står overfor i løsningen av det vide spekteret av kommunale oppgaver. For oppgavene innenfor tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og samfunnsutvikling, peker det seg ut noen felles grupper av løsningsstrategier. Strategiene er i hovedsak knyttet til rekruttering, bruk av ekstern kompetanse samt interkommunalt samarbeid.

Løsningsstrategier knyttet til demokratidimensjonen skiller seg fra strategiene innenfor de andre dimensjonene. Vi behandler derfor strategier for å sikre demokratiet i småkommunene for seg selv først, for deretter å se på ulike løsningsstrategier for de tre andre dimensjonene samlet.

8.3.1 Strategier for å avhjelpe demokratiproblemer i små kommuner

Flere informanter framhever den sterke personfokuseringen i små kommuner som et mulig demokratiproblem. Opptattheten av hvem sakene gjelder, snarere enn av hva de dreier seg om, oppleves særlig sterk innenfor helse- og sosialsaker, men forekommer også ved behandling av for eksempel bygge- og plansaker. For de fleste norske kommuner har det de senere årene skjedd en utvikling i retning av å la administrasjonen behandle særlig sensitive saker, som barnevern- og helse-/sosialsaker, og bare sende melding (og klager) til politikerne. Informanter i de små kommunene har et bevisst forhold til at denne utviklingen har ført til mindre personfokusering i saksbehandlingen.

Enkelte småkommuner opplever betydelig konkurranse mellom ulike deler av kommunen, kanskje først og fremst om lokalisering av tjenester og infrastruktur. Dette kan føre til fragmentering av politikken i små kommuner. Noen informanter nevner at kommunen bør få til en noe mer langsiktig politikk. Ved langsiktig planlegging, blir det for eksempel mulig å få til satsinger i en del av kommunen, uten at de andre delene krever like mye samme år. Likevel er det flere som mener at langsiktig bindende planlegging er spesielt vanskelig i småkommunene, fordi fristelsen til å se bort fra planen er stor når konkrete saker kommer opp, og en kjenner dem som berøres. Nærhet mellom beslutningstakere og innbyggere bidrar til at det føres en mer pragmatisk – snarere enn prinsipiell – linje i politikken. Mer gjennomarbeidede, langsiktige planer kan svekke denne tendensen, mener flere av våre informanter.

8.3.2 Rekrutteringsstrategier

Utfordringene knyttet til rekruttering begrenser seg i hovedsak til mulighetene for å rekruttere fagutdannet personell, enten dette gjelder mer generelt eller knyttet til spesielle stillinger. Det siste gjelder særlig rekruttering til mindre stillingsbrøker. Enkelte informanter nevner også at det er blitt vanskeligere (og en ser for seg at det stadig blir vanskeligere) å rekruttere ufaglært personell til deltidsstillinger. Reservearbeidskraftressursen er i ferd med å bli uttømt.

Kommunene har et visst repertoar av løsningsstrategier for å sikre rekrutteringen av fagfolk. Vi nevner her noen av de mest sentrale virkemidlene:

- Alle de fire kommunene har i løpet av de senere årene hatt ordninger for stimulering til utdanning. Dette gjelder særlig innenfor sykepleie, men også i barnevernet. Flere av de som nå er ansatt som helsesøster eller psykiatrisk sykepleier, har mottatt støtte fra kommunen til videreutdanning. Det er også eksempler på slike ordninger for grunnutdanning innenfor sykepleie og vernepleie, og fagbrev innenfor omsorgsarbeid. Enkelte informanter sier at det oppfattes som sikrere å sørge for at folk fra området, som ønsker å bli boende i bygda, får en utdanning kommunen trenger, enn å rekruttere personer utenfra. Erfaringen synes å være at folk fra andre deler av landet ikke blir boende særlig lenge i småkommunene.
- Det finnes flere eksempler på at kommunene samarbeider med nabokommuner om jordmor, ergoterapeut, m.m. i rekrutteringen av fagfolk. Til sammen klarer kommunene å etablere en hel stilling, eller stor nok stillingsbrøk, til at stillingen er

attraktiv for fagutdannede. Vi finner ikke eksempler på slikt samarbeid for å rekruttere fagutdannede personer til SFO eller musikk- og kulturskolen (men derimot finner vi eksempler på interkommunale musikkskoler, - som også innebærer samarbeid om lærerstillinger). Når det gjelder SFO, synes det som kommunene aksepterer at de ikke får fagutdannede, selv om de helst hadde sett at daglig leder hadde fagutdanning.

- Alle de fire kommunene vi har studert har erfaring med lange perioder med vikarer, særlig innenfor legetjenesten. Vikariatene har gjerne vært kortvarige. Informanter i kommunene sier at kommunen i disse periodene har opparbeidet nettverk av leger, som selv har tatt vikariater, og som til tider har vært behjelpelige med å skaffe mer permanente leger til kommunen. Flere av kommunene har også benyttet A-etats tjenester og private formidlingsbyråer for å få leger til kommunen. Erfaringene med de private byråene har stort sett vært mindre gode.
- Særlig en av kommunene har søkt aktivt i utlandet etter fagfolk. Dette har resultert i rekruttering av personer til ulike fagstillinger (fysioterapeut, sykepleier, organister/musikkskolerektor). Kommunen sier seg fornøyd med responsen fra utlandet. Flere av de rekrutterte er blitt stabile arbeidstakere i kommunen, og noen av dem er svært høyt kvalifisert.
- Det er uklart hvor mye kommunene kan benytte lønn som virkemiddel i rekrutteringsarbeidet. Mange informanter gir uttrykk for at lønn og andre betingelser synes å bety mye for rekruttering til legevikariater. En av kommunene sier at de har valgt å være lønnsledende blant kommunene i området, og tror at dette bidrar til at rekrutteringsproblemene er relativt små i kommunen. Ellers er det få som tror at noen ekstra lønnstrinn er av avgjørende betydning i rekrutteringen av fagfolk til småkommunene.

Alle de fire kommunene vi har studert, gjennomfører tiltak for å stimulere enkelte arbeidstakere til å ta videreutdanning som kommunen har behov for. Det synes imidlertid som om de mer perifere kommunene har de gunstigste ordningene. Dette kan skyldes at slik stimulering – ikke minst av kommunens 'egne' – oppfattes som mest effektivt i de perifere kommunene. Ved å sørge for at folk som har tilhørighet til bygda, enten ved at de er oppvokst der, eller fordi de har arbeidet i kommunen noen år, er kanskje sannsynligheten større for at kommunen selv får nytten av den utdannelsen de stimulerer til, ut over eventuell bindingstid.

Flere av kommunene sier at de framhever mulighetene for friluftsliv når de søker etter folk. Blant våre fire kommuner, ser vi imidlertid at det er distriktskommunen i Nord-Norge som har gått lengst i å søke etter fagfolk i utlandet. Det kan synes som om denne type kommune kan spille på det 'eksotiske' i sin beliggenhet og sin natur, noe som kanskje slår bedre an utenlands enn overfor nordmenn.

8.3.3 Bruk av ekstern kompetanse

Utviklingen i retning av at kommunene får stadig flere og tyngre oppgaver, innebærer et stort behov for kompetanse i kommunesektoren. De små kommunene har ikke mulighet for å ha spisskompetanse på alle de områdene de er forventet å arbeide med. Dette innebærer at de ansatte i småkommunene har stort behov for veiledning og rådgivning fra eksperter. En del kommuner har også i perioder behov for å kunne få andre til å gjøre oppgaver de selv ikke har kapasitet eller kompetanse til å ta seg av. Det er flere forhold som bidrar til dette. For det første må vanskelige eller utfordrende oppgaver ofte ivaretas av folk med liten erfaring eller uten spesiell fagutdanning. Dette gjelder for eksempel innenfor både barnevernet og omsorgen for psykisk utviklingshemmede. De ansatte

trenger veiledning og støtte i forhold til hvordan oppgavene skal løses, og i noen tilfelle trenger en å kunne rådføre seg med en mer erfaren person. Akutte enkeltsaker merkes ofte særlig godt når tjenestene har små dimensjoner. I noen perioder kan derfor særlig tunge tilfeller bety at kommunen trenger bistand til å ta seg av mer rutinepregede saker (f. eks. barnevern).

I samtalene med informanter fra de fire småkommunene, finner vi ulike løsninger på de utfordringene kommunene står overfor:

- Habiliteringsteam og eksperter på fylkesnivå utgjør viktige kompetansemessige ressurser for småkommunene. Her kan kommunenes ansatte få rådgiving og veiledning i saker som de opplever som spesielle eller vanskelige. Enkelte informanter nevner at disse teamene helst ønsker å yte bistand i særlig interessante tilfeller, og at det derfor blir viktig å vekke teamenes interesse. For småkommunene vil ofte et relativt 'vanlig' tilfelle, for eksempel innenfor PU være spesielt, fordi en mangler erfaring og kompetanse. Det som er en ny og spesiell type sak for en liten kommune, kan være en ganske rutinepreget (og uinteressant) sak for habiliteringsteamet.
- Ansatte i små kommuner benytter ofte kolleger fra andre kommuner i området til rådføring, dersom det ikke er andre å snakke med i egen kommune. Flere informanter sier at det tar tid å opparbeide seg et slikt nettverk av kolleger i nabokommunene, noe som betyr at nyansatte, nyutdannede fagpersoner innenfor 'små' felt (for eksempel barnevern) i små kommuner, kan oppleve en periode der de er ganske alene om viktige beslutninger.
- Når det gjelder bistand i perioder med mye arbeidspress, finnes det eksempler på avtaler mellom kommuner, der en liten kommune kjøper hjelp fra en større kommune. I slike situasjoner brukes også i noen utstrekning eksterne konsulenter. Innenfor planlegging (og ikke minst teknisk infrastruktur) benytter kommunene ofte private konsulenter for å gjennomføre spesifikke jobber. En av kommunene har kjøpt private konsulenttjenester innenfor barnevernarbeidet.

Sentrale kommuner, kanskje særlig i østlandsområdet, har tilgang på et større marked av private konsulenttjenester enn mer perifere kommuner. Kommuner med relativt kort reiseavstand til andre kommuner, kan dessuten i større grad etablere og opprettholde uformelle faglige nettverk med ansatte i andre kommuner. Dette er nettverk de ansatte kan søke råd hos når de møter spesielle eller nye tilfeller. Det kan synes som om mer perifere kommuner, ikke minst kommuner med vanskelige kommunikasjonsforhold til andre kommuner, er mer avhengige av å søke råd og veiledning hos fylkesmannen og i fylkeskommunen.

8.3.4 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan være formalisert eller skje mer uformelt. Samarbeidet kan være ganske bredt, slik at det dekker flere tjenester og funksjoner, men kan like gjerne være avgrenset til en tjeneste eller en enkelt sak. Samarbeidet mellom Evenes, Tjeldsund og Skånland skiller seg ut fra hva vi ellers ser av samarbeidsløsninger i de fire casekommunene. Det såkalte ETS-samarbeidet er et (i hvert fall i prinsippet) bredt samarbeid. Det eksisterer en samlet og mer institusjonalisert overbygning for samarbeidet i form av en politisk arena for diskusjon av saker som berører flere av kommunene.

Interkommunalt samarbeid kan være motivert ut fra behovet for å rekruttere fagfolk, ut fra ønsket om økt effektivitet, for eksempel ved å utnytte stordriftsfordeler, eller ut fra et ønske om å gi brukerne et bedre tjenestetilbud.

Vi har allerede vært inne på eksempler på samarbeid mellom kommuner, og nevner her følgende situasjoner der interkommunalt samarbeid kan være en strategi for småkommunene i løsningen av de oppgavene de skal ivareta:

- Kommuner som alene er for små til å fylle en hel fagstilling innenfor et område, kan til sammen etablere en stillingsbrøk som gjør det mulig å rekruttere fagfolk.
- Enkelte kommuner har avtaler om å hjelpe hverandre i perioder med mye saker innenfor barnevernet. Det er også småkommuner som får hjelp og veiledning fra mer erfarne ansatte i større kommuner. Denne veiledningen kan være mer eller mindre formalisert.
- Vi finner også eksempler på samarbeid om oppgaver den enkelte kommune vanskelig kan fylle alene (legevakt).
- To av de fire kommunene vi har studert har etablert interkommunal musikk-skole sammen med nabokommuner. Dette formaliserte samarbeidet har trolig en begrunnelse i effektivitetshensyn, samtidig som det vil muliggjøre et bredere og mer differensiert tilbud til brukerne.
- Det er bare en av kommunene som samarbeider med nabokommuner om aktivitetstilbud til personer med psykisk utviklingshemming. Dette samarbeidet synes primært å være motivert i ønsket om å gi brukerne av tjenesten et bredere – og bedre – tilbud. Fordi små kommuner som oftest har få psykisk utviklingshemmede på samme funksjonsnivå, kan et samarbeid med en eller flere andre kommuner være viktig for å få etablert et tilbud tilpasset hver bruker av tjenesten. Samarbeid kan også gi den enkelte et større sosialt miljø. Det er ellers ikke mange eksempler på samarbeid begrunnet i bedringen av kvaliteten på tilbudet. Vi finner for eksempel ikke realisert samarbeid om legedistrikter, selv om to av kommunene i studien har hatt dette til vurdering.

Informantene peker på flere problemer eller betingelser for å få til interkommunalt samarbeid: For det første at innbyggerne (i egen eller i annen kommune) ikke ønsker interkommunale løsninger, fordi de er redde for å miste sitt lokale tilbud. For det andre nevner en del informanter at nabokommunen(e) ikke har samme behov for samarbeid, for eksempel om stillinger der en har behov for fagpersoner i små stillingsbrøker. Samarbeidet er (med unntak av ETS) ofte saksspesifikt, og dermed avhengig av at alle partene tjener på (eller i alle fall ikke taper på) det enkelte samarbeidstiltaket. Hovedbegrunnelsen for at det er vanskelig å få til interkommunalt samarbeid, er imidlertid knyttet til interne forhold i kommunene. De administrative lederne framhever særlig politikernes skepsis til interkommunale løsninger. De vil nemlig gi slipp på styringen av tjenestene, noe de føler de gjør dersom disse organiseres interkommunalt. Enkelte informanter hevder dessuten at kommunens *identitet* i noen grad er knyttet til selv å kunne tilby tjenestene. Mange synes å tro at interkommunalt samarbeid er første skritt på veien til sammenslåing av kommunene. Et annet forhold som ofte nevnes, er at de aktuelle kommunene er organisert ulikt. Siden etatsjefene ikke har de samme ansvarsområder på tvers av kommunene, bidrar det til å gjøre det vanskelig å etablere samarbeid. De tekniske sjefene i to eller flere kommuner kan for eksempel være enige om at det er nyttig å samarbeide om visse oppgaver. Men i en av kommunene kan den ene oppgaven være lagt til en annen etat, underlagt en leder som ikke kjenner sjefene i andre kommuner, og ikke har nødvendig tillit til de andre kommunene.

Informanter i samtlige kommuner, med unntak av Lurøy, gir klart uttrykk for at det burde ha vært grunnlag for større interkommunalt samarbeid. I Lurøy mener informantene at avstandene mellom kommunene gjør at det er lite å hente på interkommunalt samarbeid. I

alle de fire kommunene mener informantene at slikt samarbeid er vanskelig å etablere, og at det (kanskje) også er problematiske sider ved driften og styringen av interkommunale tjenester. De administrative lederne mener kommunesammenslåing hadde vært bedre, og ser dette som ønskelig fra sitt ståsted som administrative ledere. Ut fra våre samtaler i de fire utvalgte småkommunene, kan det synes som om barrierene mot kommunesammenslåing primært er av politisk art, som igjen kanskje særlig bunner i innbyggernes skepsis til sammenslåing.

Blant de fire småkommunene vi har studert, ser vi altså at informanter i tre av kommunene mener det er mye å vinne på interkommunalt samarbeid, men at det er vanskelig å etablere og opprettholde slikt samarbeid. I Lurøy oppfattes de store avstandene mellom kommunene å gjøre interkommunalt samarbeid lite hensiktsmessig. Informantene synes altså å mene at det er klare grenser for hvor store avstander og hvor vanskelige kommunikasjonsforhold et samarbeid kan tåle. Et annet forhold som framstår som viktig for å få til samarbeid mellom kommuner, har å gjøre med størrelsen på de potensielle samarbeidspartnerne. Samarbeid synes å være enklere å etablere mellom jevnstore nabokommuner som ligger i relativt kort avstand fra hverandre. Tjeldsunds samarbeid med Evenes og Skånland, og Lesjas samarbeid med Dovre, er de mest utviklede samarbeidene blant de fire kommunene vi har sett på. Krødsherad etterspør, og har initiert, mer interkommunalt samarbeid enn de får realisert. Krødsherad ønsker å samarbeide med større nabokommuner, kommuner som trolig selv ikke har det samme behovet.

Mens det generelle bildet er at det er enklere å danne samarbeidsrelasjoner mellom jevnstore kommuner, kan det for noen oppgaver være mer hensiktsmessig at små kommuner samarbeider med større. Dette gjelder særlig tjenester der ansatte i små kommuner uten fagfellesskap, har behov for veiledning og hjelp fra et større og sterkere fagmiljø. Eksempler på slikt samarbeid finner vi innenfor barnevernet. Vi ser både formaliserte samarbeidsrelasjoner, der den lille kommunen kjøper tjenester fra den større, og uformelle relasjoner, først og fremst basert på frivillig faglig støtte fra ansatte i den større kommunen. For en del tjenester eksisterer det faglige nettverk i regionen. Slike nettverk synes imidlertid sårbare for lange og vanskelige reiseveier. Flere informanter gir uttrykk for at initiativ og midler – gjerne i form av 'prosjekter' – fra fylkesnivåets side, er viktig for å etablere og opprettholde kontakten i slike regionale faglige nettverk.

8.4 Avsluttende drøfting: Småkommunenes styrker og utfordringer

For vitaliteten i lokaldemokratiet er små dimensjoner og nærhet mellom styrende og styrte, i all hovedsak en styrke. Den enkelte innbygger kjenner sine folkevalgte, tar mer direkte kontakt, og har større innflytelse på sammensetningen av kommunestyret. Avstanden mellom ønsker og faktisk politikk blir kortere og mer overskuelig.

Også når det gjelder tjenesteproduksjonen kan små kommuner være hensiktsmessige. Nærhet mellom tjenesteytere og brukere kan føre til at tjenestene bedre tilpasses den enkeltes ønsker og behov, og derved øke kvaliteten på de tjenester kommunen tilbyr. Små forhold synes å innebære at tjenesteyterne blir generalister snarere enn spesialister. Generalistrollen kan bidra til større fleksibilitet og oversikt, men betyr samtidig at mange småkommuner mangler spisskompetanse på mer spesielle oppgaver innenfor kommunens tjenesteproduksjon. De små dimensjonene bidrar dessuten til at kommunen vanskelig kan etablere et differensiert tilbud til innbyggerne. Alt i alt ser det ut til at småkommunene er fullt ut i stand til å tilby det store flertallet av sine innbyggere gode basistjenester, mens

kvaliteten i tilbudet er mer variabel når det gjelder mer spesielle tjenester for avgrensede grupper av befolkningen.

Nærhet mellom innbyggere, politikere og administrasjon gir småkommunene utfordringer innenfor planlegging. Når politikerne kjenner dem som berøres av beslutningene, er fristelsen stor til å forholde seg til enkeltsaker, snarere enn til helhetlige planer og strategier.

Små forhold og nærhet er i hovedsak en ulempe hva rettssikkerhet angår, selv om gjennomsiktighet også kan være en sikring mot forfordeling og urett. Rettssikkerheten kan utfordres både fordi nærhet kan bety inhabilitet i politiske og administrative beslutningsprosesser og fordi gjennomsiktighet kan innebære fokus på person snarere enn på prinsipp. Manglende spisskompetanse i små kommuner kan dessuten forringe det faglige grunnlaget for beslutninger, samtidig som mangelfull juridisk kompetanse kan bety at prosessuelle sider ved saksbehandlingen svekkes. Vi har ikke hatt mulighet til å studere rettssikkerhetsdimensjonen i detalj innenfor prosjektets rammer, og må derfor nøye oss med å peke på potensielle faremomenter. Innenfor barnevernet ser vi at de gjennomsiktige forholdene i småkommunene kan fungere både positivt og negativt i forhold til muligheten for å yte god hjelp til barn i vanskelige situasjoner. På den ene side kan små forhold bidra til at barn får hjelp tidlig. På den annen side er små kommuner ofte tette samfunn, noe som kan føre til at innbyggerne beskytter hverandre, slik at barnevernet ikke får meldinger om problematiske forhold.

Småkommunene mangler kompetanse på enkelte områder. Dette berører både tjenesteytingen, rettssikkerhetsaspektet og samfunnsutviklingsoppgavene. Mangelfull kompetanse skyldes til dels at kommunene er for små til at det er tilstrekkelige arbeidsoppgaver innenfor noen områder til at de kan ansette folk med spisskompetanse. Til dels har småkommunene problemer med å rekruttere visse typer arbeidskraft. Innenfor helse-sektoren eksisterer det klare kompetansekrav, og her har det over tid vært problemer med å få tak i kvalifiserte folk. De kommunene vi har studert gir imidlertid uttrykk for at situasjonen har bedret seg de siste par årene. Kompetansekravene er ikke like klare når det gjelder samfunnsutviklingsoppgavene, og småkommunene synes her i relativt stor grad å tilpasse oppgavene etter hvilken kompetanse de har eller klarer å få tak i. De små kommunene har sjelden personer med spisskompetanse på disse områdene, men opplever ikke på samme måte at dette er et rekrutteringsproblem.

Når det gjelder småkommunenes kapasitet til å ivareta ulike oppgaver, er vårt inntrykk at kommunene legger sterk vekt på å ivareta de personrettede tjenestene. Dette kan være et uttrykk for at den enkeltes behov blir mer synlig under små forhold, og at beslutningstakerne og tjenesteyterne ofte kjenner de personene som trenger hjelp. Prioriteringen av direkte personrettede tjenester kan i noen grad synes å gå på bekostning av samfunnsutviklingsoppgavene, som synes å være mer utsatte for nedskjæringer. Informanter i flere kommuner mener også at kommuneadministrasjonen er mer utsatt i perioder med økonomisk innstramming.

Kommunene ser på teamene på fylkesnivå som ressurser de kan dra nytte av innenfor barnevern, PU, m.m. Når det gjelder relasjonen til fylkeskommune og fylkesmann, er denne mer kompleks hva planlegging angår – noe som er å forvente. Innenfor planlegging er disse fylkesaktørene (også) politiske aktører, som ønsker å påvirke innholdet i kommunenes planer, og kommunenes arealdisponering. Fylkesmannen anses ofte som en like god veileder og samtalepartner som fylkeskommunen, hva planlegging angår. Dette kan ha to forklaringer: For det første at medarbeiderne hos fylkesmannen vektlegger samtale og enighet, for det andre at det er fylkesmannen som det er viktig å bli enig med, fordi det er han som er villig til å bruke maktmidler (innsigelser).

Blant de fire kommunene vi har sett nærmere på, synes interkommunale samarbeidsløsninger først og fremst å bli benyttet i produksjonen av konkrete og klart avgrensede tjenester. Det er lite samarbeid om samfunnsutviklingsoppgavene. Samtidig kan samarbeid på tvers av kommunegrensene kanskje være særlig nyttig på disse områdene. Kommunenes oppgaver innenfor miljøvern, planlegging og næringsutvikling er oppgaver som ofte har eksterne effekter, og som krever kompetanse, langsiktighet og koordinering i arbeidet.

Som vi har drøftet tidligere i kapitlet, synes det å være vanskelig å etablere interkommunale løsninger i praksis. Hindringene kan være av praktisk eller organisatorisk art, eller bunne i mer følelsesmessige og identitetsmessige forhold. I samtlige kommuner, med unntak av Lurøy, ser informanter kommunesammenslåing som et fornuftig svar på en del av de utfordringene den lille kommunen står overfor. Det er først og fremst administrative ledere som målbærer slike synspunkter. De politiske lederne framhever elementer som nærhet, tilhørighet og demokrati, og synes i mye større grad å forsvare sin lille kommune, slik den i er dag.

I prosjektet som denne rapporten er basert på, har vi studert små kommuners utfordringer og løsningsstrategier gjennom informantsamtaler i fire norske kommuner. Materialet fra fire kommuner gir ikke grunnlag for å trekke generelle slutninger, men studien kan likevel gi et bilde av den lille kommunens styrker og svakheter samt av hvilke strategier kommunen benytter – eller kan benytte – for å løse de oppgavene den er satt til å ivareta. Vårt formål har også vært å antyde hvilke trekk som skyldes kommunens størrelse, og hva som kan tilskrives andre forhold, som kommunens beliggenhet og bosettingsstruktur.

I neste fase av prosjektet vil vi utforske denne siste problemstillingen nærmere. Ved kvantitative analyser av et stort antall norske kommuner, vil vi se nærmere på hvorvidt og hvordan betydningen av størrelse for kommunens oppgaveløsning avhenger av kommunens sentralitet, økonomi og bosettingsstruktur.

Litteratur

- Bernt, J. F. (1994): "Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes?" i *Lov og rett*. 1994:67-92, Oslo
- Bjørklund, T. og R. Sørensen (1990): *Kommunalpolitisk deltakelse – avhengig av kommunestørrelse*. Forskningsrapport 1990/3. Sandvika: Handelshøyskolen BI
- Bjørklund, T. og J. Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. ISF-rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bringsli, H. og I. Sletnes (1994): *Interne klageordninger i kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-notat 1994:118. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Bukve, O., T. Dølvik, Ø. Glosvik, J.H. Lesjø og M. Simonsen (1991): *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Vestlandsforskning rapport 1991:19. Sogndal: Vestlandsforskning
- Dahl, R. A. og E. R. Tuft (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- Erlandsen, E., F.R. Førund, E. Hernæs og S.B. Waalen (1997): *Effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner*. SNF-rapport 91/97. Oslo: Stiftelsen for samfunns- og næringsliv
- Falck, S. og T. Havik (red.) (2000): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget
- Fimreite, A. L. og J. Ryssevik (red.) (1998a): *Kommunal monitor 1997*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Fimreite, A. L. og J. Ryssevik (red.) (1998b): *Kommunal monitor 1998*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Fimreite, A. L., K. Kolsrud og J. Ryssevik (red.) (2000): *Kommunal monitor 1999*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Gjertsen, A. og B. Kleivan (1999): *Kommuneplanlegging og planveiledning i Nordland. En kartlegging av planaktiviteter og veiledningsbehov*. NF-rapport nr. 12/99 Bodø: Nordlandsforskning
- Grinde, T. V. (1996): *Barnevernslager og rettssikkerhet. Overprøving etter tidligere barnevernslov ved seks fylkesmannsembeter*. Oslo: NOVA
- Hagen, T.P. og R.J. Sørensen (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug

- Jørgensen, G. (1997): ""Her hos oss har vi ingen barnevernsaker", en studie av barnevernet i små kommuner", i Veland (red.). *Barnevernboka 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1997): *Grunnskolen i Norge*. Nøkkeltall, 1997
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1998): *Lov og forskrifter om skolefritidsordningen*. Rundskriv F-066-98
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999): *Statstilskudd til skolefritidsordninger for 1999*. Rundskriv F-016-99
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999): *Kulturskolen – kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø*. Høringsnotat. Oslo: KUF
- Klausen, J. E. (2000): *Stortinget og kommunene. Debatter i Stortinget i 1990-99*. NIBR-notat 2000:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. (1988): *Plan-Norge 1988. En undersøkelse av planleggingssituasjonen i norske kommuner*. NIBR-notat 1988:141. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kristofersen, L. B. (1996): "Regionale variasjoner i barnevern-Norge 1990-1993. Barnevernets barn i sosialstatistisk lys", i *Norges barnevern* nr. 2
- Lov av 19. november 1982: *Om helsetjenesten i kommunene*
- Lov av 17. juli 1992: *Om barnevertjenester*
- Lov av 17. juli 1998: *Om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*
- Lov av 14. april 2000: *Om endring av lov om helsetjenesten i kommunene*
- Lundquist, L. (1996): "Allas ansvar eller ingens? Planering och skydd av regionala vattenresurser", i T. Kleven (red.): *Nasjonale miljømål og lokal styring – Koalisjon eller kollisjon?* Sluttrapport fra nordisk seminar 14.-15. mars 1996. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Miljøverndepartementet (1998): *Fylkes- og kommuneplanleggingen*. Rundskriv T-2/98
- Myrvold, T. M. (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. NIBR prosjektrapport 2001:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Norges Automobil-Forbund (2001): *NAF Veibok 2001*. Oslo: NAF
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1999): *Norges beste kommuner: en sammenlikning av kommuner langs ulike dimensjoner*. Oslo: NHO
- Norges Kommunekalender* (1995). Oslo: Økonomisk Literatur
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*
- NIBR prosjektrapport 2001:8

- NOU 1994:8: *Kompetanseutvikling i arbeidet for psykisk utviklingshemmede*
- NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2000:12: *Barnevernet i Norge*
- Offerdal, A. og T. Aarethun (1995): "Rekruttering av folkevalde: plikt, engasjement og karriere", i T. Hansen og A. Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. TANO
- Ot. prp. nr. 49 (1987-88): *Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede*
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rattsø, J. og R. Sørensen (1997): "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?", i H. Baldersheim, J.F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red.) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug
- Sandvin, J. T. (1988): "Nye betingelser for kommunal atferd – eksempel fra to utkantkommuner", i F. Kjellberg (red.): *Nytt inntektssystem: nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommuneforlaget
- Skare, A. (1996): "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partiens rolle i lokalpolitikken", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 12, 3&4:239-268 (Også i A. Offerdal og J. Aars (red.) (1999): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget)
- Stangvik, G. (1987): "Normaliseringsprinsippet som grunnlag for forbedring av livskvalitet", i G. Stangvik (red.): *Livskvalitet for funksjonshemmede*. Oslo: Universitetsforlaget
- Slettebø, T. (1990): *Kommunalt ansvar for psykisk utviklingshemmete: evaluering av forsøk og brukernes erfaringer : modellutvikling i Nes kommune i Akershus*. NIBR-rapport 1990:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Stortingsdokumenter (1990-91): *Budsjettinnst. S.nr. 12*
- St. meld. nr. 39 (1995-96): *Om barnevernet*
- St. meld. nr. 47 (1989-90): *Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming*
- St. meld. nr. 25 (1996-97): *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*
- St. meld. nr. 55 (1996-97): *Om Skolefritidsordningen*.
- Statistisk Sentralbyrå (1994): *Standard for kommuneklassifisering 1994*. NOS C192
- Statistisk Sentralbyrå (1996): *Statistisk årbok 1996*
- NIBR prosjektrapport 2001:8

- Stigen, I. M. og S. Vabo (2000): "Norske kommuner reorganiserer – hvordan og hvorfor?" *Utkast til artikkel presentert på NFR-Kommunelovprogrammets programsamling i Tromsø, 19-20.10.2000*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Tøssebro, J. (1996): *En bedre hverdag? Utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vabo, S. I. (2000): "Kommunale demokratiltak – alternativ til den representative kanalen?", i Å. Johnsen, L.A. Loe og S.I. Vabo (red.). *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Vabo, S. I. og S. Opedal (1997): *Oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunene. En dokumentstudie*. NIBR-notat 1997:112. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vabo, S. I. og I.M. Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000*. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Veland, J. (1998): *Barnevern i små og store kommuner – i tette og løse samfunn* Hovedoppgave. Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo

Kommunale dokumenter:

Krødsherad kommune:

Årsmelding for 1999

Vedtekter for skolefritidsordningen (SFO) i Krødsherad kommune. (Udatert)

Lesja kommune:

Årsmelding for 1999

<http://www.lesja.kommune.no/musikkskolen> (Om musikkskolen i Lesja og Dovre kommuner)

Lurøy kommune:

Årsmelding for 1999

Politisk og administrativ organisering i Lurøy

Vedtekter for skolefritidsordningen i Lurøy. TRS-sak 40/99

Vedtekter og instruks for Lurøy musikkskole (TRS-sak 44/97)

Lurøy musikkskole. Aktivitetsplan 2000/2001-06-25

Tjeldsund kommune:

Årsberetning for 1999

Vedlegg 1

Tabeller

Tabell V.1 *Trekk ved kommunestyrets sammensetning*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund	Snitt for kommuner <3000 innb.	Snitt landet totalt
Antall partier/ lister i kommunestyret	5	6	6	9	4,3	5,9
Partifragmentering*	0,36	0,28	0,28	0,14 (0,13)	0,34	0,27
Andel under 30 år i kom.st.	0%	0%	5%	14%		
Andel over 67 år i kom.st.	6%	5%	0%	9,5%		
Andel kvinner i kommunestyret	41%	29%	16%	10%	32%	33%
Andel kvinnelige gjenvalgte representanter	50%	40%	33%	0%	35%	36%

* Herfindahls indeks. Indeksen varierer fra 0 til 1, der 0 betyr fullstendig fragmentering, mens 1 betyr at ett parti har total dominans (alle representantene).

Tabell V.2 *Trekk ved valgprosessen*

	Krødsherad	Lesja	Lurøy	Tjeldsund	Snitt for kommuner <3000 innb.	Snitt landet totalt
Valgdeltakelse komm.st. (1999)	63%	62%	63%	72%	68%	63%
Andel rettede lister (1999)	44%	47%	69%	64%	58%	45%
Andel forhånds-kumulerte kandidater	12%	20%	10%	9%	11%	13%
Antall kandidater pr. representant	5,4	5,6	7,1	10,7	5,4	6,5
Andel gjenvalgte representanter	47%	43%	26%	29%	40%	41%

Tabell V.3 *Antall kommunestyrerepresentanter, etter alder*

	18-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-66 år	67 år +	Totalt
Krødsherad	0	3	6	6	1	1	17
Lesja	0	7	9	4	0	1	21
Lurøy	1	5	6	6	1	0	19
Tjeldsund	3	3	8	4	1	2	21
Totalt	4	18	29	23	3	4	

Vedlegg 2

Informantliste

Krødsherad kommune

Ordfører Inge Thorud (AP)
Rådmann Per Ellef Ringnes
Kultur- og oppvekstsjef Bjørn Sæta
Helse- og sosialsjef Oddveig Størdal
Barnevernkonsulent Vibeke Bolaas
Boveileder Gro Plassen
Sektorsjef Arve Pedersen (teknisk, plan, miljø og næring).

Lesja kommune

Ordfører Per Dag Hole (SP)
Rådmann Stein Løkken
Helse- og sosialsjef Hans Erik Hesthagen
Oppvekstsjef Inge Myrtrøen
Koordinator for utviklingshemmede Maja Løkken
Rektor ved musikkskolen Kristin Brækken
Barnevernkonsulent Lillian Albrigtsen

Lurøy kommune

Ordfører Steinar Joakimsen (AP)
Rådmann Anna Aakre
Pedagogisk konsulent Cato Rødsand
Sosialleder Knut O. Aasvik
Helse- og sosialsjef Kolbjørn Aasvik
Boveileder Hege Tønder
Kommunelege Nina Kjær Brones
Leder i Tilsyns og rettighetsstyret Karin Selnes (SV)
Næringsleder Johs. Bentzer
Kommuneplanlegger Rune Bang

Tjeldsund kommune

Ordfører Bjørnar Pettersen (H)

Rådmann Geir Halvorsen

Landbruksveileder og sekretær/saksbehandler for næringsstyret Jan Erik Pettersen

Miljøvernleder Hans Martin Nygård

Teknisk sjef Reidar Karlsen

Skolesjef Magnar Tombre

Helse- og sosialsjef Eli Tyldum (kst. – ansatt som sosialsjef)

Barnevernkonsulent Unni Holmstrøm

Omsorgssjef Siri Tønnessen