



Arvid Strand og Bjørn Moen

KOMMUNESTRUKTUREN I ROGALAND – i går, i dag, i morgen?

Underlagsmateriale og dokumentasjon
til KS Rogaland

NOTAT
2005:112

Tittel: **Kommunestrukturen i Rogaland** – i går, i dag, i morgen?

Forfatter: Arvid Strand og Bjørn Moen

NIBR-notat: 2005:112

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-535-2

Prosjektnummer: O-2279
Prosjektnavn: Vurdering av alternative fremtidsbilder for kommunene i Rogaland

Oppdragsgiver: KS Rogaland

Prosjektleder: Arvid Strand

Referat: Rogalands 27 kommuner yter i stor utstrekning tjenester til befolkningens og myndighetspersoners tilfredshet. Likevel kan framtida stille nye krav: oppgavespekteret kan bli et annet og det regionale, folkevalgte mellomnivået kan endres. I notatet drøftes mulige veier å gå i tida framover ut fra et standpunkt om at endringer bør genereres nedenfra, og med grunnlag i kunnskap om eksisterende samarbeidsbestrebelsler kommunene i mellom og resultater fra intervjuundersøkelser blant innbyggere og myndighetspersoner i kommunene i Rogaland.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2005
Antall sider: 126

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2005

Forord

Det er mer enn førti år siden Skeikomiteens innstilling om behovet for og forslag til kommunesammenslåinger ble satt ut i livet og antallet kommuner ble sterkt redusert. Siden 1960-tallet har antallet kommuner variert mellom 455 og dagens 433. Fra mange hold har det opp gjennom årene vært hevdet – som på 1950-tallet - at vi har for mange kommuner, at kommunene er for små både til å møte de utfordringene de står overfor framover og effektivitetsmessig. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 at en kommune burde ha minst 5000 innbyggere. Det ville redusere antallet kommuner vesentlig. Andre har tatt til orde for både en halvering av antallet kommuner og at 100 kommuner er nok. Det er imidlertid mange kryssende interesser i spørsmålet, og de mange forslagene og debattene har ikke ført til noen storstilt sammenslåingsiver.

I denne situasjonen har Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund (KS) gått sammen om et prosjekt som går ut på å få kommunene til å utrede spørsmålet om ønsket framtidig kommunestruktur. Og ikke bare kommunestruktur; også mellomnivåets framtid er til diskusjon. Med sykehusreformen ble fylkeskommunen fratatt viktige oppgaver, og det har kommet mange forslag det siste året om hvordan det såkalte mellomnivået bør se ut framover. Både sammenslåtte fylker (store regioner med folkevalgt styring) og uttradering av hele det folkevalgte mellomnivået (*tonivåmodellen*) er lansert.

I Rogaland ble prosessen med å vurdere alternative framtidbilder for kommunestrukturen satt i gang våren 2004. En rekke lokale (regionvise) møter ble arrangert for å drøfte innretningen av en utredning. Det ble utviklet mulige alternative bilder og mål som disse alternative, framtidige strukturene skulle forholde seg til. Sent på høsten 2004 fikk NIBR i oppgave å bistå sekretariatet for utredningen. Denne rapporten er resultatet av det arbeidet vi har gjennomført.

Andre utredninger om kommunestrukturspørsmål har vist at det ikke er spesielt lett å finne fram til enkle svar. Det å forvalte lokale samfunn i det moderne Norge er en svært sammensatt oppgave og det finnes trolig ingen ideell løsning. Forskning om hvordan enkeltspørsmål best og billigst – mest kostnadseffektivt – håndteres, gir heller ingen klare konklusjoner. Den som i slike spørsmål går høyt på banen med klare svar, er dristig. Vi har valgt en mildere veg ved å antyde noen muligheter for utvikling av kommunestrukturen fra dagens 27 kommuner til en framtid med litt færre eller vesentlig færre kommuner. Og i arbeidet med å finne fram til disse mulighetene har vi i stor utstrekning valgt å basere oss på informasjonen innhentet lokalt gjennom spørreundersøkelser til myndighetspersoner og befolkningen i de 27 kommunene som i dag finnes i Rogaland. Vi takker alle som har bidratt, for innsatsen.

I arbeidet har vi også hatt stort utbytte av drøftingsmøter med sekretariatet for utredningen og den rådmannsgruppen som har vært satt ned for å drive arbeidet. Vi takker også disse for samarbeidet.

Prosjektet er gjennomført i tiden november 2004 til mars 2005. Rapporten er skrevet av Arvid Strand og Bjørn Moen, med førstnevnte som prosjektleder.

Oslo, mars 2005

Arvid Strand

Prosjektleder/forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt.....	7
Sammendrag	8
1 Innledning og bakgrunn for rapporten	11
2 Om stat – kommuneforholdet i Norge	13
2.1 Hopehavet mellom kommunene og staten	13
2.2 Statlig styring av kommunesektoren	14
2.2.1 Fylkesmannsembetets ansvar og rolle.....	16
2.2.2 Interkommunalt samarbeid.....	17
2.2.3 Kommunale organisasjonsformer	18
3 Om regjeringens syn på dagens kommunestruktur i Norge	20
3.1 Regjeringen har et overordnet mål for sitt reformarbeid i kommunesektoren	20
3.2 Regjeringen mener at nyere forskning sår tvil om det er noen sammenheng mellom kommunestørrelse og lokaldemokratiet	20
3.3 Funksjonelle, sammenhengende byområder står overfor særskilte utfordringer	21
3.4 Regjeringen mener landet trenger større, mer robuste og faglig bærekraftige kommuner	21
3.5 Interkommunalt samarbeid kan ikke erstatte en robust og bærekraftig kommunestruktur, mener Bondevik II-regjeringen.....	21
4 Distriktskommisjonen og nye ”storregioner”	22
4.1 Kommisjonens mandat.....	22
4.2 Om ”ansvarsreformen” og fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør.....	23
4.3 Om helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk	23
4.4 Om territoriell samordning og økonomisk vekst.....	24
4.5 Om sektorenes autonome liv og samordningsdilemmaer.....	24
4.6 Om Distriktskommisjonen og ”mellomnivået”	25
4.7 KS-rapporten ”Sterke regioner” – professor Selstads utredning.....	26
5 Foreliggende kunnskap om sammenhenger mellom kommunestruktur og tjenesteleveranser – samt en oversikt over rekommunalisering- og statliggjøringstiltak.....	29
5.1 Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon.....	30
5.2 Rettssikkerhetsforhold, kommunen som demokratiarena og rollen som samfunnsutvikler	31
5.3 Om å stanse ”statliggjøringen” og mulighetene for ”rekommunalisering” av ansvar og oppgaver – drivkrefter, utviklingstrekk og tunge trender.....	33

5.3.1	”Sykehusreformen ”	33
5.3.2	Staten har ikke lenger forhandlings- og arbeidsgiveransvaret for lærerne i grunnskolen	34
5.3.3	Kommunenes nye rolle og oppgaver som skoleeiere	34
5.3.4	Disposisjonsretten over jordbruksavtalens ressurser til bygdeutvikling (BU-midlene) til skogbruket er delegert fra Fylkesmannen til kommunene	36
5.3.5	Kommende endringer i reglene for eiendomsskatt.....	36
5.3.6	Regjeringen vil foreslå å tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene	37
5.3.7	Ansvarsfordelingen på det såkalte SATS-området	38
5.3.8	Ny organisering av kommunerevisjon og skatteoppkreving	39
5.3.9	Fragmenteringen av ”regional stat”	41
5.3.10	Tendensen til vedvarende øremerking av statlige tilskudd	41
5.3.11	Inntektsoverføringsystemet (IS) for kommuner og fylkeskommuner	42
5.3.12	Hjemfallsretten til vasskraftverk	43
5.3.13	Utviklingen i kommunenes ”frie inntekter”	43
5.3.14	Den økende innflytelsen fra tenkningen og politikktutviklingen i EU.....	44
5.3.15	”Strukturereformen” i Danmark – eksempel til etterfølgelse?.....	45
6	Mulige (og umulige) kommunekonstellasjoner	46
6.1	Alternative framtidige modeller for kommunestrukturen i Rogaland.....	46
6.1.1	Dagens kommunestruktur	46
6.1.2	Samkommunen.....	48
6.1.3	Kjernekommunen	49
6.1.4	Senterkommunen.....	50
6.1.5	Regionkommunen	51
7	Hva mener ”det offisielle Rogaland” om den framtidige kommunestrukturen og kvaliteten på kommunale tjenester?	53
7.1	Dagens kommune oppfattes som en god tjenesteleverandør på de fleste områder	53
7.2	Kommunene anses godt skikket til å utføre viktige oppgaver/funksjoner	54
7.3	Det er sterkt delte oppfatninger om behovet for å slå sammen kommuner ...	55
7.4	Tilhørighetsfølelsen og demokratiet er sentrale tapsområder ved å slå sammen kommuner	55
7.5	Brukertilbudet og brukernes tilfredshet forventes snarere forverret enn forbedret ved en halvering av antallet kommuner i Rogaland	56
7.6	<i>Kommunen som fortsatt viktigste leverandør av tjenester</i> er viktigste mål ved drøfting av framtidig kommunestruktur	57
7.7	Nye storregioner anses best skikket til å ivareta nasjonale og regionale interesser	57
7.8	Utbredt støtte til at kommunene bør overta oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen	58
7.9	Tonivåmodellen har støtte fra en tredel av myndighetspersonene	59
7.10	Konklusjon	61
8	”Folkets røst” i Rogaland om det framtidige ”kommunelandskapet” og kvaliteten på tjenestetilbudet.....	62
8.1	Liten stemning for at det skal bli vesentlig færre kommuner.....	63
8.2	Innbyggerne ser positivt på kommune-administrasjonens evne til å gjøre en god jobb.....	64
8.3	Stor tilfredshet med kommunen som tjenesteleverandør	64

8.4	Innbyggerne ser rettssikkerhetsspørsmål og sikring av en god tjenesteproduksjon som det viktigste å ivareta ved drøfting av kommunestrukturen.....	67
8.5	Innbyggerne gir klare signaler om hvilke av dagens kommuner de ser som del av sin framtidige kommune	67
8.6	Konklusjon	68
9	Fem kommunemål x fem kommune-modeller – samklang eller motstrid?.....	70
9.1	Fem kommunemål.....	70
9.2	Operasjonaliseringer av mål.....	72
9.3	Modellenes måloppnåelse	73
9.4	Konklusjon	78
10	Hvordan kan kommunestrukturen i Rogaland utvikles?	81
10.1	Dagens situasjon.....	81
10.2	Mulighetene framover er mange	82
10.3	Veger mot en ny kommunestruktur.....	82
10.4	Dalane – mulige framtidsbilder.....	85
10.5	Jæren og Nord-Jæren.....	87
10.6	Kommunene i Boknafjorden	91
10.7	Fastlands-Ryfylke	93
10.8	Haugalandet.....	95
10.9	Konklusjon	97
Vedlegg 1	Spørreskjema til myndighetspersoner	100
Vedlegg 2	Spørreskjema til innbyggere.....	104
Vedlegg 3	Sammenstilling av svar fra ulike grupper myndighetspersoner samt fra innbyggere	110
Vedlegg 4	Kommunal- og regionalministerens syn på kommunestrukturen - og en høringsuttalelse fra Oslo Høyre om samme emne.....	115
Vedlegg 5	Utdrag fra sammendrag i NIBR- prosjektrapport 1/2001.....	118
Vedlegg 6	Utdrag fra NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning.....	122

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Ulik organisering av kommunenes virksomhet.....	19
Tabell 6.1	Detaljhandelspotensial og -lekkasje	50
Tabell 6.2	Pendlingsfrekvenser og egendekning av arbeidsplasser.....	51
Tabell 7.1	Myndighetspersonenes syn på behovet for kommunesammenslåing.....	55
Tabell 7.2	Myndighetspersonenes rangering av ulike alternative enheter som kan ivareta nasjonale og regionale interesser.....	58
Tabell 7.3	Påstander om hvor ansvaret for noen tjenester bør ligge. Andel i ulike grupper av myndighetspersoner som svarer bekreftende på framsatte påstander	59
Tabell 8.1	Folkets mening om viktigheten av de fem etablerte målene	67
Tabell 8.2	Folkets "favorittkommuner" om egen kommune skal slås sammen med noen	69
Tabell 9.1	De 5 Rogalandsmålne og KRD-veilederens forsøksvise kriterier for målvurdering	72
Tabell 9.2	Fem framtidsmål for fem ulike "framtidskommuner": sammenfatning av måloppnåelse.....	79
Tabell 10.1	Innbyggerne i Dalane: Syn på behovet for kommunesammenslåing	86
Tabell 10.2	Innbyggerne i Dalane: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune	87
Tabell 10.3	Innbyggerne på Jæren og Nord-Jæren: Syn på behovet for kommunesammenslåing	89
Tabell 10.4	Innbyggerne på Jæren og Nord-Jæren: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune	89
Tabell 10.5	Innbyggere i Boknafjorden: Syn på behovet for kommunesammenslåing.....	91
Tabell 10.6	Innbyggerne i Boknafjorden: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune.....	92
Tabell 10.7	Innbyggerne i Fastlands-Ryfylke: Syn på behovet for kommunesammenslåing	95
Tabell 10.8	Innbyggerne i Fastlands-Ryfylke: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune	95
Tabell 10.9	Innbyggerne på Haugalandet: Syn på behovet for kommunesammenslåing	96
Tabell 10.10	Innbyggerne på Haugalandet: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune.....	96

Figuroversikt

Figur 2.1	Ulike organisasjonsformer for kommunal virksomhet.....	19
Figur 5.1	Mulige effekter av kommunesammenslutninger for en del kommunale tjenester – i forhold til effektivisering, kvalitet og sentralisering	30
Figur 6.1	Omfanget av interkommunale samarbeidstiltak og kommunestørrelse	48
Figur 8.1	Folkets syn på kommunesammenslåing og svekkelse av demokratiet.....	64
Figur 8.2	Folkets syn på kommunesammenslåing og eldreomsorg	65
Figur 8.3	Folkets syn på kommunesammenslåing og vannforsyning og avløpshåndtering	65
Figur 8.4	Folkets syn på kommunesammenslåing og evne til fysisk planlegging.....	66
Figur 8.5	Folkets syn på kommunesammenslåing og vedlikehold av veg.....	66
Figur 9.1	Sammenheng mellom innbyggertall og kommunenes muligheter for ytelse i forhold til mål – to prinsipielle kurver med basis i erfaringsdata	75
Figur 9.2	Brutto driftsutgifter i kommunehelsetjenesten pr innbygger i Rogalandkommunene 2003 (KOSTRA).....	75
Figur 9.3	Valgdeltakelse i Rogalandkommunene ved kommunevalget i 2003. Kommunene ordnet etter stigende folketall	76
Figur 10.1	Illustrasjon av mulige utviklingsveger for kommunestrukturen	85
Figur 10.2	Antall samarbeidstiltak mellom Gjesdal og øvrige kommuner på Jæren og Nord-Jæren	88
Figur 10.3	Antall samarbeidstiltak mellom Stavanger og øvrige kommuner på Jæren og Nord-Jæren.....	90
Figur 10.4	Antall samarbeidstiltak mellom Rennesøy og andre kommuner i Rogaland	92
Figur 10.5	Antall samarbeidstiltak mellom Finnøy og andre kommuner i Rogaland.....	93
Figur 10.6	Antall samarbeidstiltak mellom Forsand og andre kommuner i Rogaland ...	94
Figur 10.7	Antall samarbeidstiltak mellom Sauda og andre kommuner i Rogaland	94
Figur 10.8	Antall samarbeidstiltak mellom Haugesund og andre kommuner i Rogaland	96

Sammendrag

Arvid Strand og Bjørn Moen

Kommunestrukturen i Rogaland – i går, i dag, i morgen?

NIBR-notat 2005:112

Vurderinger av hvilken kommunestruktur som er mest hensiktsmessig, er et politisk prosjekt mer enn et spørsmål om på faglig grunnlag å komme fram til anbefalinger om hvilke av dagens kommuner som bør være liv laga, og hvilke som ikke lenger bør opprettholdes som selvstendige enheter. Når vi hevder at det først og fremst er et politisk prosjekt, er det fordi det i liten grad er mulig å få fram data som entydig forteller at den og den størrelsen eller den og den konstellasjonen av nåværende enheter er å foretrekke. De nåværende enheter produserer tjenester til befolkningens tilfredshet alene eller gjennom interkommunale samarbeidsorganer. Slike finnes det i Rogaland mer enn 100 av, innenfor de fleste sektorer; mest utbygget innenfor administrative oppgaver (23), men også et betydelig antall innenfor så vel kultur- (15) som sosialsektoren (15) og næringsutvikling (14). Innenfor utdanning finnes det 10 samarbeidstiltak, mens det er seks tiltak innenfor henholdsvis helse, infrastruktur og vann, avløp og renovasjon (VAR).

Det er heller ikke slik at tilfredsheten med tjenestetilbud og annet som karakteriserer kommunen, er større dess større kommunen er. Det er heller tvert om, slik våre undersøkelser blant innbyggerne i Rogalandskommunene viser. Det er nok å nevne ett eksempel: Innen eldreomsorgen karakteriseres kommunen som tjenesteleverandør som god av 80 prosent av de spurte i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere, mens tilsvarende tall i de fire kommunene i fylket som har mer enn 30000 innbyggere er 22 prosent. Det er vanskelig rent forskningsmessig å kunne påvise klare resultater av typen ”Smått er godt” eller ”Stort er flott.” Det er ikke slik at innbyggertall er den avgjørende, eneste faktoren. Det er heller slik at de mange, ulike oppgavene som det tilligger en kommune å arbeide med, har varierende forutsetninger avhengig av en hel rekke faktorer.

I denne situasjonen har vi valgt å nærme oss spørsmålet om den framtidige kommunestrukturen i Rogaland nedenfra. Vi har hentet inn informasjon om innbyggernes og ansvarlige myndighetspersoners syn i spørsmålet om kommunesammenslåing. Mer enn fire hundre innbyggere rekruttert fra alle fylkets kommuner samt mer enn seksti myndighetspersoner i kommunal administrasjon og politikk har fått uttale seg om sammenslåingsønsker og -muligheter, og om kjennetegn ved egen ”hjemkommune”s administrative funksjoner samt tjenesteproduksjon.

I alle leire – både blant folk flest, blant rådmenn og blant ordførere og opposisjonsleder - er det klar støtte til at dagens kommuner er gode tjenesteytere og at både kunnskaper og kapasitet i kommuneadministrasjonen i stor utstrekning er tilfredsstillende. Det er derfor konsistent at det er en gjennomgående oppfatning at det ikke er noen grunn til å gjøre store endringer i kommunestrukturen i Rogaland. Mindre enn hver femte innbygger og knapt hver tredje myndighetsperson ser behov for at det blir vesentlig færre kommuner. Befolkningen i de minste kommunene er minst interessert i store endringer; bare 12

prosent i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere ser et slikt behov, andelen øker til henholdsvis 17, 23 og 21 prosent i kommunegruppene 2000-5000, 5000-10000 og 10000-20000 innbyggere. I de fire mest folkerike kommunene - med mer enn 30000 innbyggere - er fire av ti innbyggere av den oppfatningen at det bør bli vesentlig færre kommuner.

Blant innbyggerne er det like mange som har det synet at det ikke skal tukles med kommunegrensene, som det er som mener at det er behov for å foreta mindre endringer i strukturen; 39 prosent støtter utsagnet ”*Ja, noen få kommuner bør slås sammen*”, mens like mange altså svarer ”*nei*”.

Disse standpunktene understøttes av svaret på spørsmålet om hva den enkelte ville gjort om det var folkeavstemning om kommunesammenslutning. Mer enn 40 prosent gir uttrykk for at de ville stemt nei, mens mer enn 30 prosent sier at deres stemmegivning ville være situasjonsavhengig. Et klart mindretall (24 prosent) ville uten reservasjoner stemme ja til endringer i kommunestrukturen.

De er rimelig at mange angir at stemmegivningen vil være situasjonsavhengig. Det er ikke alle sammenslåingsalternativer som er like ønskelige. Blant befolkningen er det et flertall som har gitt uttrykk for hvilke kommuner de mener det kunne være aktuelt å slå sammen med den kommunen de selv bor i i dag. Det sosiometriske kartet viser klare preferanser blant innbyggerne i den enkelte kommunen.

Mulighetene framover er mange. I utgangspunktet er det ikke nødvendigvis behov for å gjøre noe med kommunestrukturen. Det er overveldende oppslutning – slik leser i hvert fall vi resultatene fra innbygger- og myndighetspersonundersøkelsene – om det standpunktet at kommune-Rogaland har det bra. Det er lite å vinne på å slå kommuner sammen; tjenesteytingen er god, det er tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til å håndtere de fleste sektorens utfordringer – og myndighetspersonene mener for et flertalls vedkommende at tjenestetilbudet innen de fleste sektorer vil bli dårligere ved en kommunesammenslåing. Dessuten er det interkommunale samarbeidet velutviklet.

Samtidig åpnes det for – både blant innbyggere og myndighetspersoner – at mindre justeringer kan være ok; nærmere 40 prosent både blant innbyggerne og rådmennene sier ja til at ”*noen få kommuner bør slås sammen*”. Vi har drøftet hvordan slike justeringer kan gjøres.

Utgangspunktet for prosjektet var en rekke regionvise møter som endte opp med at det ble etablert fem modeller for den framtidige kommunestrukturen samt fem mål for vurdering av hvilken av disse modellene som vil være å anbefale. Modellene ble betegnet (1) *Dagens struktur med tilhørende interkommunalt samarbeid*, (2) *Ii kombinasjon med samkommuneordninger*, (3) *Kjernekommune*, (4) *Senterkommune* og (5) *Regionkommune*. Målene ble formulert på denne måten:

- Mål 1: Kommunene skal fortsatt være den viktigste leverandør av nåværende og fremtidige kommunale tjenester
- Mål 2: Kommunene skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet
- Mål 3: Kommunene skal styrke rollen som samfunnsutvikler. Dette betyr at kommunene må ha handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ha fokus på samfunnsutviklingen
- Mål 4: Kommunene skal fortsatt være den viktigste demokratiske arenaen

- Mål 5: Kommunene skal stanse den pågående statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver

Ut fra målene som er formulert, og som en potensiell framtidig struktur skal vurderes i forhold til, slår størrelse ulikt ut. For sikring av rettssikkerhet og spesielle kompetansekrav kan det fordres noe større kommuner enn de minste av dagens Rogalands-kommuner. På den annen side kan demokratimålet bedre tilfredsstilles i mindre enheter enn i større, og befolkningsundersøkelsen tyder også på at kvaliteten på tjenesteproduksjonen for mange tjenesters vedkommende er bedre i de noe mindre enhetene. Økonomisk er det lite å hente ved størrelsesendring.

Når de fem målene stiller ulike krav til kommunestørrelse, er det ikke noe entydig svar på hvilken av de ulike modellene som er å anbefale. Myndighetspersonenes prioritering av målene understreker som det mest sentrale, kommunen som tjenesteyter og som demokratisk arena. De samme målene er blant de tre viktigste også for befolkningen, men her er rettssikkerhetsspørsmål rangert som det nest viktigste. De prioriterte målene tjenesteyting og demokratisk arena tilsier kommuner av moderat størrelse. Heller ikke for å sikre rettssikkerheten er det nødvendig med omfattende endringer i dagens kommunestruktur. Målet om at kommunen skal spille rollen som samfunnsutviklerrollen på en mer kraftfull måte, og målet om at kommunesektoren skal være i stand til å sikre rekommunalisering, kan kreve kommuner med større ressurser og styrke enn flere av dagens kommuner, men heller ikke dette vil nødvendigvis gjøre en revolusjon av kommunestrukturen. Det kreves først dersom det blir tale om ikke lenger å ha et regionalt folkevalgt mellomnivå i den norske forvaltningsstrukturen.

Så vel en lett justert dagens struktur som modellene samkommune og senterkommune vil gi en struktur som kan møte en framtid som den vi kan se for oss de nærmeste tiårene. Forutsatt at det opprettholdes et regionalt, folkevalgt mellomnivå. Kjernekommunen ser vi ikke som et spesielt aktuelt alternativ i forhold til de andre, siden det her er tale om å bryte med generalistkommuneprinsippet og modellen heller ikke på andre måter har klare fordeler i relasjon til de andre.

Hvis situasjonen blir at mellomnivået raderes bort, vil mye bli så endret at det krever helt andre resonnementer enn de vi har ført i denne utredningen. Det kan imidlertid ikke være tvil om at regionkommunealternativet slik det ble presentert som geografiske enheter etter de regionvise møtene, ikke er et egnet svar i en slik situasjon. De ulike enhetene vil ha svært ulikt antall innbyggere, og vil rammes av det Selstad skriver om modellen med fem nye, store og sterke regioner: innvendingen mot disse er først og fremst at de vil gi et svært ubalansert regionnivå som følge av at regionene vil få svært ulikt store innbyggertall.

Notatet består av ti kapitler. Det første gir en beskrivelse av bakgrunnen for utredningen, hvoretter vi i de to neste kapitlene gir et kort riss av forholdet mellom stat og kommune i Norge og beskriver regjeringens syn på dagens kommunestruktur. Kapittel 4 omhandler regionnivået (mellomnivået) og omtaler distriktskommisjonen og KS-rapporten *Sterke regioner*, mens kapittel 5 oppsummerer det vi oppfatter som foreliggende kunnskap om sammenhenger mellom kommunestruktur og tjenesteleveranser. Modellene for framtidig kommunestruktur beskrives i kapittel 6 og drøftes i kapittel 9 i relasjon til de målene som de regionvise møtene fastla. Kapitlene 7 og 8 er viet presentasjon av spørreskjemaundersøkelsene blant innbyggere og myndighetspersoner. Notatet avsluttes med kapittel 10 – et kapittel vi har kalt *Hvordan kan kommunestrukturen i Rogaland utvikles?*

1 Innledning og bakgrunn for rapporten

KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har satt i gang et prosjekt som innebærer at alle landets kommuner gjennom regionale prosesser og konsekvensutredninger skal vurdere endringer i kommunestrukturen. Prosjektet ledes av KS.

Målsettingen for prosjektet er et styrket lokaldemokrati og mer robuste kommuner. Kommunene vil gjennom samarbeidsprosjektet *Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling* få anledning til å sette kommunestruktur på dagsorden og vurdere om kommunesammenslutning vil være svaret på de utfordringene kommunene står overfor. Gjennom lokale/regionale prosesser og utredninger om fordeler og ulemper ved kommunesammenslutninger er det forutsatt at arbeidet skal munne ut i et forslag om en robust og framtidsrettet kommunestruktur.

Prosessene skal forankres i det enkelte fylket gjennom prosjektgrupper. Prosjektgruppene er som hovedmodell sammensatt av representanter fra det regionale KS-styret, en representant fra rådmannsutvalget og fylkesmannen selv eller assisterende fylkesmann. Det er lagt opp til at KS-administrasjonen i fylket sammen med fylkesmannsembetet skal bidra med sekretariatsressurser for prosjektgruppen. Prosjektgruppene står fritt til selv å organisere prosessen i sitt fylke. Prosjektgruppene kan legge opp til lokale prosesser og dialog med kommunene både i forkant av og parallelt med at utredningene foretas.

Fylkesmennene fikk fra 1. januar 2004 tilført ressurser til å bistå kommunene i det moderniseringsarbeidet de driver. Departementet har bestemt at deler av denne ressursen skal inngå i sekretariatsressursene. KS skal stå for ledelsen av både prosjektgruppene og det regionale sekretariatet.

Landet ble delt inn i sju regioner og KS har ansatt prosjektledere i hver region til å bistå prosjektgruppene i arbeidet med å skape gode lokale prosesser. Regionene er disse:

1. Finnmark, Nordland og Troms
2. Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal,
3. Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland
4. Aust- og Vest-Agder
5. Telemark, Vestfold og Buskerud
6. Hedmark og Oppland
7. Akershus og Østfold (og Oslo).

På sentralt nivå er det etablert en koordineringsgruppe ledet av KS. Koordineringsgruppen er administrativt sammensatt og skal følge hele prosjektet og ta overordende beslutninger for å sikre gode prosesser lokalt og sikre framdrift i prosjektet i alle deler av landet. KS og KRD skal sammen være sekretariat for koordineringsgruppen, med KS som hovedansvarlig.

Gjennom året 2004 og vinteren og våren 2005 har norske kommuner over hele landet på ulik måte deltatt i denne eksersisen. Forskere og konsulenter har hatt hendene fulle med å utrede mulige nye kommunekonstellasjoner fra sør til nord og fra vest til øst. Det falt i vårt lodd å havne vestpå – nærmere bestemt i Rogaland.

I Rogaland startet denne prosessen med at den såkalte ”rådmannsgruppen” la fram et drøftingsnotat for prosjektets styringsgruppe og referanseforum. Dette skjedde rett før St. Hans i 2004. Her ble notatet godt mottatt og det ble bestemt at notatet skulle sendes alle Rogalandskommunene med formannskapsmedlemmene som viktigste målgruppe, og til de politiske partiene i fylket. Dette ble gjort som grunnlag for de politiske drøftingene som senere skjedde gjennom en serie møter i Rogaland på sensommeren og høsten 2004.

Møteserien telte fem godt besøkte sammenkomster; i Karmøy, i Hå, i Eigersund, i Strand og i Sandnes. Frammøtet karakteriseres som godt, debatten var til tider frisk og engasjementet blant de frammøtte var stort sett høyt. På grunnlag av møtene og diskusjonene gjorde rådmannsgruppen en oppsummering av drøftingene med et forslag til konklusjon som ble presentert for styringsgruppe og referanseforum i et fellesmøte 1. oktober 2004. Styringsgruppen ga sin tilslutning til de foreslåtte, fem målene som kommunestrukturen i Rogaland skal vurderes opp mot. Styringsgruppen ”forutsetter at endringer i kommunestrukturen vurderes i forhold til denne målstrukturen.”

Styringsgruppen ga likeledes sin tilslutning til at de framtidbildene som skulle vurderes, var:

- Dagens struktur med 27 enkeltkommuner
- Dagens struktur med tilpasninger
 - i) Interkommunalt samarbeid inklusive samkommune
 - ii) Kjernekommuner med overføring av ansvar og oppgaver
- Senterkommune
- Regionkommune

Styringsgruppen gjorde også vedtak om at ”detaljering av fremtidbilder skjer i samarbeid med utredningsmiljø” etter at det er gjennomført ”konkurranses med forhandlinger”. Etter at slik konkurranse var gjennomført, fikk NIBR tilslaget og arbeidet med prosjektet kunne starte senhøsten 2004.

2 Om stat – kommuneforholdet i Norge

2.1 Hopehavet mellom kommunene og staten

Kommuner og fylkeskommuner lever i et spenningsforhold mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Kommuneinstitusjonen er et uttrykk for det lokale folkestyret, men er samtidig en integrert del av nasjonalstaten. Relasjonen mellom stat og kommune er derfor utformet slik at det både tas hensyn til det kommunale selvstyret og til statens behov for å styre kommunene.

Denne dobbeltheten har stått sentralt i forholdet mellom staten og kommunene helt siden etableringen av det kommunale selvstyret gjennom formannskapslovene i 1837. Balansegangen mellom handlingsrom og statlig styring har vært, og er, hovedutfordringen i relasjonen mellom statsmakten og kommunene.

Formannskapslovene medførte et mer homogent institusjonelt og økonomisk grunnlag for den voksende utøvelsen av det lokale selvstyret. I førkrigskommunen¹, eller den autonome kommunen, fra 1837 til den andre verdenskrig, gikk statlig styring og utviklingen av det kommunale selvstyre hånd i hånd. Forholdet mellom staten og kommunene var i lange perioder preget av harmonisk sameksistens. En karakteristikk av førkrigskommunen er at den la stor vekt på lokale fellesskap, lokal oppgaveløsning og etter hvert lokal deltakelse. Det lokale handlingsrommet var stort, og det politiske synet var at det lokale livet skulle fungere som vern mot statlige inngrep.

I etterkrigstiden ble nasjonal integrasjon/styring vektlagt uten at ideen om et relativt stort kommunalt handlingsrom ble frafalt. Betegnelsen forvaltningskommunen er benyttet på denne kommuneformen. Målet var å balansere hensynene til lokal deltakelse og kollektiv behovstilfredsstillelse. Staten var avhengig av at kommunene kunne gjøre politiske vurderinger i iverksettingen av velferdspolitikken. Kommunene måtte opprustes og på ulike måter uniformeres for å eliminere hindringer som lå i veien for en mest mulig rettferdig fordeling av velferdsgodene. Resonnementet var at stat og kommune hadde felles interesser, og mye av velferdsproduksjonen skulle styres av kommunene, og dermed legge til rette for lokal deltakelse.

I dag kan kommunen kanskje best karakteriseres som effektueringskommunen. Likhetskravet og individuelt innrettede rettigheter står i fokus. Det politiske handlingsrommet gjennom skjønnsutøvelse og tilpasning av tjenestetilbudet som kommunen til nå har hatt, blir nå definert som et problem. I stedet blir kommunenes oppgave å effektivisere statlig politikk.

¹ De historiske kommunetypene "førkrigskommunen", "forvaltningskommunen" og "effektueringskommunen" er hentet fra ulike publikasjoner fra Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Tommy Tranvik, se referanser i Rokkansenteret (2004).

2.2 Statlig styring av kommunesektoren

Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien kan komme i konflikt med andre målsettinger. Det er derfor ansett som nødvendig at kommunene til en viss grad blir underlagt statlig styring med det formålet å fremme nasjonale mål. Den statlige styringen kan rettes inn mot ulike deler av den kommunale virksomheten, som organisering, ressursbruk eller resultater. Styringen kan være generell gjennom rammer, eller spesifikk gjennom detaljerte krav og regler.

Allerede i St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* la staten et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for styringen av kommunesektoren. I et slikt system skal staten styre kommunesektoren gjennom å sette rammer for virksomheten. Den statlige styringen rettes først og fremst mot resultater, og i mindre grad mot ressurser og organisering. Kommunene og fylkeskommunene gis en viss frihet til å velge mål og prioriteringer og en stor grad av frihet til å velge organisasjonsform. Dialog og informasjonsutveksling mellom forvaltningsnivåene vektlegges. I den sammenhengen forutsettes det et rapporteringssystem som gir både nasjonale og lokale myndigheter nødvendig styringsinformasjon – KOSTRA gir slik styringsinformasjon.

Både i litteraturen og i offentlige dokumenter er det vanlig å skille mellom tre typer av statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren: lovbaserte, økonomiske og pedagogiske. De tre virkemiddeltypene må ses i sammenheng og de benyttes i mange tilfeller parallelt på samme område.

Lovbaserte virkemidler betyr at staten styrer kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer og oppgaveløsning gjennom lover og forskrifter (som rettigheter, pliktkrav, klage og tilsyn).

Økonomiske virkemidler er overføringer, skatter, avgifter og låneordninger. Det er to typer statlige overføringer: Rammetilskudd er midler som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt, og som tildeles etter objektive kriterier. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunesektorens såkalte frie inntekter. Øremerkede tilskudd gis til bestemte formål, og påvirker på den måten kommunenes prioriteringer. Av den grunn karakteriseres slike tilskudd som et sterkt statlig styringsvirkemiddel.

Pedagogiske virkemidler som for eksempel veiledning, informasjon og dialog karakteriseres ofte som ”myke styringsvirkemidler”. I motsetning til lover, regler og øremerkede tilskudd pålegger ikke slike virkemidler kommunene nye krav eller plikter. Formålet med denne typen virkemidler er likevel å verdimessig påvirke kommunene til å ta valg i retning av nasjonale mål. Eksempler på konkrete virkemidler av denne typen er statlige handlingsplaner, retningslinjer, informasjonstiltak, forventningsbrev og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

Kontroll- og tilsynsordninger er lovbaserte virkemidler. Gjennom lover og regelverk styres kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning. Det kan skilles mellom fire hovedtyper reguleringsmekanismer overfor kommunene (Hagen og Sørensen 2001, referert i Rokkansenteret 2004):

- ”Å gi kommuneinnbyggerne lovbestemt rett til tjenesten. Dersom staten vedtar individuelle rettigheter til bestemte ytelser, forplikter det kommunen til å tilby tjenesten. Dette er en sterkt økende tendens

- Reguleringer av organisasjonen ved at lovgivning fastsetter elementer av den kommunale organiseringen. Etter kommuneloven av 1992 foregår dette i langt mindre grad enn tidligere
- Standardkrav som minstekrav eller maksimumsstandarder
- Statlig godkjenning eller kontroll knyttet både til tjenester og infrastruktur.”

Kommunal- og regionaldepartementet har et særlig ansvar for at staten opptrer samordnet i sin kommunerettede styring. På fylkesnivået har fylkesmannen det operative ansvaret for samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren, med Kommunal- og regionaldepartementet som det ansvarlige departementet for denne virksomheten sentralt.

Fylkesmannen er statens representant i fylket, og er tillagt oppgaver av ulik karakter. Fylkesmannens oppgaveportefølje kan deles inn i tre ulike ansvarsområder. For det første skal fylkesmannen være sektormyndighet på vegne av flere departementer. I dette ligger at fylkesmannen skal utøve forvaltningsoppgaver for fagdepartementene, og oppgavene er knyttet til regjeringens sektorpolitikk på det enkelte fagområde. For det andre skal fylkesmannen være rettssikkerhetsinstans for innbyggerne ved å føre tilsyn med deler av kommunens virksomhet og være klageinstans. For det tredje skal fylkesmannen ivareta en samordningsfunksjon. I dette ligger at embetet skal samordne statlige politiske styringssignaler som er rettet mot kommunesektoren.

Ulike hensyn ligger til grunn for de tre over nevnte ansvarsområdene, og fylkesmannen vil i mange sammenhenger måtte operere i skjæringspunktet mellom hensyn som står i et motsetningsforhold. Blant annet kan ivaretagelse av sektormål, for eksempel statlige handlingsplaner som forutsetter kommunale investeringer, stå i motsetning til fylkesmannens oppfølging av kommuneøkonomien og ivaretagelse av helheten og det kommunale handlingsrommet.

Fylkesmannens samordningsansvar er hjemlet i fylkesmannsinstruksen². Av instruksjonen går det blant annet fram at fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Videre at fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltningen, og bistå statlige etater med behandlingen av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.

Fylkesmannens samordningsansvar gjelder tverrsektoriell samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren, og omfatter samordning mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåer. Samordningsansvaret gjelder også i forhold til statlige etater i fylket som er plassert utenfor fylkesmannsembetet, og som har et oppfølgingsansvar overfor kommunesektoren.

Utgangspunktet for fylkesmannens samordning er politiske vedtak og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen slik de fremkommer i proposisjoner, meldinger, lovgivning, rundskriv, retningslinjer og lignende. Enhver regjering forventer ”at fylkesmannsembetet i sin kontakt med kommunene opptrer samordnet, det vil si at embetet skal framstå som en samlet enhet” (Rundskriv H-2143, februar 2004). Som et ledd i dette, vil fylkesmannen drive ulike typer samordning. Gjennom faglig samordning skal fylkesmannen samordne enkeltsektorer og søke løsninger som kan ligge i skjæringspunktet mellom ulike sektorinteresser. Gjennom kommunesamordning samordnes styringssignaler for å sikre lokalt handlingsrom og samsvar mellom oppgaver

² Denne instruksjonen er gitt ved kongelig resolusjon av 10. november 1981.

og økonomisk rammer. Hovedfokus i de foreliggende retningslinjer er kommunesamordning.

Departementenes ansvarsområder er delt inn i sektorer. Departementene er spesialisert til å ivareta sine sektorspesifikke faglige og politiske målsettinger. Den samme sektororienteringen preger store deler av regional statsforvaltnings virksomhet og i noen grad virksomheten i kommunene.

Fylkesmannens kommunerettede samordningsvirksomhet er begrunnet i statens overordnede mål for styring av kommunesektoren. Disse kan oppsummeres i begrepene rammestyring og lokal handlefrihet. Med lokal handlefrihet menes den enkelte kommunes mulighet til å fungere som et lokalt politikktutformende organ. Kommunen skal fungere i spenningsfeltet mellom lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling og statens behov for å implementere nasjonal politikk på lokalt nivå og med lokal medvirkning. Kommunen skal altså kunne ivareta både en selvstyrefunksjon og en forvaltningsfunksjon. Kommunens mulighet til å gjøre lokale politiske prioriteringer er et sentralt mål for fylkesmannens samordningsvirksomhet. Det betyr ikke at staten skal være fraværende, men at staten inkludert fylkesmannen skal velge styringsvirkemidler som gir kommunen det nødvendige, lokale handlingsrommet. Den kommunale handlefriheten skal også sikres ved at summen av oppgavene den enkelte kommune pålegges ikke skal overstige ressursene.

Innenfor rammen av det kommunale selvstyret skal kommunene ha muligheten til å gjøre selvstendige politiske prioriteringer. Fylkesmannen må derfor se til at den fagbaserte styringen av kommunene ikke blir sterkere enn det er hjemmel for i lovgivningen eller i det som fremkommer av politiske vedtak og retningslinjer gitt av Storting og regjering. I denne sammenhengen er det viktig at fylkesmannen bidrar til at kommunene får oversikt over hvilke oppgaver de må gjennomføre med hjemmel i lov og hvilke styringssignaler som er ment som retningsgivende fra departementenes side.

Kommunene er forpliktet til å prioritere lovfestede tiltak og rettigheter. I avveiningen mellom sitt sektoransvar og sitt samordningsansvar må fylkesmannen ta hensyn til dette. Dersom fylkesmannen har et kontroll- og tilsynsansvar knyttet til lovfestede oppgaver, skal han følge opp kommunene når disse ikke løser oppgaven på en tilfredsstillende måte innenfor rammen av den aktuelle særlov samt kommunelovens krav om økonomisk balanse.

I forbindelse med statlige organers ivaretagelse av sitt tilsyns og kontrollansvar kan kommuner få pålegg dersom de ikke oppfyller minstekrav i den aktuelle særloven. Dette kan være pålegg som har økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune. Statlige tilsynsorgan bør ta kontakt med fylkesmannen når de skal føre tilsyn med kommunen og eventuelle tiltak har økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunen, eller kommunen som en konsekvens av eventuelle pålegg må gjøre disposisjoner som kommer i konflikt med kommunelovens regler om økonomistyring m.v. Fagetater skal utføre sin veiledning på en måte som gir løsninger som både ivaretar mål for nasjonal politikk på det aktuelle fagområdet og målet om lokal handlefrihet.

2.2.1 Fylkesmannsembetets ansvar og rolle

Fylkesmannen skal veilede kommunene i økonomisk planlegging og forvaltning. Fylkesmannens kontroll med kommunenes årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler er betinget etter forhold angitt i kommuneloven. Dette innebærer at fylkesmannen ikke har automatisk kontroll med årsbudsjett og låneopptak med mindre

kommunen har økonomisk ubalanse eller vil komme i en økonomisk ubalanse ut fra vedtatt årsbudsjett /økonomiplan. Fylkesmannen skal i samarbeid med den enkelte kommune bidra til at den holder seg innenfor kommunelovens rammer for økonomistyring. Fylkesmannen skal bidra til at kommunene prioriterer ressursene slik at de oppfyller krav i statlig lovgivning. Dette arbeidet skal skje i samarbeid med andre deler av regional statsforvaltning som har et oppfølgingsansvar overfor kommunene. KOSTRA er et viktig verktøy i denne sammenhengen.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet retningslinjer for fylkesmannens tildeling av skjønn til kommunene i fylket. Skjønnsmidler kan blant annet tildeles når en kommune trenger å få rettet opp kortsiktig inntektssvikt eller har ekstraordinære utgiftsbehov som ikke blir fanget opp gjennom inntektssystemet. Tildelingen av skjønnsstilskudd bør sees i lys av en helhetlig tilnærming til kommunens virksomhet og situasjon, blant annet når kommunen ikke klarer å oppfylle lovpålagte krav innenfor egen inntektsramme.

Fylkesmannsembetet bør opptre samordnet i hele prosessen knyttet til kommunal planlegging. Fylkesmannen bør også bidra til at kommunene møter en samordnet statsforvaltning i hele planprosessen. Fylkeskommunen, nabokommuner eller statlige fagmyndigheter kan fremme innsigelse til kommunale arealplaner. Det er særlig viktig med samordning internt i embetet med hensyn til embetets bruk av innsigelser.

Utgangspunktet i kommuneloven og øvrige lover er at kommunene selv skal bestemme utformingen av den kommunale organisasjonen. "Fylkesmannen skal bistå kommunene i spørsmål om hvordan kommuneloven skal forstås, blant annet om hvilket spillerom loven gir og hvilke grenser den setter. Fylkesmannen skal vise varsomhet og ikke tilrå konkrete løsninger i enkeltsaker, men heller peke på hvilke muligheter som ligger innenfor lovens rammer." (Rundskriv H-2143).

Det er forventet at fylkesmannen inntar en aktiv rolle med å stimulere til lokalt omstillings- og utviklingsarbeid i kommunene. Men embetet bør ikke gi konkrete råd om valg av virkemidler og organisatoriske løsninger. Arbeidet må sees i sammenheng med fylkesmannens øvrige arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsdeling. Det vil være særlig viktig å følge opp kommuner som er kommet i vanskelig økonomisk situasjon og henvender seg til fylkesmannen om tildeling av skjønn.

Det enkelte embetet tar selv stilling til hvordan nye statlige styringssignaler skal formidles til kommunene i fylket. Det forutsettes imidlertid at den kommunerettede samordningen foregår i dialog med kommunene og andre statsetater. Kommunal- og regionaldepartementet utarbeider årlig et såkalt forventningsbrev, som er en samling av nye kommunerettede styringssignaler fra alle departementene. Det er imidlertid viktig at fylkesmannen i sin dialog med kommunene sørger for at kommunene får en samlet oversikt over endrede styringssignaler og at de blir orientert om hvilke oppgaver de må gjennomføre med hjemmel i lov ("må"-oppgaver) og hvilke signaler som er ment som retningsgivende fra departementenes side ("bør"- og "kan"-oppgaver).

2.2.2 Interkommunalt samarbeid

Fra 2003 har fylkesmannen fått større frihet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekter, herunder også interkommunale prosjekter. I kommuneproposisjonen for 2004 (St. prp. nr. 66 (2002–2003)) ga regjeringen en kort omtale av et planlagt lovprosjekt om de juridiske rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid. Dette lovutredningsarbeidet blir gjennomført som et internt lovutredningsarbeid i Kommunal-

og regionaldepartementet. Departementets plan er at arbeidet skal resultere i et høringsnotat med en gjennomgang og vurdering av de juridiske rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid og det vil bli foreslått lovendringer der det er behov for det.

Høringsnotatet skal gi en oversikt over ulike samarbeidsformer, både samarbeidsformer som innebærer at det opprettes egne interkommunale styringsorganer og andre former. Notatet vil også inneholde en oversikt over hvilke typer virksomhet det samarbeides om rundt om i kommunene. På bakgrunn av bl.a. dette skal det gjøres en vurdering av hvilke oppgaver kommuner og fylkeskommuner bør kunne samarbeide om, og i hvilken form det skal kunne skje. Siktemålet med lovutredningsarbeidet er å etablere gode rammebetingelser for interkommunalt samarbeid.

2.2.3 Kommunale organisasjonsformer

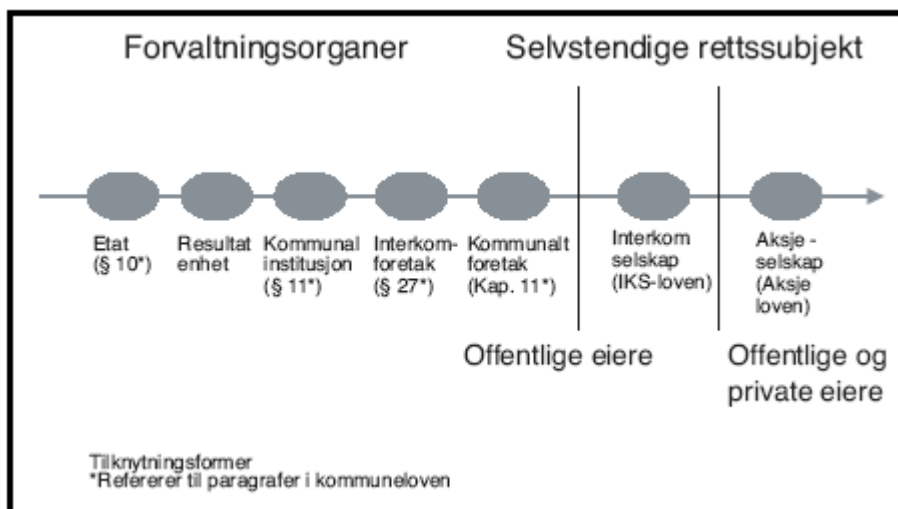
Utviklingen i de senere årene ser ut til å gå i retning av en stadig økende bruk av fristilte organisasjonsformer, som selskaper, stiftelser og liknende. En større gjennomgang av dette området ble foretatt av et eget lovutvalg og dette resulterte i NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. På bakgrunn av lovutvalgets forslag fremmet Kommunal- og regionaldepartementet forslag til lov om interkommunale selskaper (IKS) og et nytt kapittel i kommuneloven om kommunale foretak (KF). Det ble også gjort en del andre endringer i regelverket for kommunal selskapsorganisering (oversikten over dette finnes i Ot.prp. nr. 53 (1997- 98) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)*). Med nye organisasjonsformer menes her andre modeller enn tradisjonell etatsorganisering og liknende. Som en samlebetegnelse kan uttrykket "alternativ organisering" brukes. Alternativ organisering kan innebære ulik grad av fristilling. Konkurransetsetting kan også ses på som alternativ organisering, ettersom det innebærer at virksomheten ikke drives av kommunen selv, og kanskje heller ikke av en kommunalt eid virksomhet, men av private eiere som utfører tjenesten for kommunen.

Et hovedskille går mellom virksomhet som kommunen driver alene, og virksomhet som kommunen driver sammen med andre. Et annet skille kan trekkes mellom virksomhet som er en del av kommunen som juridisk person, og organisasjonsmodeller som er egne juridiske personer (egne rettssubjekter).

Virksomhet som kommunene driver alene, kan være organisert som en del av kommunen som juridisk person, eller som selvstendig rettssubjekt. Dersom virksomheten kommunen driver alene, er organisert som en del av kommunen, er modellene ordinær etatsmodell, resultatenheter og kommunalt foretak aktuelle.

Dersom kommunen driver virksomheten alene og som selvstendig rettssubjekt, er det aksjeselskapsformen som er aktuell. Virksomhet som kommunene driver sammen med andre, kan være organisert som selskap (interkommunalt selskap eller aksjeselskap), som forening eller som interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27 (både eget rettssubjekt og ikke eget rettssubjekt). Figur 2.1 viser noen av de sentrale organiseringsformene langs en linje som beskriver det en kan kalle graden av fristilling.

Figur 2.1 Ulike organisasjonsformer for kommunal virksomhet (Kilde: NOU 2004:17)



Tabellen nedenfor er hentet fra NOU 2004: 17 og den gir en framstilling av ulike måter som kommunenes virksomheter kan organiseres på. Tabellen har to akser som definerer henholdsvis om driften er en del av kommunen som juridisk person, og om virksomheten drives av kommunen alene, eller sammen med andre.

Tabell 2.1 Ulik organisering av kommunenes virksomhet

Juridisk status	Virksomhet som kommunen eier alene	Virksomhet som kommunen eier sammen med andre
Del av kommunen som juridisk person (eget rettssubjekt)	I. Ordinær etatsmodell <ul style="list-style-type: none"> • Resultatenhet • Kommunalt foretak 	III. Interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27
Selvstendig rettssubjekt	II. Aksjeselskap	IV. Interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27 <ul style="list-style-type: none"> • Interkommunalt selskap • Aksjeselskap (Forening)

I tillegg til disse ulike organisasjonsmodellene, som på ulike måter er tilknyttet kommunen som organisasjon, kommer private tilbud. Private tilbud til befolkningen kan på ulike måter tenkes å bidra til at kommunen oppfyller sine lovpålagte oppgaver.

3 Om regjeringens syn på dagens kommunestruktur i Norge

3.1 Regjeringen³ har et overordnet mål for sitt reformarbeid i kommunesektoren

Det er en overordnet målsetting for regjeringen at alle innbyggerne gis likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset individuelle behov. I lys av denne målsettingen ser regjeringen at dagens kommunestruktur på mange måter er lite hensiktsmessig. En viktig utfordring for kommunene framover vil være å sikre seg kompetent arbeidskraft. Dette er en grunnleggende forutsetning for å kunne yte kvalitativt gode tjenester til sine innbyggere. Mange kommuner, og særlig de mindre kommunene, vil ha vansker med å tilby brede og attraktive fagmiljøer som er konkurransedyktige og det kan bli en ubalanse mellom de oppgavene som skal løses og de faglige ressursene som er tilgjengelig. Økningen i aldersgrupper med behov for kommunale tjenester og økende forventninger om bedre og flere tjenester fra stadig mer veldannede og kravstore brukere, vil - innenfor begrensede økonomiske rammer - være andre utfordringer som kommunene må ta aktivt stilling til.

3.2 Regjeringen mener at nyere forskning sår tvil om det er noen sammenheng mellom kommunestørrelse og lokaldemokratiet

I den norske debatten har det gjennomgående vært hevdet at større kommuner vil svekke demokratiet. Imidlertid viser også nyere norsk forskning at det ikke er noen klar sammenheng mellom demokrati og kommunestørrelse. Mens befolkningen i mindre kommuner i størst grad deltar gjennom tradisjonelle politiske aktiviteter, som for eksempel valg, er deltakelsen gjennom alternative former mer utbredt i større kommuner. Når slike alternative deltakelsesformer som aksjoner, deltakelse i brukerstyrer, interesse for og kunnskap om lokalpolitikk m.m. også undersøkes, finner man ikke noen klar sammenheng mellom deltakelse og kommunestørrelse.⁴

³ Kommunal- og regionalministerens syn på, og argumenter for, behovet for større og mer robuste kommuner i Norge er gjengitt i Vedlegg 4. Der gjengis også Oslo Høyres syn om at antallet kommuner kan halveres.

⁴ Her setter regjeringen etter vår mening et uberettiget likhetstegn mellom politisk deltakelse i form av oppslutning om politiske partier og kandidater ved valg til lokalpolitiske, representative organer og mer allmenn og spontan politisk aktivitet.

3.3 Funksjonelle, sammenhengende byområder står overfor særskilte utfordringer

I byområder der kommunegrensene deler opp større tettsteder og integrerte områder, kan grensene vanskeliggjøre en helhetlig og god planlegging mellom aktiviteter som arbeid, transport og bosted. Innbyggerne i slike områder må derfor bære omkostningene ved at det ofte mangler beslutningsdyktige organer som kan avveie motstridende hensyn når det gjelder utbyggingsmønstre, transportløsninger og miljø. Større kommuner vil her kunne sikre en bedre sammenheng i oppgaveløsningen, noe som vil komme både innbyggere og næringslivet til gode.

3.4 Regjeringen mener landet trenger større, mer robuste og faglig bærekraftige kommuner

Regjeringen mener det er nødvendig med større og mer robuste kommuner som er faglig bærekraftige og som evner å fylle sin rolle som velferdsprodusenter og samfunnsutviklere. En slik utvikling vil også legge til rette for fortsatt desentralisering av oppgaver til kommunene og en spredning av makt og ansvar. Alternativet til mer robuste kommuner kan bli sterkere statlig styring og ansvar, en utvikling regjeringen ikke ønsker. Frivillighet skal fortsatt ligge til grunn for endringer i kommunestrukturen.

3.5 Interkommunalt samarbeid kan ikke erstatte en robust og bærekraftig kommunestruktur, mener Bondevik II-regjeringen

Når det gjelder interkommunalt samarbeid, er regjeringen av den oppfatningen at interkommunalt samarbeid ikke kan erstatte en robust og bærekraftig kommunestruktur. Prinsipielle innvendinger mot interkommunalt samarbeid er først og fremst knyttet til demokratiunderskudd og oppbygging av et byråkrati som gir mindre ressurser igjen til den direkte tjenesteytingen. I tillegg kan det gi svakere kostnadskontroll for den enkelte kommune. Et omfattende interkommunalt samarbeid vil også kunne bidra til en fragmentert styringsstruktur med uklar ansvars plassering og vanskeliggjøre samordning av tjenester til de mest ressursvake brukerne. Det vil imidlertid alltid være et behov for interkommunalt samarbeid som et tillegg til en robust kommunestruktur.

4 Distriktskommisjonen og nye ”storregioner”

4.1 Kommisjonens mandat

Distriktskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 7. februar 2003. Kommisjonen fikk følgende blant annet i mandat å gjøre følgende:

”Distriktskommisjonen skal foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både ”bred” og ”smal” statlig politikk⁵, som har betydning for bosetting og regional utvikling. Gjennomgangen må være basert på en drøfting av mål, verdigrunnlag og problemforståelser i forhold til aktuelle utfordringer i distrikts- og regionalpolitikken, knyttet til for eksempel endringer i bosettingspreferanser og i næringsstruktur. Gjennomgangen skal også ses i sammenheng med virkemiddelbruk i andre sammenlignbare land.” (...) Kommisjonen skal legge fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Forslagene må gi grunnlag for prioriteringer innenfor eksisterende økonomiske rammer, og vurderes i et kjønns- og aldersperspektiv. De må også bygge på rammebetingelsene EØS-medlemskapet og WTO gir for valg og innretning av virkemidler”. (...) Regjeringen legger opp til at distriktskommisjonen bl.a. skal bygge på arbeidet i Effektutredningen, som vurderer virkningene av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

Så vel innhold som anbefalinger i utredningen er omfattende. En samlet kommisjon anbefaler at en hovedstrategi bør være å desentralisere makt til underliggende forvaltningsnivåer. Men staten skal fremdeles ha det overordnede ansvaret for sektorpolitikken og fastsette distrikts- og regionalpolitiske målsetninger knyttet til de forskjellige politikkområdene. Det er på dette punkt at kritikerne av Distriktskommisjonen særlig setter støtene inn. De to professorene Rattsø og Hervik kritiserer bl.a. kommisjonen for ikke å ha lansert forslag til nye, og kraftfulle virkemidler. De hevder at Distriktskommisjonen ikke har funnet tilstrekkelige oppgaver til det nye forvaltningsnivået. De mener videre at det er naivt å tro at man skal kunne styre næringsutviklingen regionalt med selektive virkemidler.

⁵ Bred politikk rommer alle politikkområder av betydning for utviklingen i regioner og distrikter. Dette gjelder også tunge sektorer som bla. samferdsel, kommuneøkonomi, landbruk, utdanning, forskning, helse og kultur. Smal statlig politikk består av de etablerte distriktpolitiske virkemidlene.

4.2 Om ”ansvarsreformen” og fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør

I 2003 ble en stor del av de distriktpolitiske virkemidlene desentralisert til fylkeskommunene. Begrunnelsen var å bidra til at virkemiddelbruken ble mer tilpasset de regionale forholdene, og dermed mer effektiv. Den såkalte *ansvarsreformen* gir fylkene myndighet til å prioritere innenfor den smale distriktpolitikken. Beslutningsmyndighet for ca 800 millioner kroner er desentralisert. Reformen innebærer at fylkene har stor frihet til å prioritere hva midlene skal brukes til, og hvem som skal være operatør for virkemidlene – dvs. en regional prioriterings- og bestillerfunksjon. Ved å tilføre fylkene utviklingsmidler har reformen også gjort de regionale partnerskapene mer interessante og handlingskraftige. Siden ansvarsreformen kun dreier seg om de distriktpolitiske virkemidlene, får de mest urbane fylkene lite ut av denne reformen.

Som regional utviklingsaktør er fylkeskommunene tillagt en samordningsrolle langt ut over de sektorene og budsjettpostene de selv har kontroll over. Gjennom de regionale partnerskapene med næringsliv, kommuner, interesseorganisasjoner og regional stat er tanken at fylkeskommunene skal kunne bidra til en territoriell samordning, der politikkutforming innenfor ulike sektorer ses i sammenheng. Erfaringene med de regionale partnerskapene er at de representerer en positiv samarbeidsform. Likevel ligger det klare begrensninger i det å arbeide gjennom partnerskap. Samordningen er basert på frivillighet, og de ulike partnernes mulighet for å tilpasse seg felles strategier varierer. Ikke minst når det gjelder omprioriteringer mellom sektorer og prioriteringer mellom geografiske områder innenfor det enkelte fylke, vil fylkeskommunens muligheter til å samordne være begrenset. I tillegg bidrar trange offentlige budsjetter og vertikal styring av de statlige sektorene til at deltakerne i partnerskapet i mange tilfeller har lite å legge i potten når helhetshensyn skal ivaretas.

4.3 Om helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk

En helhetlig distrikts- og regionalpolitikk må omfatte alle politikkområder av betydning for bosetting og regional utvikling. Det gjelder blant annet arealforvaltning, konkurranselovgivning, nærings- og miljøpolitikk, offentlig tjenesteyting, undervisning, forskning og kultursatsing, kommunikasjoner og annen infrastruktur.

En helhetlig distrikts- og regionalpolitikk må være:

- Sektorovergripende
- Tilpasset lokale og regionale forhold, samtidig som de ulike delene av landet sees i sammenheng
- Fleksibel, samtidig som behovet for forutsigbarhet og robusthet ivaretas.

I prinsippet har dette også vært ambisjonen i norsk politikk. I praksis, derimot, har en slik samordning vist seg svært vanskelig. Det meste av sektorpolitikken er i utgangspunktet utformet ut fra andre hensyn enn distrikts- og regionalpolitiske, og de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene har gradvis fått mindre innflytelse på sektorpolitikken. Ikke minst skyldes dette økende vektlegging av effektivitet. Dette har ført til en rekke omlegginger og tiltak som mange mener har rammet de mest spredt, bebygde områdene sterkest. På grunn av slike politikkkendringer synes oppfatningen i deler av landet å være at det ikke lenger føres noen helhetlig distrikts- og regionalpolitikk, der den såkalt ”brede” politikken skulle bidra positivt til en balansert geografisk utvikling. Selv den

såkalt ”smale” distrikts- og regionalpolitikken, der hovedmålet er å bidra til en mer balansert geografisk utvikling, er svekket.

Norge har gjennom de siste tiår inngått flere internasjonale avtaler, blant annet gjennom EØS- og WTO- samarbeidet, som begrenser våre muligheter til å nytte virkemidler som kan bidra til internasjonal konkurransevridning. Dette har blant annet ført til at Norge har måttet oppgi viktige distriktpolitiske virkemidler. Sentraliseringen av makt som har funnet sted, har i prinsippet muliggjort en sterkere samordning av den statlige innsatsen innenfor enkeltsektorer. Dette gjelder blant annet sykehussektoren. Samordningen på tvers av sektorer har imidlertid ikke blitt lettere. Det er ingen sterk tradisjon her i landet for samordning av sektordepartementene.

4.4 Om territoriell samordning og økonomisk vekst

De siste ti - femten årene har det utviklet seg et nytt syn på forholdet mellom geografi og økonomisk vekst. Dette er et syn som tar utgangspunkt i markedets krav til omstilling, slik markedsøkonomien tilsier. Samtidig vektlegges faktorer som geografisk nærhet, lokale forutsetninger og aktiv medvirkning fra myndighetenes side som viktige elementer i en vekststrategi. Stadig oftere argumenteres det med at en nasjonal vekststrategi må baseres på utvikling av sterke og innovative næringsmiljøer, der bedrifter, kunnskapsmiljøer og myndigheter spiller sammen (dette er den såkalte ”Triple Helix-modellen” som har fått vind i seilene i EU-kommisjonen i det siste). Storbyene ser også dette som en hovedutfordring. De mener det er viktig å sammenholde storbyenes rolle som ”motorer i den regionale utviklingen” med distriktenes verdiskaping.

Det er gjennomført flere offentlige utredninger av den norske forvaltningsstrukturen. Stort sett har konklusjonene fra disse utredningene pekt i samme retning, mot desentralisering av statlig makt til fylker og kommuner. I praksis synes utviklingen å ha gått i motsatt retning. Sentraliseringen har pågått over lang tid, og den har akselerert fra midten av åttitallet. Etter dette tidspunktet har tilnærmet all befolkningsvekst kommet i byregionene, og da først og fremst i storbyområdene.

4.5 Om sektorenes autonome liv og samordningsdilemmaer

For praktisk talt alle de sektorpolitikkenes som er gjennomgått (av Effektutvalget og av Distriktskommisjonen), gjelder at de har fått mindre regional- og distriktpolitisk innhold og innretning. Den politiske handlefriheten begrenses av internasjonale avtaler og av de omorganiseringer som har skjedd i så godt som alle tjenesteytende sektorer. Fylkesmannen har styrket sin stilling, og staten har overtatt det som tidligere var det tyngste fylkeskommunale ansvarsområdet - sykehussektoren. Resultatet er at fylkeskommunens ansvarsområde nå er kraftig redusert samtidig som primærkommunene i stadig sterkere grad er styrt av lover, reguleringer, statlige satsinger og enkeltindividens prosessuelle og materielle rettigheter og krav.

Det finnes fortsatt styringsinstrumenter, og enhver regjering vil hevde at den driver en aktiv og målrettet distrikts- og regionalpolitikk. Likevel har denne politikken vært langt fra tilstrekkelig til å nå målene. Dette har skapt en oppfatning i deler av befolkningen om at distrikts- og regionalpolitikken er en form for symbolpolitikk, der det snakkes mye og ofte, men lite eller ingenting blir gjort.

Distriktskommisjonen er opptatt av den manglende politiske viljen til styring. Men forslag til virkemidler mangler i utredningen. Kommisjonen foreslår bare moderat justering av oppgavene på de viktigste områdene. Nasjonal politikk skal fortsatt bestemme de tunge rammebetingelsene for næringslivet, og tiden er ikke moden for tilbakeføring av sykehusene. Dermed gjenstår knapt noe grunnlag for en betydelig forvaltningsreform. Dersom staten fortsatt beholder ansvaret, vil dette bli en merkelig konstruert form for desentralisering.

Regional- og distriktpolitikken er generelt preget av ubalanse mellom ambisjoner og virkemidler. Utredningen avspeiler tenkningen i frustrerte distriktpolitiske miljøer som bør tas alvorlig. Konsentrasjon av makt og rikdom i Osloregionen provoserer mange. Nasjonale politikeres handlingslammelse overfor fylkeskommune og kommunestruktur etterlater seg avmektige lokalpolitikere utover hele landet. Utredningen later til å være skrevet med stor entusiasme, men løsningsforslaget med nye landsdelsregioner er neppe det svaret distriktene vil være best tjent med.

4.6 Om Distriktskommisjonen og ”mellomnivået”

Kommisjonen ”falt fra hverandre” i synet på behovet for og utformingen av et framtidig, folkevalgt mellomnivå i Norge. Det en samlet komité kunne enes om, var dette:

- ”Desentralisering av makt til underliggende forvaltningsnivåer bør være en hovedstrategi. Dette anses nødvendig for å utløse mer av det samlede verdiskapingspotensialet her i landet, og sette lokalsamfunn og regioner i stand til å ta større ansvar for egen utvikling
- Staten skal fortsatt ha det overordnede ansvaret for sektorpolitikken, og fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettinger knyttet til de ulike politikkområder. Den statlige politikken bør ta utgangspunkt i at de ulike regioner har ulike vekstforutsetninger, og bidra til vekst og utvikling i alle deler av landet. Desentralisering av makt og myndighet innebærer altså ikke at staten skal fraskrive seg ansvar, men være tydeligere på den helhetlige distrikts- og regionalpolitikken”.

Et flertall på 12 i kommisjonen gikk bl.a. inn for:

- Det må, uavhengig av modell, legges opp til en styrket territoriell samordning av statlig sektorpolitikk på regionalt nivå, dvs. innenfor faste geografiske grenser. Dette kan løses på flere måter.

Herfra delte kommisjonen seg på nytt. En fraksjon gikk inn for at det etableres et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå. Den andre mente at stat og kommuner sammen skal ta et sterkere grep om samordningen på regionalt nivå.

Et flertall på 11 i kommisjonen anbefalte bl.a.:

- ”Desentralisering av betydelig mer makt fra staten til et folkevalgt regionalt nivå. Det pekes på at behovet for et sterkere folkevalgt regionnivå er godt utredet, og at konklusjonene i de ulike utredningene konvergerer mot en styringsreform som innebærer betydelig desentralisering av makt. Tidligere anbefalinger er imidlertid ikke fulgt opp, og det er nå behov for gjennomføringskraft.
- Fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll.

- Det folkevalgte, regionale nivået bør i særlig grad overta myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling. Dette gjelder områdene infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse. De regioner som har samisk bosetting bør tillegges økt ansvar i urfolkspolitikken. Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer bør det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå”.

Et mindretall (ett medlem) i kommisjonen (Skei Grande) ville heller at: ”Det regionale, folkevalgte nivået bør desentraliseres til regionkommuner - i hovedsak basert på dagens ABS-regioner. Primærkommunene bør opprettholdes, og oppgavefordelingen mellom disse og regionkommunene utredes nærmere, slik at samordningsbehov, best mulig ressursutnyttelse og lokaldemokratiet ivaretas.” (...) ”Regionkommunene kan overta de fleste oppgaver fra fylkeskommunene og få noen fra staten. I motsetning til et fåtall storregioner, vil dette være en reell desentralisering, og regionkommunene vil være store nok for en rekke oppgaver innenfor regional utvikling, næringsutvikling, arealplanlegging, kultur, miljø, landbruk, videregående skoler m.v.”.

Et mindretall på tre i kommisjonen ville på sin side anbefale: ”En løsning med to folkevalgte nivåer. At fylkeskommunen avvikles med utvikling av større kommuner som omfatter felles arbeids-, bo- og serviceområder. Disse nye primærkommunene skal overta en stor del av oppgavene fra dagens fylkeskommuner. I tillegg bør staten desentralisere nye oppgaver til disse større kommunene”.

For fullstendighetens skyld tar vi også med det ”radikale”, subsidiære standpunktet til et mindretall (ett medlem) i kommisjonen (Sandberg), nemlig at: ”Et eventuelt nytt folkevalgt nivå mellom stat og kommune bør innebære omfattende strukturelle endringer:

- fylkeskommunen bør avvikles
- fylkesmannsembetet bør avvikles
- en forvaltningsdomstol vurderes opprettet
- antall direktorater og tilsyn reduseres og virksomheten samordnes på regionalt nivå
- det nye, regionale forvaltningsnivået tillegges primært oppgaver innenfor næringsutvikling, infrastruktur, arealutvikling og forskning
- kommunestrukturen må endres betydelig i samsvar med ABS-områder”.

4.7 KS-rapporten ”Sterke regioner” – professor Selstads utredning

Professor Tor Selstad ble engasjert av KS til å utvikle og begrunne ”tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling av sterke regioner”. Bakgrunnen for dette var at så vel sentralstyret som landsstyret i KS hadde gjort vedtak som i realiteten innebar at fylkeskommunen slik vi kjenner den, skulle opphøre å eksistere. Av asken så KS for seg at ”sterkere, færre og større folkestyrte regioner” skulle gjenoppstå. Det KS ønsket å oppnå med dette grepet var å skape et nytt ”mellomnivå” i norsk forvaltning i form av regioner som både var i stand til å handle aktivt og kraftfullt som verdiskapere og som sto under folkevalgt kontroll.

Tor Selstad går grundig til verks og langt tilbake i historien for å legge grunnlaget for sin anbefalte regioninndeling. Han viser blant annet til at Norge mot slutten av middelalderen hadde en administrasjonsordning i form av len og underlen, også kalt smålen, som det var

omkring 30 av. Det var fire storlen med de største borgene eller slottene ("hus") som maktens midtpunkter – Båhus, Akershus, Bergenhus og Trondheim. Ifølge Selstad var Nordlandene underlen til Bergenhus, mens Vardøhus en tid hadde samme status i forhold til Trondheim.

I perioden fram til rundt 1660 økte tallet på storlen fra fire til ni samtidig som tallet på smålen ble redusert til sjetten. Selstad viser til at året 1660 var det store reformåret i det dansk-norske forvaltningssystemet. Eneveldet ble innført og lenene ble omdøpt til amt og fogderiene ble innført som et eget forvaltningsnivå under amtene. Så spør Selstad: "Om vi skal gjøre et poeng av at vi fortsatt sliter med dansketidens regionale inndeling, så gjelder det egentlig ikke de strukturene som ble lagt i reformen av 1660. De problemene vi i dag har med dansketidens inndelinger, gjelder verken hovedlen eller stift, men den *fragmenteringen* som skjedde gjennom nokså vilkårlige oppdelinger". Med dette mener Selstad for eksempel at Brunla amt ble delt i de to grevskapene Laurvigen og Jarlsberg, at Buskerud, Nedenes, Lister og Mandal også ble egne amt. Et nytt Opplands amt ble opprettet og senere delt igjen i to (Hedemarken og Kristians amt – det nåværende Oppland). Enn videre ble Bergenhus delt i et nordre og et søndre amt og det samme skjedde med Trondheims amt en god del senere.

Etter en runde gjennom de mange inndelingskomiteer med tilhørende utredninger opp gjennom historien, konkluderer Selstad med at to hovedsynspunkt synes å ha utkrystallisert seg:

1. Norge bør ha tre folkevalgte forvaltningsnivåer, og
2. De to laveste nivåene bør bestå av større enheter.

Selstad peker deretter på at Distriktskomisjonens utredning (NOU 2004:19), som ikke var lagt fram da Selstad skrev sin rapport, etter alt å dømme ville framheve at det "nye" mellomnivået burde få ansvar for seks hovedoppgaver: regionalpolitikk, utdanning og forskning, areal-, ressurs- og miljøforvaltning, samferdsel, kultur og helse.

Og senere viste det seg at professor Selstads fornemmelser var helt korrekte. Selstad forutsetter videre at fylkeskommunene blir nedlagt og at det opprettes et nytt regionalt nivå. Selstad mener at det er viktig – symbolsk – å markere at det nye forvaltningsnivået – de nye landsdelsregionene - ikke blir dannet av de tidligere fylkeskommunene.

Selstad beskriver tre hovedalternativer for en framtidig struktur med storregioner eller landsdelsregioner: ett alternativ med fem slike regioner, ett med sju og ett med ni nye regioner. Varianten med fem regioner er nok inspirert av den romlige organiseringen som helseforetakene og vegsektoren har valgt. Her blir Troms, Finnmark og nordlige del av Nordland en ny landsdel "Troms og Finnmark". Region "Midt-Norge" vil bestå av Helgeland, Trøndelagsfylkene og Nordmøre. "Vest-Norge" vil bestå av Romsdal og Sunnmøre, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Agderfylkene skifter navn til "Sør-Norge" og får Telemark i "medgifte". Den femte og siste av de nye regionene gis navnet "Øst-Norge" og vil bestå av Vestfold, Buskerud, Akershus, Østfold, Oslo, Hedmark og Oppland.

Alternativet med ni nye regioner er variasjoner over "fem-region-modellen". Nordland nord for Helgeland blir egen region. Vestlandet deles i to: Nord-Vestlandet og Sør-Vestlandet, Agderfylkene blir en egen region og Østlandsområdet blir delt i tre regioner: Innlandet, Vestviken og Østviken. Troms og Finnmark blir også egen region.

Selstad kan imidlertid ikke gi sin anbefaling til noen av disse to modellene. Modellen med fem nye, store og sterke regioner tilfredsstillende standpunkt til de såkalte

”konkurranseregionalistene” som vil ta i så skikkelig at en sikrer Norge regioner som kan være sterke aktører på den europeiske arenaen. Selstads innvending mot disse er først og fremst at de vil gi så ulikt store regioner og følgelig et svært ubalansert regionnivå.

Modellen med ni, mindre regioner passer best med de såkalte ”motstandsregionalistene”-de som vil bygge videre på arven fra fylkeskommunen og beholde mest mulig fra den. Heller ikke denne modellen får Selstads anbefaling.

Selstads eget hjertebarn – som han kaller ”Sju selvstyrere regioner” – bygger stort sett på det han kaller ”de konvensjonelle landsdelene” med ett viktig unntak: Østlandet deles, for balansens skyld, i tre som i ”ni-region-modellen”: *Innlandet*, *Vestviken* og *Østviken*. De fire øvrige storregionene blir da de konvensjonelle landsdelene. *Nord-Norge* som består av Finnmark, Troms og det meste av Nordland. *Trøndelag* består av de to trønderfylkene og deler av Møre og Romsdal. *Vestlandet* blir bestående av Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland, mens *Sørlandet* rett og slett blir de to Agder-fylkene.

Den modellen som Selstad anbefaler, mener han selv vil romme så mange elementer av konkurranseregionalismen som skal til for å tvinge ”dagens fylker over på en mer offensiv og nyskapende regionalpolitikk”.

5 Foreliggende kunnskap om sammenhenger mellom kommunestruktur og tjenesteleveranser – samt en oversikt over rekommunaliserings- og statliggjøringstiltak

Mye av det generelle, kunnskapsmessige grunnlaget for de vurderingene og diskusjoner som det er aktuelt å føre om endringer i kommunestrukturen, er sammenfattet i NIBR-rapport 2003:10 og i NIBR Prosjektrapport 1/2001. Den første av disse publikasjonene er en samling artikler om ulike sider ved det å slå kommuner sammen. Her er kapitler om:

- Kommunesammenslutninger – legitimitet og demokratiske konsekvenser
- Begrunnelser for kommunesammenslutninger
- Kommunesammenslutninger og politisk legitimitet
- Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon
- Kommunestrukturens politiske grunnlag og retorikk
- Politiske effekter av kommunesammenslutninger

NIBR Prosjektrapport 1/2001: *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å tilfredsstille generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon* gir en oversikt over hva forskningen kan fortelle om kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge - funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver – avhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn.

Oversikten viser at norsk forskning – hittil – ikke har klart å påvise generelle, signifikante sammenhenger mellom kommunestørrelse (målt som befolkning) og effektivitet/kvalitet i tjenesteproduksjonen. Unntakene er – i tråd med funn og resultater fra internasjonal, empirisk forskning på feltet – områdene administrasjon (særlig sentraladministrasjonen), institusjonsbaserte tjenester og visse deler av teknisk sektors arbeidsområder. Men også her ”flater” stordriftseffekten ut ved relativt moderate kommunestørrelser, anslagsvis ved innbyggertall på 5-6000. For de øvrige tjenestoområdene har forskerne ikke lyktes i å påvise empiriske effekter av småskalalempere eller stordriftsfordeler. For en del av de oppgavene og funksjonene som kommuneinstitusjonen i Norge er satt til å ivareta, går ”årsaksretningen” heller motsatt vei. (Vedlegg 5 gjengir en sammenfatning av resultatene fra rapport 1/2001).

5.1 Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon

Kommunenes tjenesteyting kan drøftes i forhold til tre hovedgrupper av indikatorer eller kriterier: omfang, kvalitet og effektivitet. Grovt sett kan vi si at de minste kommunene ikke ser ut til å ha problemer med å sikre sine innbyggere et rimelig stort omfang av tjenester. Inntektssystemet sørger for at disse kommunene får et inntektsnivå som setter dem i stand til å ha høyere dekningsgrader og bruke mer ressurser pr. innbygger innenfor de fleste sektorer sammenliknet med større kommuner. Det er imidlertid i noen tilfeller en viss usikkerhet om statistikken angir formelle stillinger eller faktisk besatte stillinger.

Jevnt over er innbyggerne i de minste kommunene fornøyd med de tjenestene kommunen tilbyr, og de små kommunene har vist seg tilpasningsdyktige overfor nye behov og krav.

Undersøkelser har påvist smådriftsulemper for en rekke kommunale tjenester, særlig innenfor institusjonsbasert omsorg, og visse tekniske tjenester. Hjemmebasert omsorg er mer fleksibel, og er ikke i like stor grad preget av skalaeffekter. Bosettingstetthet ser imidlertid ut til å ha betydning for produksjonen av slike tjenester, noe som betyr at spredtbygdhet og lang reisetid mellom klientene driver opp kostnadene.

Kvaliteten i småkommunenes tjenesteproduksjon er langt vanskeligere å fastslå på bakgrunn av de undersøkelsene som er foretatt. For noen tjenester kan det oppstå problemer med å rekruttere kvalifisert og stabilt personell i de minste kommunene, bl.a. fordi det ikke er grunnlag for noe fagfellesskap i kommunen. Spesialisering av tjenestene kan også være et problem når antall klienter blir lavt. Hvordan kommunestørrelse påvirker tjenestenes tilgjengelighet er usikkert. På den ene side kan klientgrunnlaget være for lite til å forsvare for eksempel døgnkontinuerlig bemanning. På den annen side kan små forhold gi økt fleksibilitet og bedre tilgjengelighet.

En sammenfatning om kommunestørrelsens betydning for en del kommunale tjenester – hentet fra NIBR-rapport 2003:10⁶ - er satt inn nedenfor.

Figur 5.1 *Mulige effekter av kommunesammenslutninger for en del kommunale tjenester – i forhold til effektivisering, kvalitet og sentralisering*

TYPE TJENESTE	MULIGE EFFEKTER AV KOMMUNESAMMENSLUTNINGER
Administrasjon Sentral- og sektor- administrasjon	Klare stordriftsfordeler. Ingen kvalitetsforringelse. Sentralisering kan aksepteres
Pleie- og omsorgstjenester Hjemmetjenester Institusjonsomsorg	Ikke stordriftsfordeler. Ingen kvalitetsforringelse. Ingen betydning for lokalisering (tjenesten ytes uansett desentralt) Klare stordriftsfordeler. Liten betydning for kvalitet. Noe sentralisering kan aksepteres
Undervisning og barnehager Barneskoler Ungdomsskoler	Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig Moderate stordriftsgevinster. Mulig bedret kvalitet. Noe sentralisering kan aksepteres

⁶ Hansen, Tore (red.) (2003): Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport 2003:10. NIBR og KS Forskning. Oslo

TYPE TJENESTE	MULIGE EFFEKTER AV KOMMUNESAMMENSLUTNINGER
Barnehager	Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig
Helse- og sosialtjenester Legetjeneste	Stordriftsfordeler primært knyttet til legevakt. Kan gi bedre kvalitet (større valgfrihet, stabilitet, kompetanse). Noe sentralisering kan aksepteres
Psykiatritjenester	Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt)
Barnevern	Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse, valgfrihet). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt)
Tjenester for psykisk utviklingshemmede	Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse, bredde i tilbudet). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt)
Kultur	Potensielle stordriftsgevinster, særlig for kultur som skjer i institusjon/anlegg, f.eks. kulturskole. Kvaliteten kan bedres ved større bredde. Noe sentralisering kan aksepteres
Tekniske tjenester Vei	Klare stordriftsfordeler i vedlikehold. Mulig bedre fordelig av goder og byrder. Sentralisering kun av vedlikeholdsanlegg
Vann, renovasjon, kloakk	Klare stordriftsfordeler. Bedre finansiell bæreevne. Bosettingsstruktur og naturgitte forhold setter klare begrensninger for sentralisering av annet enn vedlikeholdsanlegg
Kommunal planlegging	Visse stordriftsfordeler. Mulighet for bedret kvalitet gjennom økt rekruttering av kompetanse. Sentralisering kan aksepteres

5.2 Rettssikkerhetsforhold, kommunen som demokratiarena og rollen som samfunnsutvikler

Å ivareta innbyggernes rettssikkerhet er en viktig del av kommunenes forvaltningsoppgaver. Forskning som omhandler (elementer i) innbyggernes rettssikkerhet, viser at det kan oppstå problemer knyttet til at forholdene blir for små i de minste kommunene. Små kommuner kan ha problemer med habilitet, både i saksbehandlingen og i klagebehandlingen. De kan også oppleve vanskeligheter med å rekruttere folk med god forvaltningskunnskap og tilstrekkelig fagkunnskap, noe som kan sette både den materielle og den prosessuelle rettssikkerheten i fare. Men små forhold kan også være positivt, i den grad innbyggerne får nærhet til de styrende organer, og får sine interesser ivaretatt av personer med inngående kjennskap til konkrete forhold i kommunen.

Innenfor barnevernet kan også nærhet være en styrke. Et gjennomsliktig samfunn kan føre til at barnevernet eller andre i lokalmiljøet kan gripe inn på et tidligere stadium, slik at vanskelige forhold ikke får utvikle seg. Men nærhet skaper også habilitetsproblemer, og barnevernarbeidere i små kommuner har opplevd press fra lokalmiljøet som et problem i ivaretagelsen av barnas rettssikkerhet.

De minste kommunene har dessuten få ressurser innen barnevernet. Ofte er det bare en person som arbeider med disse sakene, og vedkommende arbeider gjerne i tillegg med andre saksområder. Undersøkelser har vist at mange barnevernarbeidere i de minste

kommunene føler det som en stor belastning å være alene om vanskelige saker, og ønsker et større fagmiljø å støtte seg på.

Det direkte demokratiet, det representative demokratiet, brukerdemokratiet og det deliberative demokratiet representerer ulike måter – eller kanaler – som innbyggerne i en kommune kan bruke til å påvirke kommunens politikk. Disse kanalene kan oppfattes som konkurrerende eller supplerende, og studier av individuell politisk deltakelse har vist at begge oppfatningene får støtte. I noen tilfeller fungerer det direkte demokratiet som en kanal for ”taperne” i det representative demokratiet, eller for folk som ikke ønsker eller har mulighet til å bruke mye tid i rutinepolitikken. Andre studier tyder på at deltakelse kan være kumulativ, i den forstand at én form for deltakelse kan stimulere til deltakelse på andre arenaer.

De ulike deltakelsesformene kan i noen grad være uttrykk for forskjellige roller blant innbyggerne. Kommunenes sterkere satsing på brukerdemokratiske tiltak kan indikere at brukerrollen blir stadig viktigere, kanskje på bekostning av borgerrollen.

Gjennomgangen av nyere norsk forskning tyder på at det er styrker og svakheter ved demokratiet 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 for personfokusert, 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.

Det kan også oppfattes som et mulig demokratiproblem i de små kommunene at en så stor andel av politikerne selv er ansatt i kommunen. Dette berører imidlertid diskusjonen om hva kommunen faktisk er. Er kommunen innbyggerne, eller er kommunen et forvaltningsorgan? Hvis vi primært mener at kommunen utgjøres av dens innbyggere – et kommunært perspektiv – er det ikke problematisk at politikerne og innbyggerne i kommunen har et så nært yrkesmessig forhold til kommunen⁷. Hvis vi først og fremst ser kommunen som et forvaltningsorgan, blir den tette koplingen mellom rollene som ansatt, borger og politiker mer problematisk. Dette berører også innbyggernes rettssikkerhet.

Kommunens utviklingsoppgaver er i ulik grad styrt fra sentralt hold. Mens kommunene er pålagt å drive fysisk planlegging, og gis økonomiske insentiver til miljøvernarbeid, er lokal næringsutvikling i stor grad en oppgave initiert av kommunene selv. Til tross for at oppgavene er av noe ulik karakter, er det flere likhetstrekk mellom dem. Effektivt og langsiktig miljøvern og næringsutvikling forutsetter god planlegging. Samtlige oppgaver er av kompleks karakter, og setter særlige krav til de ansattes kompetanse. Ikke minst krever denne type aktivitet evne til å se problemområder i sammenheng. Ofte vil det også være nødvendig å samarbeide over kommunegrensene for å løse oppgavene effektivt.

Det eksisterer relativt begrenset kvantitativ forskning om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å

⁷ Hansen, Tore m.fl. (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør* NIBRs pluss-serie 3-2000. Oslo

rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem.

5.3 Om å stanse ”statliggjøringen” og mulighetene for ”rekommunalisering” av ansvar og oppgaver – drivkrefter, utviklingstrekk og tunge trender

I dette avsnittet har vi samlet en oversikt dels over gjennomførte reformer og tiltak som kan sies å representere en statliggjøring av (tidligere) kommunale tjenesteområder og oppgaver, og dels noen utviklingstrekk som med større eller mindre sannsynlighet og kraft vil påvirke Rogalandskommunenes evne til å ”stanse statliggjøringen”. Vi har her også kort skissert noen få, gjennomførte tiltak som må sies å gå i den andre retningen, det vil si reformer som har overført ansvar og makt fra sentralt, statlig nivå til kommunene/kommunesektoren.

Rekkefølgen som disse utviklingstrekkene kommer i, er ikke tilfeldig, men den kan heller ikke tolkes som at dette er en liste som beskriver trekkene etter viktighet eller sannsynlighet for at de inntreffer. Utviklingstrekkene og trendene er beskrevet med ulik grundighet og i ulikt omfang. Dette har å gjøre med de rammer som prosjektet har hatt rent tidsmessig. Vi begynner med den største og ferskeste av de statliggjøringsreformene som er gjennomført, nemlig den såkalte ”sykehusreformen” fra 2003. Og fortsetter med en summarisk beskrivelse av to andre reformer – innenfor skolesektoren – som vi tolker som en form for ”rekommunalisering”. Deretter tar vi for oss noen utvalgte, nasjonale utviklingstrekk som dels kan skjernes i innstillinger fra offentlige utvalg, og dels bygger på mer allmenn samfunnskunnskap. Til slutt behandler vi trender i Europa – særlig innen den europeiske unionen.

5.3.1 ”Sykehusreformen ”

Fylkeskommunene ble fratatt ansvaret for driften av sykehusene samt spesialisthelsetjenesten, og deler av den institusjonsbaserte rusomsorgen. Sykehusreformen ble gjennomført for å bedre både tilgjengeligheten til og innholdet i sykehustjenestene. Det overordnede målet for reformen var at innholdet i disse helsetjenestene skulle bli bedre ”sett fra pasientens ståsted” (Ot.prp. nr. 66 (2000 – 2001)). I denne odelstingsproposisjonen kom det klart til uttrykk at problemene og utfordringene innen sykehussektoren ikke først og fremst var et spørsmål om penger eller kompetanse, men et spørsmål om styring og organisering.

Reformen inneholder to sentrale elementer:

1. Staten har overtatt eierskapet til sykehusene og de øvrige spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene – alt offentlig eierskap er samlet på statens hånd. Den politiske styringen av sektoren skal skje gjennom Stortingets årlige budsjettbehandling og periodisk lovgivningsstyring, mens eierstyringen skal skje ved foretaksmøte, vedtekter, oppnevning av styrer og gjennom bruk av kontrakter og avtaler. Styrene er/skal være ”bemannet” med profesjonelle styrerepresentanter.
2. Virksomhetene er organisert som foretak – de er følgelig ikke lenger en del av den offentlige (statlige) forvaltningen, men egne rettssubjekter. Dette gir ledelsen ved foretakene større handlingsrom og mer ansvar for foretakenes økonomi og for utnyttelsen av kapitalutstyret.

Sykehusreformens styringsmodell skal sikre balanse mellom lokal/regional frihet for det enkelte helseforetak og statens styringsbehov. Ved at eieransvaret, myndighetsutøvelsen og ansvaret for finansieringen er samlet på en hånd – statens – skapes en sterk ”styrermann” som skal gi makt til å oppfylle nasjonens helsepolitiske mål. Balansen mellom overordnet, politisk styring og helseforetakenes handlingsrom og autonomi skal sikres ved en klar ansvars- og rollefordeling. Staten skal fylle rollen som bestiller (av sykehustjenester), som sykehuseier og som utøvende myndighet. De regionale helseforetakene skal fylle rollen som forvalter av det statlige eierskapet og som ansvarshavende for de tjenestene som folk i sykehusregionene har behov for og krav på. De lokale helseforetakene – sykehusene – skal fylle rollen som leverandør av disse tjenestene.

Sykehusreformen kan også betraktes som en kraftig, institusjonell endring som åpenbart er inspirert av tankegodt fra den såkalte ”New Public Management”-retningen innenfor organisasjonsteorien: fra forvaltning til foretak, fra legestyre til managementorientert ledelse. Reformen føyer seg inn i ”moderniseringsbølgen” i norsk, offentlig forvaltning, og den bygger som så mange av de andre reformene, på to hovedtiltak:

- innføring av mål- og resultatstyring som hviler tungt på troen på at det meste kan måles og settes tall på slik at overordnet styring kan skje på grunnlag av ”objektiv” styringsinformasjon, og
- desentralisering av ansvar og myndighet slik at underliggende, utførende organer sikres nok alburom og autonomi i forhold til virkemiddelbruk og drift av virksomheten.

Reformen har etter enkeltes mening bl.a. ført til et beklagelig demokratisk underskudd på en sentral, velferdspolitisk arena. Den manglende, folkevalgte styringen av et tjenesteområde som er så avgjørende for folks velferd og trygghetsfølelse, beklages av mange – kanskje særlig blant fylkespolitikere og folk på den politiske venstresida. De statlige helseforetakene drives og styres med minimal politisk innblanding – med de følgene det får bl.a. for lederlønninger og ”sluttpakkeordninger”. Ventetider, køer og korridorbelegg ser imidlertid ut til å ha gått nedover etter at reformen ble gjennomført. Men dette vet en foreløpig ikke særlig mye om. Reformen undergår for tiden ekstern evaluering bl.a. av NIBR.

5.3.2 Staten har ikke lenger forhandlings- og arbeidsgiveransvaret for lærerne i grunnskolen

Staten er ikke lenger grunnskolelærernes arbeidsgiver eller forhandlingsmotpart under tariffoppgjørene. Nå forhandler KS med lærerorganisasjonene om de sentrale tilleggene og rammene, mens de lokale forhandlingene på hver enkelt skole i større grad enn før også skal tilgodese mindre kollektive og mer individuelle (prestasjons)lønnsliknende hensyn. Dette er et utviklingstrekk som vi mener har gått i motsatt retning av statliggjøring, det vil si at vi tolker dette som en ”rekommunalisering”.

5.3.3 Kommunenes nye rolle og oppgaver som skoleeiere

Kilde for dette avsnittet er UFD Rundskriv F-120-02 (F-028-02) Satsingsområder for utdanningssektoren i 2003.

For å sikre og utvikle kvaliteten i opplæringen, er det på alle nivåer i utdanningssystemet behov for mer kunnskap om hva som skjer i skolen og hvilke resultater som oppnås.

Forskrift til opplæringsloven pålegger skolene å gjennomføre lokale kvalitetsvurderinger. Skoleeier har ansvar for å se til at slike vurderinger blir gjennomført.

Lærerne er, ved siden av elevene, skolens viktigste ressurs. Skoleeier og skoleledelsen bør derfor arbeide systematisk for å sikre at lærerne har kompetanse til å møte de mange utfordringene i skolen. For å sikre skolene gode lærere er det nødvendig med bevisst rekruttering, konkurransedyktig lønn, gode arbeidsvilkår og tilbud om kompetanseutvikling.

Kommunene er gitt muligheter til i større grad å bruke individuell lønnsfastsettelse som virkemiddel for å motivere til innsats. Hovedregelen etter hovedtariffavtalens pkt. 2.3.3 (lokale lønnsforhandlinger) er at lønnstillegg knyttes til personer etter individuell vurdering.

Kompetanseutvikling er skoleeiers ansvar. Den bør være skolebasert og rettet inn mot lærernes daglige arbeid knyttet til innhold, organisering og arbeidsmåter. Kommunene er gjennom flere år tildelt betydelige statlige midler i direkte tilskudd til etter- og videreutdanning av lærere.

Skoleledere har en nøkkelrolle i utviklingen av skolen som arena for læring. På samme måte som for lærere bør skoleeier arbeide systematisk for å få gode skoleledere. Bevisst rekruttering, konkurransedyktig lønn, gode arbeidsvilkår og kompetanseutvikling er sentrale virkemidler. Skoleeier utfordres til å gi den enkelte skole tilstrekkelig handlingsrom, slik at skolene selv kan ta ansvar for å heve kvaliteten uten å møte unødvendige hindringer. Et eksempel på hvordan skolene kan få økt handlingsrom er delegering av personal- og økonomiansvar.

Skolene bør ta i bruk handlingsrommet sitt for å organisere og legge til rette opplæringen slik at alle elever får opplæring av høy kvalitet. Ikke alle elever har godt nok utbytte av det vanlige skoletilbudet. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig med alternative opplæringstilbud for å gi alle elever god læring og muligheter til å mestre utfordringen de får. Skoleeier har ansvar for å utvikle og gi alternative tilbud.

Skoleeier har et ansvar for at elevene i grunnskolen får tilbud om særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig undervisning inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen med godt utbytte.

Den enkelte skole skal tilføres tilstrekkelige ressurser til å oppfylle lov og forskrifter for grunnopplæringen. En stram, økonomisk situasjon i mange kommuner gjør det nødvendig at ressursene forvaltes effektivt og målrettet for å sikre høy kvalitet på opplæringen. Prinsippet om at opplæringen i grunnskolen skal være gratis er presisert i en egen lovproposisjon til Stortinget, Ot.prp nr. 94 (2001- 2002). Kommunene er gjennom rammetilskuddet tilført midler til å ivareta gratis skoleprinsippet.

Kommunene har innenfor lover og regelverket for øvrig frihet til å ta avgjørelser og prioritere på grunnlag av en vurdering av lokale behov. Skoleeier og ledelsen ved den enkelte skole utfordres til å utnytte det lokale handlingsrommet i en kontinuerlig kvalitetsutvikling.

Departementet viser til at et stort antall skoler har søkt om å videreføre forsøk med avvik fra opplæringsloven eller arbeidstidsavtalen for skoleåret 2002- 2003. Det viser at mange skoler opplever dagens rammer som et hinder for kvalitetsutvikling, og det tyder på at det er et behov for å forenkle reglene for å sikre skolene et større handlingsrom.

Departementet vil foreta en kritisk gjennomgang av det sentralt fastsatte regelverket for å ta bort bindinger som hemmer en god utvikling i skolen.

Klepp kommune i Rogaland har fått skoleeierprisen 2004. Det er en pris for godt skoleeierskap fra 1998 til 2003. Det var andre året prisen blir delt ut, som et samarbeid mellom KS og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Utdanningsminister Kristin Clemet (H) fremhevet aktive og gode skoleeiere som avgjørende for å forbedre skolen:

Ikke minst i kommende år vil kommunene som skoleeiere få en viktig rolle i gjennomføringa av den nylig vedtatte reformen for hele grunnopplæringa. Det arbeidet som Klepp kommune har drevet, med blant anna systematisk skoleledelse, forsøk, kompetanseheving og brukermedvirkning, er gode eksempler på dette,

sa Clemet.

Også denne reformen synes å trekke i motsatt retning av statliggjøring, dvs. at også dette er et utviklingstrekk som vi velger å tolke som "rekommunalisering".

5.3.4 Disposisjonsretten over jordbruksavtalens ressurser til bygdeutvikling (BU-midlene) til skogbruket er delegert fra Fylkesmannen til kommunene

Fra og med 2004 er det kommunene som har overtatt forvaltningen av tilskottsmidlene til skogbruket. Disse ble tidligere forvaltet av Fylkesmannens landbruksavdeling.

Hvilke tiltak som vil bli prioritert i de forskjellige kommunene vil variere en del, men dette er de tiltakene som den nye forskriften gir kommunene mulighet til å støtte:

- Skogkultur: For å stimulere til oppbygging av kvalitetsskog kan det gis tilskudd til skogkultur og andre kvalitetsfremmende tiltak, men ikke til skogplanting og såing
- Veier: Det kan gis tilskudd til bygging av nye veier eller ombygging av eksisterende skogsveier når dette bidrar til etablering av helhetsløsninger som gir grunnlag for bedre utnyttelse av skog- og utmarksressurser
- Taubanedrift og drift med hest kan det også gis tilskudd til
- Andre tiltak: Det kan gis tilskudd som har som mål å øke aktiviteten og ressursutnyttelsen i og fra skogen.

Denne delegeringen av styringsretten over en del av BU-midlene tolker vi også som en mottrend – en "rekommunalisering" - til det som oppfattes som en pågående statliggjøringsprosess.

5.3.5 Kommende endringer i reglene for eiendomsskatt

I St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereformen har Finansdepartementet varslet at det legges opp til endringer i eiendomsskatten som vil gi kommunene større handlingsrom i utformingen. I dag kan eiendomsskatt kun skrives ut i områder som er "utbygde på

bymessig måte” og/eller for verk og bruk⁸. Den skjønnsmessige avgrensningen gjør det vanskelig for mange kommuner å praktisere dette regelverket. Finansdepartementet mener derfor at det kan være behov for å vurdere endringer i eiendomsskattelovens virkeområde med sikte på klare og forutsigelige vilkår for utskrivning av eiendomsskatt.

Finansdepartementet vil videre vurdere å gi kommunene valgfrihet med hensyn til hvilke eiendomstyper som kan ilegges eiendomsskatt. Det kan være aktuelt å skille mellom bolig og fritidseiendom, kraftanlegg og annen næringseiendom. Finansdepartementet varsler også at det vil vurderes å endre bestemmelsen om at kommunene maksimalt kan oppjustere eiendomsskattesatsene med to promillepoeng hvert år. Det er ikke foreslått å endre maksimalsatsen på sju promille.

5.3.6 Regjeringen vil foreslå å tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene

Regjeringen legger opp til å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene fra budsjettåret 2005. Regjeringens siktemål med omleggingen er å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering. Kommunal- og regionaldepartementet mener at en tilbakeføring av en andel av selskapsskatten vil styrke kommunenes incentiver til å legge til rette for næringsutvikling lokalt. Departementet tilrår derfor en tilbakeføring av selskapsskatten fra 2005, med en samtidig omlegging til såkalt ”symmetrisk inntektsutjevning” i inntektssystemet. Departementet mener at selskapsskatten bør tilbakeføres gjennom skattefondsmodellen som gjør at selskapsskatten blir en reell, kommunal skatt med kommunene som skattekreditor. Med denne modellen får kommunene, både enkeltvis og samlet, beholde en eventuell ekstra skattevekst (og tilsvarende få et inntektstap ved skattesvikt).

Fordi inntektene fra selskapsskatten kan variere mye fra ett år til det neste, vil tilbakeføringen av selskapsskatten med skattefondsmodellen bety at skatteinntektene til kommunene blir noe mindre forutsigbare enn i dag. Selskapsskatten utgjør likevel bare en mindre del av kommunenes samlede skatteinntekter, men for enkelte kommuner med større, lønnsomme bedrifter innenfor kommunegrensene slik som en del av Rogalandskommunene har, betyr selskapsskatten ganske mye i kommunebudsjettene.

En tilbakeføring av en andel av selskapsskatten til kommunene vil ikke komme i tillegg til øvrige inntekter. Ved innføring av forslaget vil personskatteinntektene til kommunene samlet sett bli redusert tilsvarende kommunenes proveny fra selskapsskatten. Kommunenes inntekter fra naturressursskatten vil imidlertid ikke bli redusert, de såkalte ”kraftkommunene” unngår dermed inntektsharmoniseringen – i denne omgang.

Omleggingen av inntektsutjevningen til symmetrisk utjevning vil føre til at kommuner med høye skatteinntekter får et forholdsvis høyt trekk gjennom inntektsutjevningen. I noen tilfeller kan trekket fra inntektsutjevning være høyere enn kommunenes øvrige rammetilskudd. På denne måten kan kommunene komme i en situasjon med negativt

⁸ Et eksempel på dette er en takstmanns erfaringer etter å ha fått i oppdrag å takserer Feiring Bruk i Lørenskog på Romerike. Til avisen Romerikes Blad (onsdag 9. mars 2005) sier takstmann Svein Wolmer i firmaet Nortakst AS: ”Vi sliter med uklare retningslinjer og et foreldet regelverk på dette området. Det finnes ingen entydig definisjon på hva som er verk og bruk, og ved Feiring Bruk har vi for eksempel måttet definere hva som er maskiner og hva som ikke er det”. Eier og daglig leder Trygve Ollendorff ved Feiring Bruk sier at han er lite glad for selve eiendomsskatten. Han mener den er både industrifriendtlig og konkurransevridende: ”Den rammer kun bedrifter som produserer, mens for eksempel kjøpesentre slipper unna”.

rammetilskudd. Dette er bare en aktuell problemstilling for noen få kommuner, hevder departementet. Departementet arbeider med ulike alternativer for å håndtere dette.

5.3.7 Ansvarsfordelingen på det såkalte SATS-området

Kilde for dette avsnittet er Rattsø-utvalgets innstilling NOU 2004:13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning. I vedlegg 6 gir vi et mer omfattende referat fra NOUen.

Utvalget tok utgangspunkt i to sentrale mål som regjeringen har satt for en organisasjonsreform på disse områdene:

- Flere skal i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- En brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning

Utvalget anbefaler det de kaller ”modell I; Statlig arbeidslinje”, dvs. at det etableres to statlige etater: en for arbeid og inntekt og en for pensjoner. Dette betyr at staten overtar en del av de oppgavene som de kommunale sosialkontorene har ansvaret for i dag. Kommunene beholder imidlertid ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen. Det foreslås også opprettet en ny, statlig arbeidssøkerstønad.

I tillegg har utvalget drøftet organisering basert på at ”staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteytingen, og organisering festet til et regionalt politisk ansvar”.

Utvalget anbefaler altså en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen basert på modellen ”Statlig arbeidslinje med en etat for arbeid og inntekt”. I denne ”modellen” er hovedansvaret for de arbeidsrettede oppgavene samlet i én statlig etat. De arbeidsrettede oppgavene omfatter en rekke tjenester og tiltak som arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivisering av uføretrygdede, oppfølging av sykemeldte, innsats overfor enslige forsørgere og intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv. I tillegg inngår en rekke ytelser til livsopphold som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, midlertidig uførestønad, uførepensjon, attføringspenger, rehabiliteringspenger og overgangsstønad. Dette er alle stønader der tilknytning til arbeidslivet og vurdering av arbeids- og funksjonsevne står sentralt. Utvalget foreslår at det organiseres en ny forvaltningsenhet, en etat for arbeid og inntekt, som har ansvaret for alle disse arbeidsrettede oppgavene.

En etat for arbeid og inntekt vil ha oppgaver som spenner fra myndighetsutøvelse som vedtak om ytelser for enkeltpersoner til ren tjenesteproduksjon. Det forutsettes at myndighetsutøvelsen ivaretas av etaten som et ordinært forvaltningsorgan. Etaten må stå fritt i organisering av tiltak og tjenester, herunder bruk av eksterne leverandører. Det forutsettes at det i etaten etableres et system for to trinns klagebehandling og ankebehandling med trygderetten som ankeinstans.

En etat for arbeid og inntekt skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen. Utvalget mener at dette er en stor reform i forhold til i dag, hvor de arbeidsrettede oppgavene i hovedsak er delt på to etater og hvor kommunene også har et ansvar. Trygdeetaten har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivisering av uføretrygdede, mens Aetat har ansvaret for de aktive arbeidsmarkedstiltakene og oppfølgingen av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. En samling av ansvaret vil gi større trykk i arbeidet med å realisere målene i arbeidslinjen, særlig ved å legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan bli satt i gang raskere i stønadsforløpet. En samling vil også kunne gi vesentlig bedre utnyttelse av etatenes samlede ressurser og kompetanse og

gi grunnlag for bedre samhandling med arbeidslivet. Dette er ikke minst viktig i forbindelse med arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, der partene i arbeidslivet er gitt et stort ansvar.

Utvalget foreslår at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene etter sosialtjenesteloven og foreslår samtidig innføring av en ny, statlig arbeidssøkerstønad. Kommunene vil dermed fortsatt ha ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor de regelstyrte og rettighetsbaserte inntektssikringsordningene. Utvalget legger avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er skjønnsbasert og nært knyttet til kommunenes øvrige sosiale tjenester og at en statlig overtagelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner. Det legges også vekt på at en full overføring av sosialhjelpen til en etat for arbeid og inntekt vil innebære en forskyvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne vri kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver til arbeid fordi den er lite forutsigbar, ikke endelig tidsavgrenset og gir full avkorting mot inntekt. Etaten for arbeid og inntekt kan bedre gi et tilbud til dem uten dagpengerettigheter og raskere føre dem inn på et arbeidsrettet spor, hvis den disponerer en egen stønadsordning som fanger opp disse arbeidssøkerne.

I følge dagspressen medio mars 2005 følger ikke regjeringen opp Rattsø-utvalgets anbefalinger i ett og alt. Regjeringen vil reformere arbeids- og trygdeforvaltningen ved å gjøre to organisatoriske grep:

- det foreslås å etablere en felles førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune. Dette kontoret skal være kommunal-statlig og tilby de tjenestene som i dag blir utført av Aetat, trygdekontoret og kommunens sosialtjeneste
- Aetat og trygdeetaten legges ned og en ny statlig etat for arbeid og velferd opprettes.

5.3.8 Ny organisering av kommunerevisjon og skatteoppkreving

Kilde for dette avsnittet er NOU 2004:12 Bedre skatteinnkreving.

Høsten 2003 vedtok Stortinget å åpne for konkurranseutsetting av kommunal revisjon, med unntak for skatteoppkreverfunksjonen/skatteregnskapet. Fra 1. juli 2004 ble kontroll og revisjon på dette området lagt til staten, altså et klart eksempel på statliggjøring.

Med bakgrunn i Stortingets ønske om resultatforbedringer av skatteoppkreverfunksjonen, nedsatte Finansdepartementet våren 2003 et utvalg for å gjennomgå funksjonen, herunder vurdere forbedringstiltak innenfor dagens kommunale organisering og alternativt ved en statlig overtakelse av funksjonen. I utvalgets mandat var det satt en klar begrensning: "Utredningen skal ikke omfatte overføring av statlige oppgaver til kommunene".

Utvalget, som hadde sju medlemmer, leverte sin rapport 12. mai 2004.

Utvalgets innstilling er delt i to hovedbolker. En del omfatter ikke-organisatoriske forbedringstiltak (i alt 15 ulike tiltak) som bl.a. går på rapporteringsrutiner, sanksjons- og incitamentstiltak, bedre IKT-løsninger, finansielle og bokføringsmessige tiltak etc. På

disse områdene er utvalget samstemt og omforent i syn. Enigheten sprekker og utvalget deler seg i et flertall på fem og et mindretall på to (representantene for kommunesektoren) når nytten av tre ulike organisasjonsmodeller drøftes og vurderes. De tre modellene er:

- dagens kommunale organisering som blant annet er tuftet på rettsikkerhetsprinsippet om at det skal være mest mulig vanntette skott mellom fastsetting og oppkreving av skatt
- en mellomløsning som innebærer at en del oppgaver flyttes fra skatteoppkreversiden til det statlige likningskontoret (informasjon og veiledning, arbeidsgiverkontroll etc.)
- en rent, statlig modell hvor skatteoppkrevingen overtas av statsmakten og gis en regionalisert organisering. Utvalget ser for seg at funksjoner som skatteregnskap, frivillig betaling av skatt, arbeidsgiverkontroll og veiledning/informasjon blir overført til likningskontorene og at det opprettes nye regionkontorer for tvangsinnfordring.

Utvalgets flertall og mindretall tilkjenner diametralt motsatte virkelighetsforståelser i vurderingen av hvor godt dagens modell med kommunal skatteoppkreving fungerer. Ulikhetene i syn går dypt og gjelder helt sentrale forhold ved dagens måte å organisere skatteoppkrevingensansvaret. Mindretallet mener at de fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen (høy oppkreivingsprosent, god brukerservice og rettsikkerhet, effektiv drift og ressursbruk mv.).

Flertallet derimot anser at en statlig organisering av skatteoppkrevingen er den mest naturlige. Blant flertallets argumenter for sitt syn er bl.a.:

- ”Flere evalueringer, blant annet i regi av Riksrevisjonen, har vist stor variasjon i innsats og resultater mellom skatteoppkreverkantorene. Analyser utført for utvalget viser dessuten at det er en systematisk tendens til at små og mellomstore kontorer er mindre effektive og oppnår dårligere resultater enn de større. Størrelse er derfor et forhold som må tillegges vekt når man vurderer organiseringen”
- ”Sammenslåinger av skatteoppkreverkantorer i kommunal regi vil ikke nødvendigvis finne sted der de skattefaglige argumentene for dette er tyngst. Slike sammenslåinger vil dessuten undergrave noe av begrunnelsen for kommunal tilknytning. Virksomheten vil løsrives fra den øvrige forvaltningen, direkte, folkevalgt kontroll vil svekkes, og eventuelle synergieffekter mellom skatteoppkrevingen og kommuneforvaltningen for øvrig vil forsvinne. Dessuten forsterkes konsekvensene av dagens oppsplitting med det faglige ansvaret hos staten og det ressursmessige hos kommunene”
- ”Større kommuner vil bidra til å løse noen av disse dilemmaene. Fra et rent oppkreivingsmessig synspunkt synes det imidlertid klart at en statliggjøring er mest hensiktsmessig. Problemene som følge av dagens fragmenterte struktur vil elimineres, og det vil legges til rette for en enhetlig organisering av det faglige og ressursmessige ansvar. Økende grad av elektronisk rapportering og kommunikasjon gir dessuten mindre behov for kontakt med det lokale nivået”.

Flertallet innrømmer at en statliggjøring av skatteoppkrevingen vil medføre administrative omstillingskostnader, men mener at disse ikke behøver å bli særlig store.

Utredningen ble sendt på bred høring sommeren 2004 og en rekke av landets kommuner har uttalt seg – i tråd med mindretallets syn (dette gjelder bl.a. Rogalandskommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Klepp, Hå og Lund). Forslag om statliggjøring av ansvaret for

skatteoppkrevingen har to ganger tidligere vært behandlet av Stortinget som har avvist forslagene. Ifølge Finansdepartementets ”hjemmeside” på ODIN er saken fortsatt ”under behandling”.

5.3.9 Fragmenteringen av ”regional stat”

I løpet av de siste sju – åtte årene har statsforvaltningen gjennomgått omfattende endringer. Endringene kan kort og grovt karakteriseres som en ”privatisering” eller en ”AS-ifisering”, hvor tjeneste- og produksjonsområder er blitt skilt ut som egne organisasjoner med ulike juridiske former (SF, AS etc.) . Dette har gitt ”de fristilte” frihet til selv å velge sitt territorium – sin ”geografi”. Og det har gitt oss en ”statlig geografi” på regionalt nivå som gjør at en middels fylkesmann har mellom 40 og 50 ulike hel- og halvstatlige forvaltnings- og tjenesteenheter med hver sin ”geografi” å forholde seg til og/eller samordne.

Denne formen for oppsplittet statliggjøring på regionalt nivå gjør trolig den statlige styringen enda mindre oversiktlig, mer uforutsigbar og vanskeligere å forholde seg til for så vel kommuner som enkeltmennesker i rollen som brukere av statlige tjenester. Fragmenteringen har også etter all sannsynlighet betydning for den enkeltes rettssikkerhet. I tillegg kommer at utviklingen som synes å være styrt utelukkende av hver enkelt sektors egen driftslogikk, antageligvis ikke bidrar til å svekke sektororganiserings dårlige trekk som manglende samordning over sektorgrenser, liten evne til å utløse positive synergier, svakt utviklet funksjonalitet etc.

Nå støtter riktignok helseministeren en sammenslåing av helseregion Sør og helseregion Øst. Den nye helseregionen vil i tilfelle dette blir en realitet, bl.a. ha 55 prosent av landets befolkning og 60 prosent av ressursene som brukes i spesialisthelsetjenesten.

5.3.10 Tendensen til vedvarende øremerking av statlige tilskudd

Øremerkede statstilskudd er et styringsverktøy som gir sentrale myndigheter muligheten til å utøve en sterk grad av kontroll og styring. Isolert sett er dette et tiltak som kan bidra til at en raskere oppnår ønsket effekt på et særskilt område. Øremerking er imidlertid et virkemiddel som staten bør være varsom med å bruke bl.a. fordi øremerking ofte innebærer at kommunene må stille opp med medfinansiering. Da vil kommuner med ”god økonomi” og stor økonomisk handlefrihet ha de største mulighetene for å kunne utnytte tilskottsordningene, og inntektsforskjeller mellom kommunene kan bli forsterket.

Innenfor en gitt totalramme for kommuneopplegget, slik situasjonen som regel er hvert år, vil utstrakt bruk av øremerking ha to effekter. Det vil gi mindre rom for frie inntekter, og det vil kunne gå på bekostning av tjenestetilbudet på andre tjenesteområder hvor det ikke er tilsvarende tilskottsordninger. I tillegg må kommunene ofte både søke om øremerkede tilskudd og rapportere om bruken i etterkant, noe som fører til unødvendige administrative kostnader på lokalt og sentralt nivå.

Bondevik II-regjeringen mener at øremerkede tilskudd ”bør være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder som befinner seg i en oppstartsfasen, eller brukes til finansiering av oppgaver som et fåtall kommuner har ansvar for”. Øremerkede tilskudd bør i størst mulig grad innlemmes i inntektssystemet eller avvikles. Som hovedregel, skal rammefinansiering være finansieringsmodellen for kommunesektoren.

Til tross for Stortingets tilslutning til prinsipper for rammefinansiering av kommunesektoren, har sektoren i de senere årene i økende grad blitt finansiert gjennom

øremerkede tilskudd. Anslag som er gjort på grunnlag av statsregnskapet for 2003, viser at de øremerkede overføringene innenfor kommuneopplegget økte reelt med vel 1 3/4 milliarder kroner (snaut 13 prosent økning), mens de frie inntektene ble redusert med i underkant av 1/2 prosent. En del av forklaringen på dette er det såkalte "barnehageforliket" som innebar en opptrappingsplan for barnehagedekningen delvis finansiert med øremerkede, statlige kroner.

I kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002 – 2003)) ble det lagt fram en ny plan for innlemming av øremerkede tilskudd for perioden 2004–2007. Planen omfattet innlemming eller avvikling av i alt 24 øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Planen omfattet både tilskudd som var planlagt innlemmet/avviklet etter behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 og nye forslag. Ved behandling av dette forslaget vedtok Stortinget å innlemme eller avvike 10 av de 15 tilskuddene som var foreslått innlemmet/avviklet i 2004. I tillegg ble det vedtatt at det øremerkede driftstilskuddet til barnehager skulle innlemmes i 2006. Stortinget realitetsbehandlet ikke forslagene som gjaldt perioden 2005–2007.

Stortinget driver en – etter KS sin og mange andres mening - detaljstyring av kommunene uten like. Men slik blir det nok lett så lenge landet regjeres av svake mindretallsregjeringer som må baute seg fram under stortingsbehandlingen og støtte seg på skiftende politiske flertall på ulike sider av tidligere tiders blokkgrenser.

5.3.11 Inntektsoverføringsystemet (IS) for kommuner og fylkeskommuner

Dette er det perfekte instrumentet for statlig kontroll med at kommunesektoren til en hver tid er i harmoni med den nasjonale budsjett- og finansstrategi som Finansdepartementet hvert år fører på regjeringens vegne. IS er et sinnrikt system av finansielle "rør", "ventiler" og "stoppekraner" som gjør det mulig å finfordele det som lokalpolitikkerne opplever som "den kommunaløkonomiske elendigheten" – år etter år etter år.

Regjeringen nedsatte 3. oktober 2003 (enda) et nytt utvalg som skal "gjennomgå og evaluere" inntektssystemet for kommunal sektor. Utvalget ledes av professor Jørn Rattsøs (han med Rattsø I og II) kollega ved NTNU, professor Lars-Erik Borge. Utvalget er bl.a. bedt om å "foreta en bred, faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system". Utvalget hadde opprinnelig frist med å avgi sin innstilling til 1. juli 2005, men fristen er senere forlenget til 1. oktober 2005. Samtidig med at utvalget fikk mer arbeidstid, ble mandatet utvidet til også å omfatte vurderinger av mekanismene i systemet etter at deler av "selskapsskatten" skal tilbakeføres til kommunene og inntektsutjevningen for kommunene er lagt om.

I det nåværende inntektssystemet er det særlig basistilskuddet (0,025), urbanitetskriteriet (0,042) og reisetidskriteriene: beregnet reisetid (0,015), reiseavstand innen sone (0,01) og reiseavstand til nærmeste nabokrets (0,011) som er relevante for spørsmålet om kommunestruktur og –størrelse. I tillegg benyttes det også andre tilskudd:

- et såkalt "innbyggertilskudd" som i utgangspunktet fordeles som et likt beløp per innbygger i alle kommuner
- et inndelingstilskudd som er en kompensasjonsordning for kommuner som slutter seg sammen

- Nord-Norgetilskudd med et fast beløp per innbygger i/til kommunene i Finnmark (Kr. 5968 per innbygger i 2004), Troms (kr. 2442) og Nordland (1273)
- regionaltilskudd som gis med et fast, men gradert beløp til hver kommune i det såkalte "virkeområdet" for de distriktspolitiske ordningene. I A-området (Finnmark og Nord-Troms er tilskuddet i 2004 kr. 8070 per kommune). i B-, C- og D-områdene er det kr. 3348). Tilskuddet gis til kommuner med mellom 3000 og kr. 3200 innbyggere og synker med økende folketall i kommunene. Innbyggertall i intervallet 3000 – 3049 innbyggere gis med 80 prosent av full sats, i gruppen 3050 – 3099 er prosentsatsen 60 etc. til kommuner med 3200 innbyggere eller flere som får null.

5.3.12 Hjemfallsretten til vasskraftverk

Staten vil overta 2/3 av eiendomsretten til vasskraftverkene fra kommuner og fylkeskommuner vederlagsfritt, etter 75 år. Noen – særlig talsmenn for/fra kraftkommunene i Hallingdal - kaller dette ren konfiskasjon, eller det som verre er. Virkningene av dette ligger trolig ganske langt fram i tid for mange eller de fleste kraftverkene. Problemer kan imidlertid oppstå dersom, eller når, de nåværende kraftverkseierne starter å tenke på mulige tilpasningsstrategier, som for eksempel salg til private interessenter – innenlandske som utenlandske.

Saken er omstridt, den inneholder en rekke finurlige juridiske momenter og sakens endelige utfall er uvisst.

5.3.13 Utviklingen i kommunenes "frie inntekter"

KS har fremmet forslag om en langsiktig plan for styrking av kommunesektorens finansielle situasjon. Forslaget innebærer at staten skal forplikte seg til en økning av de frie inntektene over en 3-årsperiode. Økningen skal både dekke utgiftsvekst knyttet til den demografiske utviklingen og oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien. Som mål på balanse i kommuneøkonomien, tar KS utgangspunkt i et netto driftsresultat på tre prosent. Som motytelse vil kommunesektoren forplikte seg til effektivisering av den kommunale virksomheten. I kommuneproposisjonen for 2005 sier departementet seg enig med KS i at den finansielle situasjonen i kommunesektoren er svak. Og departementet viser til at den økonomiske situasjonen representerer en stor utfordring, og "det er enighet om at den finansielle situasjonen må styrkes over tid". Det er imidlertid uenighet mellom departementet og KS knyttet til hvilke virkemidler som bør brukes for å styrke den finansielle balansen. Styringsopplegget mellom staten og kommunesektoren innebærer at staten primært styrer kommunesektoren gjennom å fastsette årlige inntektsrammer.

Departementet viser videre til at "ifølge forslaget fra KS vil nivået på de frie inntektene være i størrelsesorden 7 1/2 – 8 milliarder kroner høyere enn ved inngangen til en eventuell planperiode. Et slikt forslag vil innebære at en unndrar et stort utgiftsområde fra de ordinære prioriteringene som regjeringen foretar i de årlige budsjettene".

Stortinget vil ikke være bundet av en avtalt plan mellom regjeringen og KS, selv om Stortinget isolert sett skulle stille seg positiv til en plan om opptrapping av veksten i kommunesektorens frie inntekter.

Etter departementets syn er "et vesentlig formål med en eventuell, langsiktig plan at økte frie inntekter skal gå til styrking av den finansielle situasjonen. Staten vil i så måte måtte forplikte seg til en betydelig inntektsøkning for kommunene over flere år, samtidig som

det vil være usikkert om en faktisk vil kunne oppnå den ønskede, finansielle styrking. En vil ikke ha noen garanti for at økte frie inntekter går til finansiell styrking, og ikke til økt aktivitet, økte lønninger eller lignende. Det er videre vanskelig å peke på gode tiltak som kan settes inn overfor kommuner som ikke i tilstrekkelig grad benytter økte inntekter til å rette opp økonomien. KS har ingen juridisk myndighet til å forplikte kommunene i bruken av en eventuell inntektsøkning. Det vil derfor eventuelt måtte være staten som gjennom lovgivning sikrer at økte frie inntekter går til finansiell styrking”.

Regjeringen ønsker derfor ikke å forplikte seg til en slik flerårig, konkret opptrapping av de frie inntektene til kommunesektoren.

5.3.14 Den økende innflytelsen fra tenkningen og politikktutviklingen i EU

Norske kommuner og fylkeskommuner er etter hvert blitt ivrige og øvede deltakere i ulike programmer som drives i regi av de såkalte strukturfondene. Norge kom med i Interreg II A i 1996 etter invitasjon fra Sverige og Finland. Dette gjelder først og fremst de tre Interreg-programmene A, B og C.

Interreg A beskjeftiger seg med grenseoverskridende samarbeid i regioner langs den svensk-norske grensa fra Nordkalotten i nord til Østfold og Bohuslän i sør. Her drives tre ulike programmer i perioden 2000 til 2006: Nord, Kvarken-Midtskandia og Sverige-Norge. Interreg A er samarbeid mellom regioner som skilles av en nasjonsgrense.

Interreg B-programmet kalles interregionalt samarbeid som foregår mellom land og regioner som ikke nødvendigvis er direkte grensenaboer. Det kan for eksempel være regioner som skilles av havstrekninger. Norge er med i tre Interreg B-programmer: Nordlig Periferi, Østersjøprogrammet og Nordsjøprogrammet.

Interreg C-programmet omfatter transnasjonalt samarbeid, og dreier seg om samarbeid mellom regioner som kan befinne seg over hele det europeiske territoriet. Prosjektene i dette programmet drives som nettverk, og formålet er oftest erfaringsutveksling og kunnskapsformidling.

Per i dag deltar Norge – dvs. det er norske deltagere, noen er også hovedprosjektledere (“lead partner”) – i over 300 prosjekter i disse tre typene Interreg-program. Dette gjør at et stort antall personer fra den lokale og regionale forvaltningen dels kommer i inngrep med og dels kan påvirke miljøer og personer innen EU som sitter i posisjoner hvor EUs framtidige regionalpolitikk blir uttenkt og utviklet.

Erfaringene fra Interreg har utvilsomt allerede påvirket for eksempel norsk regionalpolitikk og tankemåter når det gjelder planer og programmer med klare strukturelle sammenhenger mellom elementene: visjon, overordnede mål, innsatsområder, åtgjerder og konkrete prosjekter. En annen påvirkning – som ennå trolig ikke har slått inn i særlig grad - er arbeidsmåten med flerårige programmer med forutsigbare – om enn indikative – finansieringsløfter og -rammer. Deltakerne har også skaffet seg erfaringer med å takle Strukturfondsreglementene som i manges øyne er rigorøse, til å rapportere prosjektframdrift jevnlig, oftest ved bruk av indikatorer, og endelig til å bli gjort til gjenstand for hyppige evalueringer av eksterne eksperter.

5.3.15 ”Strukturreformen” i Danmark – eksempel til etterfølgelse?

Danskene satser på store ”sundhedsregioner” og færre kommuner. Etter seieren i folketingsvalget nylig kan regjeringen Fogh Rasmussen gjennomføre avtalen som i fjor ble inngått mellom regjeringen og Dansk Folkeparti om den såkalte ”strukturreformen”. Den innebærer storstilt sammenslutning av kommuner og amt.

Reformforslagene er radikale, og har naturlig nok vakt sterk motstand, både i Folketinget og blant amts- og kommunepolitikere. Strukturreformen innebærer i korthet at Amtskommunene (fylkeskommunene) legges ned og erstattes av fem regioner, også kalt ”sundhedsregioner”. Disse skal styres av et regionalt politisk organ som er direkte valgt. Hovedoppgaven blir forvaltningen av sykehusene og legetjenestene. Helsetjenesten skal finansieres over statsbudsjettet og gjennom kommunale tilskudd og gebyrer på bruk av tjenester. Regionene skal også ha ansvar for utviklingsoppgaver og større driftsoppgaver for kommunene, for eksempel for deler av kollektivtransporten. Regionene skal imidlertid ikke ha selvstendig beskatningsrett.

Den regionale statsforvaltningen skal også endres ved at de såkalte statsamt ledet av en statsamtmand (fylkesmann), avskaffes og erstattes av fem nye regionale statlige kontorer som skal ledes av en direktør. Statsamtmandens oppgaver vil i hovedsak være avgrenset til tilsynsoppgaver og klagesaksbehandling.

Videregående skoler overtas av staten, men skolenes styrer skal være lokalt forankret. Flere av amtenes nåværende oppgaver innenfor miljøvern, planlegging og kultur overtas også av staten.

Kommunene skal slutes sammen - om nødvendig ved tvang - til enheter med minst 20 000 innbyggere, med mindre det oppnås frivillige sammenslutninger eller bindende avtaler om interkommunale oppgaveløsninger. I praksis vil det si at Danmarks nåværende 271 kommuner blir omdannet til vel 100 storkommuner. En rekke oppgaver skal overføres fra amtene til kommunene. Disse reformforslagene var ute til høring i 2004 og de nødvendige endringer av i alt 46 lover skal etter planen behandles av Folketinget før sommerferien i år. Går det etter planen, skal det være valg til kommunestyre og regionstyre i november. Den nye inndelingen er foreslått iverksatt fra 1. januar 2007.

Motstanden er stor i mange kommuner, og det har vært antydning at det kan gå mot et ”grasrotopprør” mot reformen. Sosialdemokratene har gått i mot det vesentligste av forslagene, og har truet med krav om folkeavstemning. Om de står på dette kravet nå, etter valgnederlaget, er uklart.

6 Mulige (og umulige) kommunekonstellasjoner

6.1 Alternative framtidige modeller for kommunestrukturen i Rogaland

De regionvise møtene resulterte i anbefaling om at utredningen av kommunestrukturen skulle se nærmere på følgende fem modeller:

- Dagens struktur
- Dagens struktur supplert med forpliktende interkommunalt samarbeid i ulike former herunder også såkalte "samkommuner"
- Kjernekommune
- Senterkommune
- Regionkommune

6.1.1 Dagens kommunestruktur

Dette er 27 kommuner som varierer i folketall fra Stavanger med sine 112.000 innbyggere til Utsiras 215. Kommunenes størrelse i areal varierer også betydelig. Størst areal har Suldal (1728 km²) og Hjelmeland (1092 km²), mens øykommunene Utsira og Kvitsøy er de minste med 6 km². De største i areal er ofte de minst folkerike, slik at innbyggertallet pr arealenhet også varierer mye. Mens Suldal har vel 2 innbyggere pr km², bor det 1600 pr km² i Stavanger.

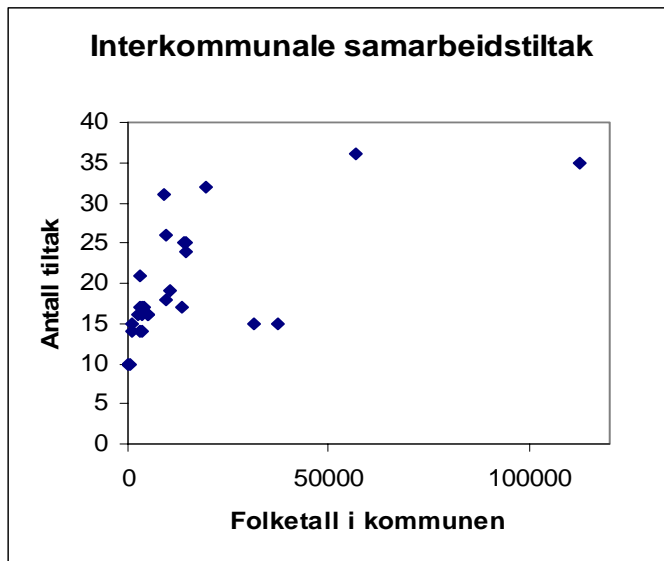
Til dagens struktur hører også et utbredt interkommunalt samarbeid. Regionalt samarbeid er utbredt i fylket, men det varierer hvor mye den enkelte kommune er involvert i slikt arbeid. Det er registrert 103 interkommunale samarbeidstiltak mellom Rogalandskommunene. Mer enn 90 prosent av disse er pågående tiltak, mens de resterende er planlagte tiltak (som kan være satt i verk når dette skrives). 80 prosent av tiltakene er faste, mens de resterende er tidsavgrensede prosjekter. Avtaleformen varierer; hyppigst er samarbeidstiltakene organisert som IKS, i form av samarbeidsavtale eller som AS (konsern). Mange er også organisert etter kommunelovens § 27 eller som stiftelse (jfr. avsnitt 2.2.3).

Samarbeid forekommer hyppigst om administrative oppgaver, men er også utbredt innenfor så vel kultur- som sosialsektoren og næringsutvikling. Innenfor utdanning finnes det endel samarbeidstiltak, mens det er færrest samarbeidstiltak innenfor henholdsvis helse, infrastruktur og vann, avløp og renovasjon (VAR).



Antallet samarbeidstiltak den enkelte kommune er involvert i, varierer mellom kommune. Det er en sammenheng mellom antallet innbyggere i kommunen og omfanget av samarbeidstiltak kommunen er involvert i. Jo større befolkningsmengde dess flere samarbeidstiltak, slik figuren nedenfor viser. De to minste kommunene har den minst omfattende deltakelsen i interkommunalt samarbeid og de to største kommunene den mest omfattende deltakelsen.

Figur 6.1 Omfanget av interkommunale samarbeidstiltak og kommunistørrelse



Antallet samarbeidstiltak varierer også avhengig av den regionen kommunen er en del av. Kommunene i Dalane deltar i 14 - 17 tiltak, mens kommune på Jæren/Nord-Jæren er involvert i fra 24 – 36 tiltak. I Ryfylke og på Haugalandet er omfanget 14 - 21 tiltak. Kommunene samarbeider – naturlig nok - hyppigere med kommuner i samme del av fylket; kommunene i Dalane samarbeider om 14 - 16 tiltak, kommunene Hå, Klepp, Time og Gjesdal samarbeider om 20 - 24 tiltak, de folkerike kommunene Stavanger og Sandnes samarbeider seg i mellom om 29 tiltak og ellers hyppigst med Sola og Randaberg (22 - 27 tiltak). De to mest folkerike kommunene på Nord-Jæren har imidlertid også et utstrakt samarbeid med de fire kommunene på Jæren (Gjesdal, Hå, Time og Klepp) (13 - 18 tiltak).

I Ryfylke er samarbeidsomfanget stort mellom kommunene Forsand, Strand, Hjelmeland og Finnøy (13-15 tiltak). Også Suldal og Sauda er inkludert i mange av disse samarbeidstiltakene. Disse to kommunene samarbeider om 14 tiltak. Av øyene i Boknafjorden er, som nevnt, Finnøy i sitt interkommunale samarbeid orientert mot Ryfylke-kommunene på fastlandet, mens Rennesøy og Kvitsøy deltar både mot Jæren-fastlandet og mot Ryfylke-kommunene. Bokn og Utsira orienterer seg mot kommunene på Haugalandet. Utsira har hyppigst interkommunalt samarbeid med Bokn (9), mens Bokn hyppigst deltar sammen med Tysvær (13). Kommunene på Haugalandet samarbeider hyppigst seg i mellom (9-14 tiltak).

6.1.2 Samkommunen

Ordningen med samkommune innebærer at flere kommuner går sammen om å etablere et felles kommunestyre og en felles administrasjon for visse typer saker som kommunene blir enige om bedre kan håndteres i fellesskap enn hver for seg. Samkommunestyret rekrutteres fra de respektive kommunestyrer forholdstallsmessig og administrasjonen etableres ved å overføre personalressurser fra den enkelte kommunes ansatte innenfor de aktuelle områder. Samkommune er dermed annerledes enn modellen kjernekommune (se nedenfor).

Etableringen av A- og B-kommuner blir ikke resultatet ved samkommune slik vi vurderer at det blir ved kjernekommunen.

Samkommune i kombinasjon med dagens struktur – eller en modifisert utgave av dagens struktur – representerer et alternativ som tar opp i seg de utfordringer som noen hevder at en del av de små kommunene står overfor; nemlig å kunne håndtere en del tjenesteytingsfunksjoner på en tilfredsstillende måte. Samkommunens oppgaver kommer fra tre kilder: kommunene, fylkeskommunen og staten. Forsøket i Innherred⁹ har f.eks. lagt følgende oppgaver til samkommunen; dvs. til den indirekte valgte, politiske forsamlingen og den administrasjonen som opprettes:

- barnevern og rusomsorg fra kommunene og fylkeskommunen
- PP-tjenesten
- helsetjenester overfor barn og unge
- miljø og landbruk fra kommune og fylkeskommune
- regional utvikling og planlegging – ansvar overført fra eget selskap
- havnesamarbeid

På flere av disse områdene finnes det utstrakt regionalt samarbeid i Rogalandskommunene i dag:

- PP-tjeneste finnes det samarbeid om i fem konstellasjoner¹⁰
- Legevaktsamarbeid i tre konstellasjoner, jordmorsamarbeid i ett tilfelle
- Vaktsamarbeid om barnevern i tre konstellasjoner, samarbeid mot rus i to tilfeller, om voldtekt og incest i tre tilfeller
- Havnesamarbeid i to konstellasjoner, det samme for veg

Dessuten finnes det VAR-samarbeid innenfor alle fylkets regioner, og det er etablert noe samarbeid om næringsutvikling.

6.1.3 Kjernekommunen

Denne kommunetypen defineres ved at dagens kommunestruktur opprettholdes for kjerneoppgaver som barnehager, skoler, eldreomsorg. Det skjer overføring av ansvar, myndighet og oppgaver til større kommuner når det gjelder for eksempel barnevern og arealplaner. Forutsetninger for modellen er lovendringer i de relevante lovverkene og endringer i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Modellen er ikke avhengig av at kommunene tilføres nye oppgaver fra statlig eller regionalt nivå, men kan trolig også takle en viss økning i oppgaveoverføring.

Kjernekommuner ser vi som en spesialversjon av dagens struktur med omfattende interkommunalt samarbeid, men hvor det skjer overføring av ansvar for visse funksjoner/sectorer fra noen kommuner i en region til andre og mer folkerike kommuner. Men siden det skjer overføring av ansvar for visse oppgaver, representerer modellen et brudd med prinsippet om generalistkommunen.

⁹ Innherred samkommune var ment å bestå av Frosta (2462 innbyggere), Levanger (17761) og Verdal (13697). Frosta trakk seg imidlertid da samkommunen skulle settes ut i livet. Dermed består samkommunen av allerede ganske folkerike kommunale enheter.

¹⁰ Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy; Eigersund, Bjerkreim, Sokndal, Lund; Strand, Finnøy, Forsand, Hjelmeland; Bokn, Tysvær; Ølen, Etne, Haugesund, Utsira, Sveio.

6.1.4 Senterkommunen

Denne kommunetypen er definert med utgangspunkt i ”naturlige” sentre som har høyere ordens funksjoner med relativt høye terskler for etablering av tjenestene og med en rekkevidde ut over egen kommunes grenser. Det forutsettes at senterkommunens nye oppgaver er for eksempel videregående skoler, en annen fordeling av oppgaver innenfor helse, psykiatri og rusomsorg, SATS (samordning av A-etat, trygdevesen og sosialetat) i sin helhet til nye senterkommuner, ansvar for fylkesveger samt deler av statlig og regionalt virkemiddelapparat innen næringsutvikling og kultur, areal og miljøforvaltning. Kommunetypen forutsettes også gitt styring over egne inntekter gjennom friere beskatningsrett.

Det er tale om å samordne innsatsen i områder innenfor rimelige oppland til utvalgte kommuners sentra (hvor det viktigste kriteriet er at viktige senterfunksjoner rekkes brukere og brukes av innbyggere ikke bare i egen kommune, men også fra nabokommuner) – og hvor det er tale om å tilføre den nye senterkommunen oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen, og hvor en eventuell framtidig ”fylkeskommune” omfatter større geografiske områder enn dagens fylker.

Det er i materialet fra de regionvise møtene navngitt – som eksempel – et titalls steder som slike naturlige sentre: Haugesund, Ølen, Kopervik, Sauda, Jørpeland, Stavanger, Sandnes, Bryne, Egersund, Flekkefjord¹¹.

Det kan - og bør – diskuteres hva som er naturlige sentre, men om vi ser på dekningsgrad for detaljhandel innenfor de enkelte kommunene, stemmer opplistingen fra de regionvise møtene av sentre/senterkommuner bra. Med unntak av Karmøy (Kopervik) er de anviste sentre knyttet til de åtte kommunene med størst dekningsgrad for detaljhandel.

Tabell 6.1 *Detaljhandelspotensial og -lekkasje*

	Kommune	
Detaljhandels- omsetning i prosent av potensialet i kommunen	100	Haugesund (178), Sandnes (127), Stavanger (118), Time (Bryne) (101) Flekkefjord (100)
	90-99	Eigersund (95), Strand (Jørpeland) (94), Ølen (93)
	80-89	Sauda (86), Hjelmeland (82), Bjerkreim (80)
	70-79	Vindafjord (76), Lund (75), Karmøy (Kopervik) (72)
	60-69	Suldal (69), Bokn (68), Forsand (65), Gjesdal (65), Finnøy (64), Hå (63), Rennesøy (63)
	50-59	Kvitsøy (59), Sola (58), Klepp (56), Randaberg (55), Sokndal (52)
	<50	Utsira (46), Tysvær (44)

Om vi ser på hvordan de nåværende kommunene, som med sine sentra er utpekt som senterkommuner, fungerer som sysselsettere av egne innbyggere, blir bildet av konsentrasjon mindre. I stedet trer bildet fram av et ganske løst koblet arbeids- og boligmarked, eller rettere av ganske store arbeidsmarkeds- og boligregioner. Dette poenget utnyttes i den modellen som nedenfor er omtalt som regionkommunen. Bare i åtte av Rogalands 27 kommuner arbeider 70 prosent av de sysselsatte innenfor grensene av den kommunen de bor i.

¹¹ Flekkefjord i Vest-Agder har en detaljhandelsomsetning i prosent av potensialet i kommunen lik 100. Se for øvrig tabell 6.1.

Tabell 6.2 *Pendlingsfrekvenser og egendekning av arbeidsplasser*

		Pendler til samme økonomiske region (prosent)					
		< 10	10-19	20-29	30-39	40-49	50+
Arbeider i bosteds- kommunen (prosent)	>80	Suldal Sauda Utsira	Hjelmeland				
	70-79	Eigersund Lund Flekkefjord	Stavanger Finnøy				
	60-69		Haugesund Ølen, Hå Bjerkreim Sokndal	Karmøy Vindafjord Bokn Forsand			
	50-59			Strand	Kvitsøy	Rennesøy	
	40-49		Time		Sandnes Tysvær	Gjesdal	
	30-39		Klepp			Sola	
	<30						Randaberg

Vi ser ingen grunn til å foreslå store endringer i det forslaget til senterkommuner som er definert. Det kan eventuelt være tale om å foreta en finere oppdeling i Sauda og Suldal og en mindre fin en i Haugesund/Karmøy-området; ved at de to kommunene slås sammen.

Hvis vi gjør det slik, står vi igjen med følgende senterkommuner: Haugesund, Ølen, Sauda, Suldal, Strand, Stavanger, Sandnes, Time, Eigersund.

6.1.5 Regionkommunen

Regionkommuner er samlinger av kommuner etablert på grunnlag av studier av arbeidsmarked, boligmarked samt serviceproduksjon (ABS-forhold). I materialet fra de regionvise møtene inngår denne løsningen for kommunestrukturen i en 2-nivå modell – og med betydelige oppgaveoverføringer fra stat og fylke til regionkommunen. Fra fylkeskommunen overføres oppgaver som: samferdsel, kultur, næringsutvikling, regional planlegging samt videregående skoler. Fra fylkesmannen overføres oppgaver som ikke er tilsynsoppgaver innenfor areal- og miljøforvaltning og landbruk. Statlige direktorater mv som kan knyttes til et slikt regionnivå overføres til regionkommunene (for eksempel distriktsvegkontorer). Modellen forutsetter styring over inntekter.

I materialet fra de regionvise møtene illustreres modellen med at Rogaland tredeles; Sør-Rogaland, Midt-Rogaland og Nord-Rogaland¹². Dette bildet har store likheter med resultatet av NIBRs prosjekt for KR D fra et par år tilbake. *Midt-Rogaland* slik det er illustrert på kartet som ledsager lysarket om "Regionkommunen" (i bildeserien), er identisk med region 44 i NIBRs utredning (når vi tar med at Hjelmeland er integrert ved nye vegforbindelser). *Sør-Rogaland* er på tilsvarende måte lik NIBR-region 43, med unntak av at Lund hos NIBR inngår som del av region 40 sammen med Flekkefjord og Kvinesdal. *Nord-Rogalands* kommuner på Haugalandet er med i NIBR-region 45

¹² Det presiseres i materialet fra de regionvise møtene at alle vedtatte samferdselsprosjekter i Rogaland er lagt til grunn ved analysen av ABS-områder. Suldal, Sauda og Utsira falt utenfor kriteriene, men er i kartillustrasjonen vist som del av Nord-Rogaland. Det presiseres at detaljert avgrensning må avklares i det videre arbeidet (herunder Sveio). Også avgrensning av Sør-Rogaland må avklares – skal hele eller deler av dette området være en del av en framtidig Lister-region?

sammen med Sveio og Etne i Hordaland, men uten Utsira, Sauda og Suldal – kommuner som inngår i de regionvise møtenes illustrasjon av regionen Nord-Rogaland.

En tredeling av Rogaland slik regionkommuneopplegget illustrerer, gir regioner med høyst forskjellig folketall, areal og infrastruktur. Dette kan representere et problem når vi skal drøfte alternativet mot de skisserte målene, og utgjør definitivt et problem om inndelingen skal inngå i en framtidig tonivå-løsning.

7 Hva mener ”det offisielle Rogaland” om den framtidige kommunestrukturen og kvaliteten på kommunale tjenester?

Kommunestrukturprosjektet er et politisk prosjekt. Det er initiert fra regjeringshold og det store utredningsarbeidet landet rundt administreres av de lokale avdelingene i Kommunenes sentralforbund. Sentralt i drøftingene står kommunestyrene og det administrative apparatet rundt disse. I vår utredning så vi det derfor som viktig å få tak i holdninger til og oppfatninger om ulike sider ved sammenslåingsdiskusjonen hos sentrale lokale aktører både innenfor politikk og administrasjon.

Vi har sendt spørreskjema til fem grupper av myndighetspersoner; i alt 107, og mottatt svar fra 63 av dem¹³. Vi har følgende antall svar i de fem gruppene:

- Ordførere - 17 svar av 27
- Opposisjonsledere – 11 svar av 27
- KS Rogaland styret – 3 svar av 6
- Kommunestrukturprosjektets referansegruppe (Referanseforum¹⁴) – 11 svar av 20
- Rådmenn – 21 svar av 27

Vi betegner i det følgende denne gruppen personer som vi har fått i tale, som *myndighetspersoner*. Spørreskjemaet og svarfordelingen samlet for myndighetspersonene er gjengitt i vedlegg 1.

7.1 Dagens kommune oppfattes som en god tjenesteleverandør på de fleste områder

Gjennomgående er vurderingen av kommunens innsats som tjenesteleverandør positiv. For de fleste tjenesteområder er det langt flere som karakteriserer situasjonen som god enn som middels. Bare for de to tjenesteområdene *vedlikehold av veger, snøbrøyting og strøing/salting* og *lokalsamfunnsutvikling* er det flere som anser situasjonen å være middels enn god. Tjenesteområdene *næringsutvikling og næringslivsservice, fysisk*

¹³ Spørreskjema til myndighetspersonene ble utarbeidet av oss, men distribuert og samlet inn av KS-Rogaland for å sikre svarernes anonymitet. Utfylte skjema ble deretter returnert oss for videre bearbeiding.

¹⁴ Tre personer fra hvert av partiene Ap, Frp, H, Krf, Sp, SV og to fra V

planlegging (detalj- og reguleringsplaner), byggesaksbehandling og kulturtilbudet befinner seg i en mellomposisjon, med betydelig innslag av middelsvurderinger, men likevel med et flertall som ser situasjonen som god.

Disse vurderingene er stort sett sammenfallende blant de ulike grupper myndighetspersoner. Men det er noen interessante variasjoner mellom ordførere og rådmenn¹⁵. Rådmennene ser svært positivt på det kommunen klarer å få til av tjenestetilbud, og vurderer bare arbeidet med lokalsamfunnsutvikling som litt problematisk. Ordførerne ser også positivt på det meste av det som gjøres, men er misfornøyd med vegvedlikeholdet (i tråd med myndighetspersonene totalt sett), men ser svært positivt på arbeidet med lokalsamfunnsutvikling - i strid med rådmennenes og de øvrige myndighetspersonenes vurdering.

7.2 Kommunene anses godt skikket til å utføre viktige oppgaver/funksjoner

Vi framsatte elleve påstander om kommunenes kunnskap og kapasitet til å ivareta en rekke oppgaver:

- Ivareta innbyggernes og kommunens interesser på en god nok måte
- Leverer gode og brukerrettede tjenester
- Være en veldrevet og effektiv tjenesteorganisasjon og forvaltningsenhet
- Være en åpen, inkluderende og lydhør politisk arena
- Sørge for god kontakt med og tilgjengelighet til lokalpolitikkerne
- Ha en profesjonell og handlekraftig administrasjon
- Rekruttere og beholde en velkvalifisert og dyktig toppledelse
- Rekruttere og beholde godt kvalifiserte fagfolk på alle tjenesteområder
- Bidra til effektiv og målrettet næringsutvikling både for eksisterende og nye bedrifter
- Bidra til effektiv og kvalifisert lokalsamfunnsutvikling i alle deler av kommunen
- Sørge for å tilrettelegge for en god blanding av kommunal innsats og dugnadsinnsats fra folk flest i (lokale) lag og foreninger

Det er generelt stor oppslutning om de fleste av de framsatte elleve påstandene. Kommunene ser ut til å ha vanskeligst for å ha kunnskap og kapasitet nok til å:

- Bidra til effektiv og kvalifisert lokalsamfunnsutvikling i alle deler av kommunen
- Rekruttere og beholde godt kvalifiserte fagfolk på alle tjenesteområder
- Rekruttere og beholde en velkvalifisert og dyktig toppledelse
- Bidra til effektiv og målrettet næringsutvikling både for eksisterende og nye bedrifter

Det er sammenfall i synspunkter om dette mellom de ulike gruppene av myndighetspersoner.

¹⁵ I vedlegg 3 er det gjengitt tabeller som viser svarfordelingen på ulike spørsmål for ulike grupper av myndighetspersoner og blant innbyggere i Rogalandskommunene

7.3 Det er sterkt delte oppfatninger om behovet for å slå sammen kommuner

Vel en tredel av myndighetspersonene inntar det standpunkt at noen få kommuner bør slås sammen, mens knapt en tredel mener at det bør bli vesentlig færre kommuner. 13 personer, eller vel 20 prosent, sier nei til sammenslåing. Dette siste standpunktet er mest utbredt som oppfatning blant ordførerne. Ordførerne og rådmennene er også relativt mer representert blant dem som mener at noen få bør slås sammen, mens standpunktet at det bør bli vesentlig færre kommuner, er mest utbredt i referansegruppen og blant opposisjonslederne i kommunene.

Knapt en tredel svarer ja til at det uansett bør legges fram til folkeavstemning om kommuner skal slås sammen. Dette standpunktet finner vi hyppigst blant kommunepolitikerne – både blant ordførerne og blant opposisjonslederne. Referansegruppas medlemmer er en slags avvikere; de er minst for folkeavstemning og mest for store inngrep i kommunestrukturen.

Tabell 7.1 *Myndighetspersonenes syn på behovet for kommunesammenslåing*

Behov for sammenslåing av kommuner?	Ordførere	Opposisjonsledere	KS-styret	Referanse-gruppa	Rådmenn	Totalt
Nei	5	2	-	2	4	13
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	6	3	3	2	9	23
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	4	5	-	5	6	20
Spørsmålet bør uansett legges fram til folkeavstemning i de berørte kommunene	6	5	-	2	6	19
Totalt	17	11	3	11	21	63

7.4 Tilhørighetsfølelsen og demokratiet er sentrale tapsområder ved å slå sammen kommuner

Vi presenterte myndighetspersonene for en rekke påstander om hva en kan tape ved å slå sammen kommuner:

- Det er ufordelaktig for kommuneøkonomien
- Tjenestetilbudet til brukerne blir dårligere
- Det vil svekke lokaldemokratiet
- Det vil svekke innbyggernes følelse av tilhørighet
- Det blir lettere å foreta forskjellsbehandling av innbyggere og tjenestebrukere
- Det blir vanskeligere å praktisere klar og tydelig myndighetsutøvelse
- Det blir mindre forutsigbare vedtak og mer tungvint saksbehandling
- Det blir mindre klok og mer urettferdig skjønnsutøvelse

- Det blir dårligere saksbehandling i sosialtjenesten
- Det blir dårligere saksbehandling på teknisk etat (tregerer byggesaksbehandling)
- Lov- og regelverk vil forvaltes på en dårligere måte
- Det vil bli mindre involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer

Det er først og fremst fire av disse påstandene om hva som kan gå tapt om en slår sammen kommuner, som får stor tilslutning: Det er:

- Det vil svekke innbyggernes følelse av tilhørighet
- Det vil svekke lokaldemokratiet
- Det vil bli mindre involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer
- Tjenestetilbudet til brukerne blir dårligere

Det er enighet på tvers av de ulike myndighetsgruppene om at dette er de viktigste områdene der en kommunesammenslåing vil representere et tap¹⁶.

7.5 Brukertilbudet og brukernes tilfredshet forventes snarere forverret enn forbedret ved en halvering av antallet kommuner i Rogaland

For de fleste sosiale og utdanningsmessige tjenester forventes det at en slik utvikling i antallet kommuner vil innebære en opprettholdelse av situasjonen slik den er i dag eller kanskje i like stor grad en forverring. Verst vurderes en kommunesammenslåing å gå ut over eldreomsorgen. På dette tjenesteområdet anser mer enn halvparten at situasjonen vil bli dårligere enn den er i dag. Bare 12 - 13 prosent forventer at den vil bli bedre.

Bare for barnevernets del er det nesten like mange som mener at situasjonen vil bli bedre enn den er i dag, enn det er som mener den vil bli like god eller dårligere.

For tekniske tjenester som vannforsyning, renovasjon og avløpsrensing er det omkring 15 prosent av myndighetspersonene som vurderer det slik at situasjonen vil bli bedre med færre kommuner, mens den klare majoriteten (80 - 85 prosent) anser at den vil bli som nå.

Vurderingene ovenfor av situasjonen for de ulike tjenesteområdene er stort sett sammenfallende blant de ulike grupper myndighetspersoner. Eneste variasjon å bemerke er at politikerne i kommunene – både ordførerne og opposisjonslederne – og rådmennene ser mindre forbedringer for barnevernets vedkommende enn det myndighetspersonene gjør samlet. Det er særlig referansegruppas medlemmer som utmerker seg ved å se forbedringer for barnevernet ved en halvering av antallet kommuner i fylket.

¹⁶ Det er verdt å merke seg at disse temaene som myndighetspersonene gir sin tilslutning til som potensielle tapsområder, også er de områdene som *innbyggerne* utpeker som negative ved kommunesammenslåing.

7.6 *Kommunen som fortsatt viktigste leverandør av tjenester er viktigste mål ved drøfting av framtidig kommunestruktur*

Det er etablert fem mål som ulike bilder av den framtidige kommunestrukturen skal vurderes i forhold til. De fem er:

- Mål 1: Kommunene skal fortsatt være den viktigste leverandør av nåværende og fremtidige kommunale tjenester
- Mål 2: Kommunene skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet
- Mål 3: Kommunene skal styrke rollen som samfunnsutvikler. Dette betyr at kommunene må ha handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ha fokus på samfunnsutviklingen
- Mål 4: Kommunene skal fortsatt være den viktigste demokratiske arenaen
- Mål 5: Kommunene skal stanse den pågående statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver

Vi spurte myndighetspersonene hvordan de ville prioritere mellom de fem – spørsmålsformulering: *Hvor viktig anser du at hvert av disse målene er for diskusjonen om kommunestrukturen?*

Myndighetspersonene anser mål 1 som viktigst: *kommunen som fortsatt den viktigste leverandør av tjenester*, fulgt av mål 4: *kommunen som den viktigste demokratiske arenaen*, og med de tre øvrige målene i en tredjeprioritetssituasjon.

Det er variasjoner mellom gruppene. De fleste er enige om at tjenesteytingsmålet og demokratimålet er de to viktigste. Rådmennene er den eneste av gruppene som ikke rangerer demokratimålet blant de to viktigste. Referansegruppa rangerer klarere enn de andre gruppene rollen som samfunnsutvikler lavt, mens ordførerne gjør det samme når det gjelder målet om rettssikkerhet.

7.7 *Nye storregioner anses best skikket til å ivareta nasjonale og regionale interesser*

Myndighetspersonene er klare i sin vurdering. De ser på nye storregioner – eller det som i svarkategorien er kalt *færre ”fylkeskommuner”* – som det beste forvaltningsorganet for slike oppgaver. Mange gir imidlertid også sin stemme til de to alternativene *større sammenslåtte kommuner* og *egen hjemkommune*. Dagens fylkeskommune og interkommunale samarbeidsordninger har også mange tilhengere, mens fylkesmannen anses som det minst attraktive alternativet – sammen med det vi i spørsmålet kalte *andre regionale, statlige etater og organisasjoner*.

Tabell 7.2 *Myndighetspersonenes rangering av ulike alternative enheter som kan ivareta nasjonale og regionale interesser*

Forvaltningsenhet	Rangering (1 til 7)						
	1	2	3	4	5	6	7
(dagens)							
fylkeskommune	6	11	7	11	10	2	6
egen hjemkommune	10	8	8	9	13	5	1
større sammenslåtte kommuner	12	8	10	13	3	5	1
fylkesmannen	1	3	7	6	2	18	15
interkommunale samarbeids-ordninger	5	14	12	7	1	10	4
nye storregioner (færre "fylkes-kommuner")	21	7	6	5	9	3	3
andre regionale, statlige etater og organisasjoner	3	5	3	4	13	8	17

Vurderingene i dette spørsmålet er ganske sammenfallende mellom de ulike gruppene av myndighetspersoner. Referansegruppas medlemmer avviker noe, i det de ser den eksisterende fylkeskommunen som den beste forvaltningsenheten i denne sammenhengen (se vedlegg 3).

7.8 Utbredt støtte til at kommunene bør overta oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen

Det er stor oppslutning om at skatteoppkrevingen fortsatt skal være kommunal. Det er også stor oppslutning om at kommunene bør overta de oppgaver som dagens fylkeskommuner har innenfor miljø- og landbruksforvaltning, mens det er måtelig oppslutning om at ansvaret for de videregående skolene kan overtas av forpliktende, interkommunale organisasjoner og at kommunene bør overta de fylkeskommunale beredskapsoppgavene.

Det er først og fremst referansegruppas medlemmer som avviker fra det synet som gjelder i myndighetsgruppa totalt. Referansegruppa framstår som både mindre stats- og mindre kommuneorientert enn resten av myndighetspersonene. De gir i mindre grad enn andre støtte til det synet at

- Skatteoppkrevingen fortsatt skal ligge i kommunene
- Kommunene bør overta de oppgaver som dagens fylkeskommuner har innenfor miljø- og landbruksforvaltning
- Staten bør overta alt ansvaret for kollektivtransporten i spredtbygde strøk (dette har for øvrig svært liten støtte i det hele tatt)
- Sykehusene og spesialisthelsetjenesten bør fortsette å være statlige

Det siste synspunktet er for øvrig også rådmennene mer skeptiske til enn det totalutvalget av myndighetspersoner er.

Tabell 7.3 *Påstander om hvor ansvaret for noen tjenester bør ligge. Andel i ulike grupper av myndighetspersoner som svarer bekræftende på framsatte påstander*

	Myndighets- personer	Referanse- gruppa	Opposisjons- ledere	Ordførere	Rådmenn
Sykehusene og spesialisthelsetjenesten bør fortsette å være statlige	30	5	7	9	7
Staten bør overta alt ansvaret for kollektivtransporten i spredte strøk	10	0	4	1	4
Ansvaret for de videregående skolene kan overtas av forpliktende, interkommunale organisasjoner	24	5	5	5	8
Ansvaret for skatteoppkrevingen bør fortsatt ligge hos kommunene	53	7	10	15	18
Staten bør overta alle rettighetsbaserte tjenester og ytelser på SATS-feltet	14	1	3	4	6
Kommunene bør overta de oppgaver som dagens fylkeskommuner har innenfor miljø- og landbruksforvaltning	46	5	8	14	16
Kommunene bør overta de fylkeskommunale beredskapsoppgavene	22	4	4	5	7

7.9 Tonivåmodellen har støtte fra en tredel av myndighetspersonene

Vi formulerte i skjemaet til myndighetspersonene tre påstander om det folkevalgte mellomnivået:

- Fylkeskommunens dager er talte
- Fylkeskommunen er den beste garanti for at dagens kommuner kan bestå omtrent som de er
- Vi trenger bare to folkevalgte nivåer: kommunene og staten

Knappt en tredel av myndighetspersonene gir uttrykk for at det er nok med to folkevalgte nivåer. Det er liten variasjon i dette standpunktet mellom de ulike gruppene av myndighetspersoner.

Tabell 7.4 *Myndighetspersonenes syn på "tonivåmodellen"*

	Ordførere	Opposisjonsledere	KS-styret	Referanse-gruppa	Rådmenn	Totalt
Vi trenger bare to folkevalgte nivåer: kommunene og staten	4	4	1	3	6	18
Totalt	17	11	3	11	21	63

Som naturlig er, er det de som gir uttrykk for at det bør skje sammenslåing av mange kommuner som anser tonivåmodellen som en rimelig løsning. Bare hver sjettede av de som bare ser behov for mindre justeringer i kommunestrukturen, går for dette alternativet.

Tabell 7.5 *Sammenhenger i syn på behovet for kommunesammenslåing og oppfatning om fylkeskommunens framtid*

Mener du det er behov for sammenslåing av kommuner i Rogaland?	Vi trenger bare to folkevalgte nivåer: kommunene og staten	Fylkeskommunens dager er talte	Fylkeskommunen er den beste garanti for at dagens kommuner kan bestå omtrent som de er	N=
Nei	0	2	8	13
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	4	10	12	23
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	14	18	4	20

Påstanden om at fylkeskommunen er den beste garantist for at dagens kommuner kan bestå, og påstanden om at fylkeskommunens dager er talte, får begge støtte av om lag halvparten av myndighetspersonene. Ordførerne er mest uenig i påstanden om at fylkeskommunens dager er talte, mens referansegruppas medlemmer og opposisjonslederne i kommunene er mer enn gjennomsnittlig enig i utsagnet. Rådmennene er mest uenig i utsagnet om fylkeskommunen som den beste garantien for at dagens kommuner kan bestå omtrent som de er, mens ordførerne – i tråd med at de også er uenig i utsagnet om at fylkeskommunens dager er talte – gir sin støtte til påstanden i større utstrekning enn andre.

Tabell 7.6 *Myndighetspersonenes syn på fylkeskommunens framtid*

	Ordførere	Opposisjonsledere	KS-styret	Referansegruppa	Rådmenn	Totalt
Fylkeskommunens dager er talte	6	7	3	7	9	32
Fylkeskommunen er den beste garanti for at dagens kommuner kan bestå omtrent som de er	11	6	0	5	7	29
Totalt	17	11	3	11	21	63

Synet på om fylkeskommunens dager er talte, er selvfølgelig sterkt korrelert med hvordan en ser på den framtidige kommunestrukturen. De som ser store endringer som ønskelig, gir nesten alle uttrykk for at fylkeskommunens dager er talte. Det samme gjelder for bare vel fire av ti av dem som ser behov for mindre justeringer i kommunestrukturen. Også når det gjelder responsen til påstanden om at fylkeskommunen er den beste garantien for at dagens kommuner skal bestå, er svarene forutsigbare fra ulike grupperinger i synet på kommunestrukturens ønskede framtid.

7.10 Konklusjon

Dagens kommune oppfattes som en god tjenesteleverandør på de fleste områder. Kommunene er godt skikket til å utføre viktige oppgaver/funksjoner.

Det er sterkt delte oppfatninger om behovet for å slå sammen kommuner. Tilhørighetsfølelsen og demokratiet er sentrale tapsområder ved å slå sammen kommuner. Brukertilbudet og brukernes tilfredshet forventes snarere forverret enn forbedret ved en halvering av antallet kommuner i Rogaland.

Kommunen som fortsatt viktigste leverandør av tjenester er viktigste mål ved drøfting av framtidig kommunestruktur. Det er utbredt støtte til at kommunene bør overta oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen. Nye storregioner anses best skikket til å ivareta nasjonale og regionale interesser.

Tonivåmodellen har støtte fra en tredel av myndighetspersonene.

8 ”Folkets røst” i Rogaland om det framtidige ”kommunelandskapet” og kvaliteten på tjenestetilbudet

Kommunene er politiske og administrative enheter først og fremst etablert for å sørge for at fellesoppgaver og tjenester til den enkelte kan utføres best mulig. Kommuneloven regulerer hva kommunene ikke kan gjøre, men det er de politisk valgte som bestemmer hva som skal gjøres. Hva er da nærmere i et spørsmål om forvaltningsenhetens grenser enn å ta de med på laget som det først og fremst angår? Vi sendte derfor et spørreskjema til 50 tilfeldig valgte innbyggere i hver av de 27 kommunene i Rogaland. Med store variasjoner i innbyggertall innebærer denne utvalgsprosedyren at det er størst sjanse for å få et skjema tilsendt om man bor i kommuner med få innbyggere. Dette ble gjort med overlegg. Vi var mer interessert i å få i tale et antall innbyggere i hver kommune, enn at det skulle være et representativt utvalg av innbyggerne i Rogaland.

Vi sendte 50 skjema til hver kommune for å sikre oss omkring 15 - 16 innbyggere i hver kommune; dvs. at vi forventet at omkring en tredjedel ville returnere skjemaet. Her slo våre antakelser til. Av de 1350 utsendte skjemaer fikk vi i retur 97 med beskjed om at de ikke kunne leveres til den angitte adressaten på grunn av flytting, dødsfall eller av andre årsaker. Vi har dermed et potensielt utvalg svarere på 1253. Av disse har vi fått utfylte skjemaer i retur fra 422, eller 34 prosent. Antallet svar varierer mellom kommunene. Flest svar har vi fra Stavanger og Klepp (22), mens det er færrest svar fra Vindafjord (7). Spørreskjemaet og svarfordelingen er gjengitt i vedlegg 2.

Kommunesammenslåing rører ved folks følelser, kan hende mest ved eldre folks følelser fordi de har bodd lenge i kommunen og kjenner ekstra sterk tilhørighet. Kan hende har de også opplevd tidligere kommunesammenslåinger for eksempel i kjølvannet av Skeikomiteens arbeid på 1960-tallet. Vi gjorde et verdivalg tidlig under arbeidet med denne utredningen – vi mente og mener – at det kommer lite godt ut av å bruke tvang i slike saker. Tvangsbruk gir som regel heller ikke robuste, varige løsninger. De endringer som eventuelt blir foretatt i Rogaland i tida framover skal vare i 15 – 20 år – minst. Når vi skulle utrede en mulig, framtidig kommunestruktur og gi noen – forsiktige – anbefalinger, syntes vi at vi trengte en pekepinn på hva folk flest i Rogalandskommunene mente om spørsmålet.

Prosjektet har hatt begrensede ressurser til disposisjon og utvalget måtte bli lite. Det kan, som nevnt, ikke gjøre krav på å være ”representativt” i noen statistisk forstand. Men som totalutvalg, dvs. brukt som mål på hva innbyggerne i Rogalandskommunene i grove trekk mener om kommunene og hva de får av tjenester, mener vi svarene gir et rimelig riktig bilde av ”folkemeningen”. Innbyggernes svar er også i svært god overensstemmelse med det som kommunenes politiske toppfolk og rådmennene mener. Vi mener det er grunn til å feste lit til det inntrykket en får av Rogalandskommunene som effektive og profesjonelle tjenesteleverandører.

8.1 Liten stemning for at det skal bli vesentlig færre kommuner

Vel hver fjerde av de som har svart, angir at de gjerne ser at det blir vesentlig færre kommuner i Rogaland. De øvrige svarerne fordeler seg likt mellom å si *nei* til kommunesammenslåing og standpunktet at det bør kunne skje mindre endringer; *noen få kommuner bør kunne slås sammen*. Et klart flertall karakteriserer et forslag om å slå sammen egen bostedskommune med en eller flere nabokommuner som et dårlig (103) eller svært dårlig forslag (139). Bare i de aller største kommunene – Sandnes og Stavanger – er det et flertall (59 prosent) som mener at det å slå egen kommune sammen med en eller flere nabokommuner er et godt forslag. I de øvrige kommunegruppene varierer andelen som mener dette, fra 21 prosent i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere til omkring 40 prosent i øvrige størrelsesgrupper.

På spørsmål om stemmegivning ved en eventuell folkeavstemning, gir 23 prosent uttrykk for at de ville stemt ja, mens de resterende ville sagt nei eller mener at standpunktet ville avhenge av den konkrete situasjonen som forelå. I befolkningen er det derfor ikke mulig å spore et stort engasjement for en omfattende sammenslåing av kommuner, men det åpnes for at det kan gjøres mindre justeringer.

Grunnlaget for denne skepsisen er selvfølgelig at det alltid er en grunnleggende motstand mot forandringer. Og i hvert fall mot forandringer som den enkelte ikke makter å finne påtrengende gode grunner for. I spørsmålet om kommunesammenslåinger er det tvert i mot slik at mange finner mange gode argumenter for ikke å gjøre endringer; argumenter som handler om hva en vil tape ved en sammenslåing. Dessuten er det også verdt å registrere at de innbyggere vi har fått i tale, i stor utstrekning angir at de har en *sterk* eller *svært sterk tilknytning* til kommunen de bor i. Nærmere 300 av de 422 som har besvart skjemaet vårt, angir dette, men så er det også mer enn 40 prosent av svarerne som har bodd mer enn 40 år i kommunen.

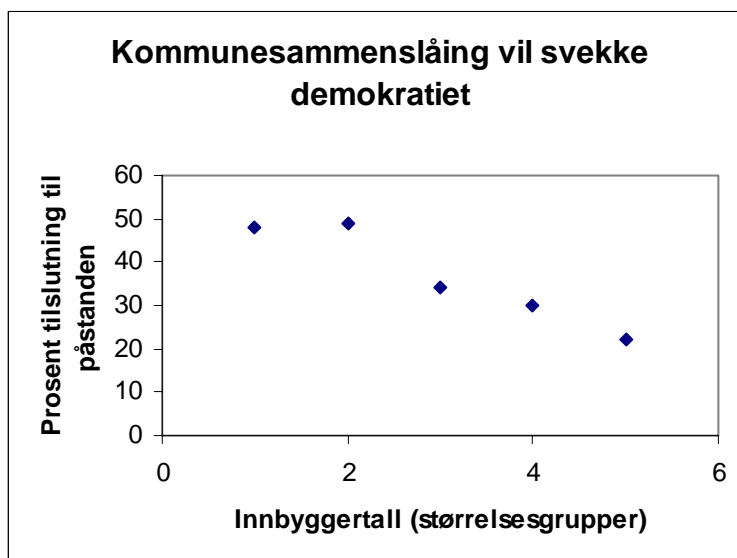
Det en vil tape ved en sammenslåing, handler først og fremst om – slik ”folket” ser det – at *tjenestene vil bli dårligere* og at det vil *svekke innbyggernes følelse av tilhørighet*. Men også *svekket demokrati* og *mindre involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer* ses som konsekvenser av svært mange, dersom kommunesammenslåing iverksettes.

Mer enn halvparten av de spurte sier seg enig i at dårligere tjenester og svekket tilhørighet vil være blant konsekvensene av å slå sammen kommuner. Standpunktet er naturligvis sterkt avhengig av hva du mener om kommunesammenslåing rent generelt. Sier du nei til dette, mener du samtidig at tjenestene vil bli dårligere. Er du derimot av den oppfatningen at det bør bli vesentlig færre kommuner i Rogaland, gir du ikke din støtte til påstanden om at tjenestetilbudet vil bli dårligere ved sammenslåing av kommuner. Så folk gir stort sett logiske, konsistente svar.

Det kan ikke være noen tvil om at spørsmålet om kommunesammenslåing er en sak hvor det er store ulikheter i oppfatning avhengig av kommunen en bor i. I de store kommunene er det oppslutning om at store endringer kan foretas i strukturen, mens den motsatte oppfatningen gjør seg gjeldende i de mindre kommunene. Både standpunktet om at tjenestene blir dårligere og at innbyggernes følelse av tilhørighet vil bli svekket, har avtakende støtte blant innbyggerne jo større folketall kommunen har. Det samme gjelder

påstandene om at *sammenslåing vil svekke demokratiet* og at *det vil bli mindre involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer*.

Figur 8.1 *Folkets syn på kommunesammenslåing og svekkelse av demokratiet*



Størrelsesgruppene er de følgende: 1=kommuner med <2000 innbyggere, 2= 2000 - 4999, 3=5000 - 14999, 4=15000 - 40000, 5= kommuner med mer enn 40000 innbyggere

8.2 Innbyggerne ser positivt på kommuneadministrasjonens evne til å gjøre en god jobb

I spørreskjemaet framsatte vi elleve påstander om hva som kjennetegner hjemkommunens organisasjon. Alle disse fikk tilslutning fra 37 til 70 prosent av alle som svarte. Flest av de svarende sa seg enig i påstanden at *min hjemkommune har tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til å ivareta innbyggernes og kommunens interesser på en god måte* og påstanden *levere gode og brukerrettede tjenester*. Svarene i de minste kommunene sier seg hyppigst enig i påstandene, innbyggerne i de største kommunene sjeldnest.

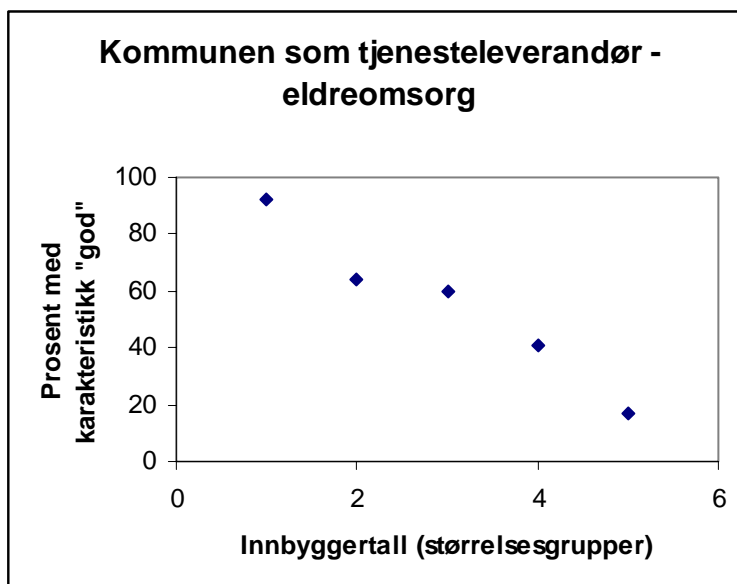
8.3 Stor tilfredshet med kommunen som tjenesteleverandør

Innbyggerne er mest fornøyd med tjenesteområdene Renovasjon og avfallshåndtering, Vannforsyning og avløpshåndtering, Eldreomsorg, Helse- og legetjenester, Grunnskolen og Barnehagetilbudet inkl SFO. For disse tjenestenes vedkommende karakteriserer mer enn halvparten av de som besvarte spørreskjemaet, kommunen som god.

Det er store variasjoner i hvordan innbyggerne ser på kommunen som tjenesteleverandør avhengig av innbyggertallet i kommunen. Her er det imidlertid ikke gjennomgående slik at jo større kommunen er, dess dårligere rykte har den. En slik sammenheng gjelder for synet på eldreomsorg, barnehagetilbud og grunnskole, men ikke for renovasjon og avfallshåndtering, vannforsyning og avløpshåndtering og helse- og legetjenester. Helse- og legetjenester vurderes best i de mellomstore kommunene, mens

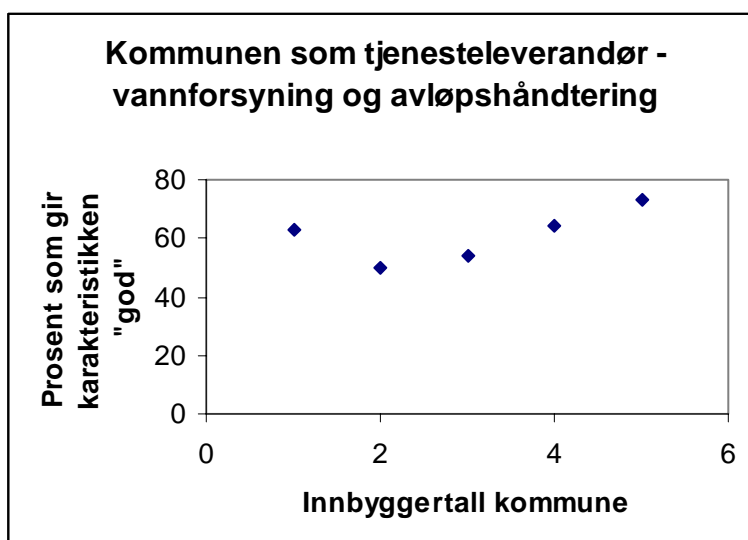
Renovasjon/avfallshåndtering og Vannforsyning/avløpshåndtering karakteriseres som best i de minste og i de største kommunene.

Figur 8.2 *Folkets syn på kommunesammenslåing og eldreomsorg*



Størrelsesgruppene er de følgende: 1=kommuner med <2000 innbyggere, 2= 2000 - 4999, 3=5000 - 14999, 4=15000 - 40000, 5= kommuner med mer enn 40000 innbyggere

Figur 8.3 *Folkets syn på kommunesammenslåing og vannforsyning og avløpshåndtering*

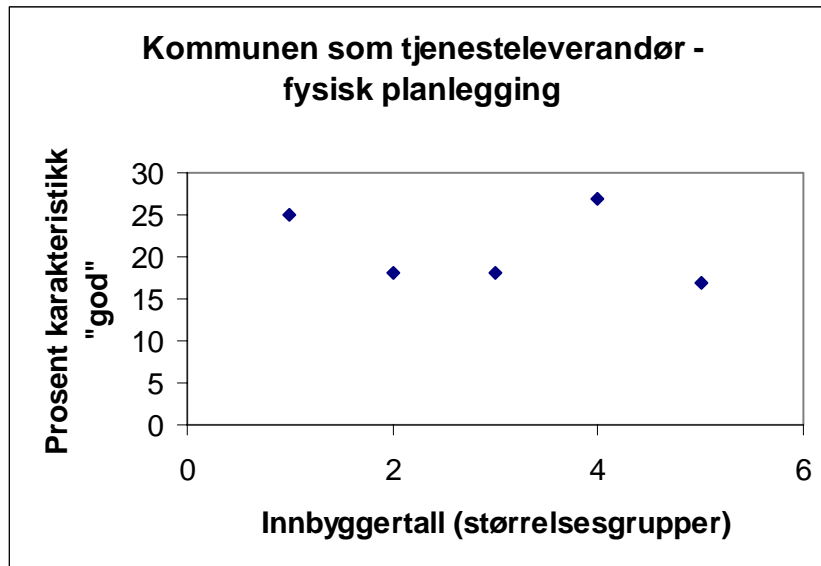


Størrelsesgruppene er de følgende: 1=kommuner med <2000 innbyggere, 2= 2000 - 4999, 3=5000 - 14999, 4=15000 - 40000, 5= kommuner med mer enn 40000 innbyggere

Minst fornøyd med kommunen som tjenesteleverandør er innbyggerne når det gjelder fysisk planlegging (detalj- og reguleringsplaner), næringsutvikling og næringslivsservice, lokalsamfunnsutvikling, vedlikehold av veger, snøbrøyting og strøing/salting samt

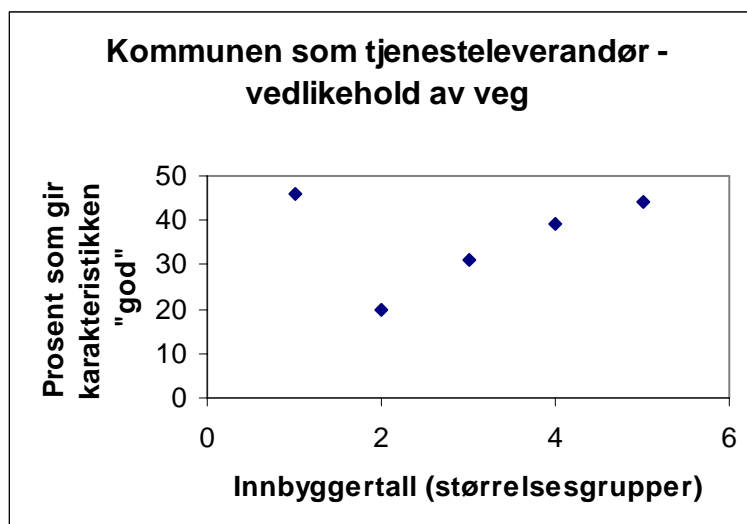
byggesaksbehandling. For disse tjenestenes vedkommende karakteriserer fra 20 til 34 prosent av de som besvarte spørreskjemaet, kommunen som god. Det er ikke noe klart bilde som fremtrer for synspunktens avhengighet av kommunistørrelse – slik figur 8.4 og 8.5 nedenfor viser.

Figur 8.4 *Folkets syn på kommunesammenslåing og evne til fysisk planlegging*



Størrelsesgruppene er de følgende: 1=kommuner med <2000 innbyggere, 2= 2000 - 4999, 3=5000 - 14999, 4=15000 - 40000, 5= kommuner med mer enn 40000 innbyggere

Figur 8.5 *Folkets syn på kommunesammenslåing og vedlikehold av veg*



Størrelsesgruppene er de følgende: 1=kommuner med <2000 innbyggere, 2= 2000 - 4999, 3=5000 - 14999, 4=15000 - 40000, 5= kommuner med mer enn 40000 innbyggere

8.4 Innbyggerne ser rettssikkerhetsspørsmål og sikring av en god tjenesteproduksjon som det viktigste å ivareta ved drøfting av kommunestrukturen

Det er etablert fem ulike mål som bilder av den framtidige kommunestrukturen skal vurderes i forhold til. De fem er:

- Mål 1: kommunale tjenester
- Mål 2: rettssikkerhet
- Mål 3: samfunnsutviklerrollen
- Mål 4: demokratisk arena
- Mål 5: statliggjøringen

Innbyggerne ser rettssikkerhetsspørsmål og sikring av en god tjenesteproduksjon som det viktigste å ivareta ved en drøfting av kommunestrukturen. Deretter følger målet om at kommunen fortsatt skal være den viktigste demokratiske arenaen. Målet om å stanse statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver, karakteriseres som det minst viktige blant de fem oppsatte målene.

Tabell 8.1 *Folkets mening om viktigheten av de fem etablerte målene*

	Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig	N=
Mål 1	21	13	38	163	186	421
Mål 2	7	14	22	184	189	416
Mål 3	11	22	50	179	157	419
Mål 4	13	16	50	164	177	420
Mål 5	32	26	77	134	143	412

Mål 1: Kommunene skal fortsatt være den viktigste leverandør av nåværende og fremtidige kommunale tjenester

Mål 2: Kommunene skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet

Mål 3: Kommunene skal styrke rollen som samfunnsutvikler. Dette betyr at kommunene må ha handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ha fokus på samfunnsutviklingen

Mål 4: Kommunene skal fortsatt være den viktigste demokratiske arenaen

Mål 5: Kommunene skal stanse den pågående statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver

8.5 Innbyggerne gir klare signaler om hvilke av dagens kommuner de ser som del av sin framtidige kommune

Vi ba de som fikk tilsendt spørreskjema, om å peke på hvilke kommuner som de anså som aktuelle å slå sammen med egen kommune. De som har som oppfatning at det bør bli vesentlig færre kommuner i Rogaland benytter naturlig nok hyppigere enn andre anledningen til å angi kommuner. Hver av dem angir i snitt tre andre kommuner, mens de som ser behov for at noen få kommuner slås sammen nevner gjennomsnittlig 1,7 kommuner. Selv de som er av den oppfatningen at det ikke bør bli sammenslåing av kommuner, nevner i snitt 0,9 potensielle kommuner.

Vi valgte å bare spørre folk i Rogaland om deres syn og oppfatninger. For de aller fleste av spørsmålene er dette knapt et problem. Men når det gjelder synet på - ”affiniteten til” - mulige nabokommuner som kan være aktuelle partnere dersom kommunesammenslåing for alvor blir satt på dagsorden og innbyggerne blir bedt om å svare ja eller nei på spørsmålet om de vil – og i tilfelle med hvem – slå seg sammen med, kan det være aktuelt å se over fylkesgrensene i sør- og nordfylket. Selv om spørreskjemaet vårt ikke la direkte opp til det, har folk i Dalane og på Haugalandet pekt på kommuner i nabofylkene som mulige sammenslåingskandidater. Hvor mange som har nevnt slike muligheter og hvem kandidatene er, forteller vi mer om i avsnitt 10.4 og 10.8 lenger bak i notatet.

Den kommunen som flest svarere ser som mulig sammenslåingskandidat med sin egen kommune, er Randaberg (nevnt av 56), deretter Sandnes (nevnt av 45), Sola (38) og Tysvær (36). I tabellen nedenfor viser vi hvilke preferanser innbyggerne i den enkelte rogalandskommune har når de blir bedt om å peke på nabokommuner som kan tenkes aktuelle å slå sammen med egen kommune¹⁷.

8.6 Konklusjon

Folkets røst i Rogaland gir ikke uttrykk for et behov for å gjøre store endringer i kommunestrukturen. To av fem sier nei til endringer overhodet, mens like mange ser at det kan være et behov for å foreta mindre justeringer i antallet kommuner. Det er klare sammenhenger i intervjumaterialet på følgende områder:

- Mange mener at kommunene i dag er gode tjenesteleverandører, og de minste kommunene anses oftest som de beste
- Innbyggerne ser positivt på kommuneadministrasjonens evne til å gjøre en god jobb. Hyppigst finner vi dette standpunktet blant innbyggere i kommunene med lavest folketall
- Mange mener at sammenslåing vil gjøre tjenestene dårligere, svekke tilhørighetsfølelsen, svekke demokratiet og gi mindre involverende og inkluderende planprosesser. Tilslutningen til slike standpunkter avtar med økende innbyggertall i kommunen

¹⁷ Vi har i tabellen angitt den eller de kommunene som flest i en kommune peker på som potensielle kandidater ved sammenslåing, deretter den kommunen som får nest flest ”stemmer”, og så videre den med tredje flest ”stemmer”. I noen tilfeller har vi plassert kommuner som får nest flest eller tredje flest ”stemmer” helt til høyre i tabellen (kolonne 4). Dette skjer i de tilfeller hvor det er stor forskjell i stemmetall mellom de(n) mest populære kommunen(e) og de neste.

Tabell 8.2 *Folkets "favorittkommuner" om egen kommune skal slås sammen med noen*

Innbyggernes uttalte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater

Svarerens bostedskommune	Antall svar	Kommuner som flest av svarerne i bostedskommunen angir som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som nest flest av svarerne i bostedskommunen har som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har tredje rang blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har minst oppslutning blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing
Eigersund	14	Sokndal/Bjerkreim (11)	Lund (9)		
Sandnes	20	Sola (10)	Klepp (9)	Gjesdal (8)	
Stavanger	22	Sola/Randaberg (16)	Sandnes (15)		Rennesøy (6)
Haugesund	12	Karmøy (10)	Tysvær/Bokn/Utsira (9)		
Sokndal	18	Lund (7)	Bjerkreim/ Eigersund (4)		
Lund	18	Eigersund (10)	Sokndal (7)	Bjerkreim (6)	
Bjerkreim	15	Lund (4)	Sokndal /Eigersund (3)		
Hå	12	Time (3)	Eigersund (2)		
Klepp	22	Time (19)	Hå (7)	Sola (4)	Gjesdal (3)
Time	12	Klepp (9)	Hå (6)		
Gjesdal	14	Sandnes (7)	Time (5)	Klepp (4)	Hå /Bjerkreim (3)
Sola	19	Sandnes (11)	Stavanger (9)	Randaberg (7)	Klepp (5)
Randaberg	18	Kvitsøy/Rennesøy (12)			Sandnes/Stavanger/ Finnøy (4)
Forsand	14	Strand (7)	Sandnes (5)	Hjelmeland (4)	Gjesdal (3)
Strand	16	Forsand (14)	Hjelmeland (13)		Suldal/Finnøy (2)
Hjelmeland	13	Forsand/Strand (7)		Suldal (4)	Finnøy/Vindafjord (2)
Suldal	15	Sauda (7)			Hjelmeland (3)
Sauda	9	Suldal (7)			Vindafjord (4)
Finnøy	13	Rennesøy (9)		Randaberg/Hjelmeland (4)	Strand (2)
Rennesøy	16	Randaberg (14)			Finnøy/Kvitsøy (5)
Kvitsøy	18	Rennesøy/Utsira (1)			
Bokn	16	Tysvær (11)			Utsira (2)
Tysvær	17	Bokn (14)			Vindafjord (3)
Karmøy	16	Utsira (8)	Bokn/ Tysvær (7)	Haugesund (5)	Kvitsøy (3)
Utsira	15	Karmøy (2)			
Vindafjord	7	Ølen (4)	Tysvær (2)		
Ølen	11	Vindafjord (9)	Tysvær (6)		Bokn (2)

9 Fem kommunemål x fem kommune-modeller – samklang eller motstrid?

9.1 Fem kommunemål

Når ulike framtidsbilder av kommunestrukturen skal vurderes mot hverandre ved hjelp av de mål som kommunestrukturen i Rogaland skal bidra til å oppfylle, vil det måtte skje ved en kombinasjon av drøftinger på grunnlag av etablert kunnskap om sammenhenger mellom kommunestørrelse og ulike forhold som kan knyttes til de fem målene.

Administrative og politiske enheter enten man kaller dem *kommuner*, *samkommuner*, *kjernekommuner*, *senterkommuner* eller *regionkommuner* omfatter geografiske områder med bosetting, næringsliv, samfunnsliv og service av ulike slag.

De fem målene som ble formulert for de oppgavene som framtidens Rogalandskommuner skal streve for å oppfylle, inneholder en del ord og uttrykk som trenger en forklaring eller en nærmere presisering før en kan begynne å vurdere de ulike kommunemodellenes måloppnåelse eller prestasjonsevne.

Mål 1 var formulert på denne måten: *"Kommunene skal fortsatt være den viktigste leverandør av tjenester til sine innbyggere.* For å operasjonalisere dette målet, må en legge en forutsetning til grunn, nemlig at vi bruker begrepet "leverandør" i vid forstand, dvs. både gjennom at kommunen produserer tjenester i egen regi ved egne ansatte og at kommunen kontraherer eller bestiller eksterne tjenester fra kvasi- (ulike former for interkommunalt samarbeid), halv- (kommunale aksjeselskap eller liknende organisasjonsformer) eller helprivate (legetjenester, private sykehjem etc.) tjenesteleverandører etter anbud og kontrakt. Når målet blir operasjonalisert på denne måten, gis det rom for en rekke ulike måter å organisere tjenesteproduksjonen på, og ulike organisasjonsmodeller vil uvilkårlig ha sterk innvirkning på bl.a. stordrifts- og småskalaeffekter.

Mål 2 hadde denne formen: *"Kommunen skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettsikkerhet ved utøvelse av myndighet".* Dette er et sentralt mål for kommunal forvaltning og myndighetsutøvelse. Målet er blitt viktigere og viktigere etter hvert som utviklingen har gått fra generelle, "globale" stønads-, bistands- og tjenesteordninger til flere individuelle behovsprøvde og rettighetsbaserte ordninger administrert og forvaltet av kommunene. Det er de som mener at denne utviklingen nå har kommet så langt at handlingsrommet for det lokale, politiske skjønnnet er blitt så innsnevret at det snart går på det kommunale sjølstyret løs. Utviklingen har sammenheng med at det såkalte brukerperspektivet er kommet mer i fokus når kommunene evaluerer sin egen tjenesteproduksjon, men den har også sammenheng med at landet har vært styrt av mindretallsregjeringer de siste stortingsperiodene. Dette har gjort det mulig for

skiftende stortingsflertall å ”diktere” hva regjeringens politikk skal være (for eksempel i det såkalte ”barnehageforliket” og ved opptrappingsplanen for psykiatrien).

I mål 3 er det kommunenes innsats som samfunnsbygger som står i fokus. Målet har denne formen: ”Kommunens rolle som samfunnsutvikler må styrkes – det må bygges handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ivareta denne rollen”.

Samfunnsutviklerrollen har ingen klar omforent tolkning slik vi ser det. Her er kommunene på sett og vis i samme situasjon som fylkeskommunene var i da regjeringen lanserte den såkalte ”ansvarsreformen” fra 2003. Kommunal- og regionaldepartementet ga fra seg den sentrale styringen av virkemidlene i den ”smale regionalpolitikken” – pengene og formålene som var knyttet til tilskott til regional utvikling (post 60) og til næringsrettede utviklingstiltak (post 61). Samtidig ble fylkeskommunene oppfordret til å satse tungt på rollen som ”regional utviklingsaktør”, men regjeringen sendte ikke med noe rollehefte. Den overlot i stor grad til hver enkelt fylkeskommune å tolke rollen. Rolletolkningene og -utførelsen ble naturlig nok vidt forskjellig i de ulike deler av landet, ikke minst fordi bruken av de ”frigitte midlene” var så sterkt knyttet til ”geografien” - det distriktpolitiske virkeområdet og de reglene som gjelder for ressursbruken.¹⁸

Dette ”feltet” vil variere en del fra den ene typen ”framtidskommune” til den andre. Det ”feltet” som målet gjelder for, kan, som mål 1, organiseres på mange ulike måter og også her gjelder betingelsene om varierende småskala-/stordriftseffekter.

Mål 4 slår knapt og konsist fast: at ”Kommunen skal fortsatt være den viktigste demokratiske arena”. Vi tolker målformuleringen slik at en her har tenkt på kommunene som valgkrets, dvs. at den er en institusjonell overbygning over et geografisk territorium hvor innbyggerne i egenskap av velgere hvert fjerde år utser de personer som skal ha den politiske styringen over ressursbruk, planlegging og tjenestetilbud. Denne siden av kommunen som (lokal)demokratisk arena – at velgerne gis anledning til å skifte ut sine kårne med jevne mellomrom – er en velkjent og veletablert arena. Men vi mener at det er rimelig og viktig å legge en annen dimensjon til dette målet, nemlig demokratisk innsats gjennom medvirkning i planlegging av framtidens kommunesamfunn og i beslutninger som angår det offentlige rom i kommunen. Det er på lokalplanet at avstanden mellom de styrende og de styrte er kortest og lettest å overvinne i dagens Norge, og de av kommunene som lykkes best i å mobilisere dette ressursgrunnlaget står også trolig best rustet til å hankses med de utfordringer som utviklingen vil by på. Vi mener også at dette målet – og oppfyllelsen av det – ikke bør sees løst fra det innholdet vi har lagt i mål 3.

Mål 5 ”*Stanse statliggjøringen av tjenester og samfunnsoppgaver*” – var det målet som voldte oss mest hodebry innledningsvis i prosjektet. Det var naturlig å tenke på den nylig gjennomførte sykehusreformen hvor ansvaret for spesialistlegetjenestene mv. ble løftet ut av fylkeskommunenes folkevalgte kontroll og over i statlige helseforetak med egne styrer og folkevalgt kontroll mer i navnet enn i gavnet. Også den politiske striden om hvem som skulle ha ansvaret for, eller makten over, den regionale miljøforvaltningen og de landbrukspolitiske saksområdene – fylkesmannen eller kommunene - er et eksempel på en planlagt ”rekommunalisering” som ble værende en statliggjøring til slutt.

Det feltet som vi har kalt ”*rekommunalisering*”, dekker altså det femte målet som er stilt opp for Rogalandsprosjektet. Vi tolker dette målet som at en ønsker å legge større vekt på nærhetsprinsippet, det at politiske beslutninger skal tas på en åpen og gjennomsiktig måte

¹⁸ Den pengemengden som de ulike fylkeskommunene får til sin rolleutøving varierer fra 5 millioner kroner i Oslo, Akershus og Vestfold via rundt hundre millioner i Hedmark, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag til hhv. vel 300 millioner i Nordland og 200 millioner kroner per år i Troms.

så nær de mennesker beslutningene angår som mulig, hva enten menneskene opptrer som velgere, som innbyggere eller som brukere av kommunale tilbud og tjenester. Målet er ikke spesielt presist formulert, men skal det tas bokstavelig, må det knyttes til noe som er i gang, dvs. politikkendringer som allerede "ligger i kortene", eller som en har gode grunner til å vente vil inntreffe. Vi har forsøkt å gi en kortfattet oversikt over noen slike viktige, tunge trender i et eget avsnitt – kapittel 5.3. Et annet spørsmål er om dette målet også tar opp i seg et ønskemål om å reversere noen av de statliggjøringstiltakene som er gjennomført i løpet av de senere årene, eller for den del noen av de planlagte desentraliserings- og delegeringsforslagene som ikke ble gjennomført, som for eksempel regjeringen Stoltenbergs forslag om å flytte ansvaret for miljø- og landbrukssaker fra fylkesmannsembetet til kommunene.

9.2 Operasjonaliseringer av mål

Kommunal- og regionaldepartementet har fått utarbeidet en veileder til bruk ved utredninger som den foreliggende. Tabellen nedenfor presenterer de fem målene som er satt opp på grunnlag av det som kom fram på de regionale møtene i Rogaland, og det som i KRD-veilederen er kalt "kriterier" som kan brukes til å vurdere ulike kommunemodellers måloppnåelse. Ett av målene som rogalendingene har satt seg, nemlig å "stanse statliggjøringen av tjenester og samfunnsoppgaver" er Rogalandsspesifikt og mangler i KRD-veilederens målstruktur.

Tabell 9.1 *De 5 Rogalandsmålene og KRD-veilederens forsøksvise kriterier for målvurdering*

	Mål 1: Tjenesteleverandør	Mål 2: Rettssikkerhetsgarantist	Mål 3: Samfunnsutvikler	Mål 4: Lokaldemokrati-forsvarer	Mål 5: Lokal velferdsproducent
Målformuleringer	Drive og organisere effektiv og målrettet tjenesteproduksjon på alle de relevante kommunale tjenestekområdene	Opptre som rettferdig lovforvalter som ivaretar innbyggernes rettssikkerhet	Utøve rollen som samfunnsutvikler innenfor det til enhver tid eksisterende handlingsrom som tilgjengelige virkemidler og oppnådd legitimitet definerer	Forsvare og videreutvikle kommuneinstitusjonen og det kommunale territoriet som landets viktigste demokratiske arena	Stanse statliggjøringen av tjenester og samfunnsoppgaver
KRD-veilederens kriterier	Økonomisk bærekraft; Kostnads-effektivitet; Eksterne virkninger; Regional integrasjon; Kompetanse; Bredd og dybde i tjenestetilbudet	Rettssikkerhet; Kompetanse	Planleggingskompetanse; Planleggingskapasitet; Arealbruk og miljø; Næringsutvikling; Ekstern påvirkningskraft	Politisk deltakelse; Lokal tilhørighet; Stemmefordeling ved valg; Oppslutning om partier; Utdanning	Her har KRD-veilederen naturlig nok ingen kriterier

Et fellestrekk ved de fleste av KRD-veilederens kriterier for *kommunal tjenesteproduksjon* er at de er utformet i generelle termer med liten operasjonaliseringsgrad. De er bare unntaksvis knyttet til offentlige datakilder og databaser. Unntakene gjelder kriteriet ”økonomisk bærekraft” – økonomisk robusthet – og ”kostnadseffektivitet. Dette er kriterier som” KOSTRA til en viss grad kan brukes til å belyse, men tallene er lite stabile over tid. Det kreves både god tid til datakontroll og god lokalkunnskap for å kunne bruke tallene på en sammenlignbar og noenlunde pålitelig måte. Det har det ikke vært rom for i vårt prosjekt.

Kriteriene på feltet *myndighetsforvaltning* kan operasjonaliseres på ulike måter hhv. som personalets faglige kompetanse på sentrale områder hvor innbyggernes rettigheter er basert på regelfortolkning (lov, forskrift, veiledning etc.), fagmiljøenes bredde, betydningen av å kunne drøfte vanskelige saker med en person med samme fagbakgrunn og personalets kvalifikasjoner og kompetanse (utdanningsnivå og –retning, type fagutdanning). Kriteriene er stort sett bare relevante innenfor (deler av) sosialsektoren og for plan-/byggesaksbehandling. Pålitelige operasjonaliseringer er arbeidskrevende og ville sprengt rammene for vårt prosjekt.

Virksomhetsområdet *samfunnsutbygging/-utvikling* betones av regjeringen som en svært viktig del av regional- og distriktpolitikken. Kommunene må ta sin del av ansvaret for at det skapes ”attraktive steder med gode bo- og leveforhold” (St.meld. nr. 34 (2000 - 2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling). KRD-veilederen opererer her med fire grove kriterier som alle har det til felles at de er vanskelige å operasjonalisere på grunnlag av tilgjengelig data/statistikk. Kriteriene er relevante, men vil alle kreve egne, omfattende undersøkelser i kommunene. En tilnæringsmåte, som er den vi har valgt, er å spørre folket og myndighetspersoner til råds om deres oppfatninger om kommunenes prestasjoner på disse områdene.

På *demokratifeltet* har KRD-veilederen to kriterier, hhv. ”politisk deltagelse”, operasjonalisert ved valgdeltakelse og stemmenes fordeling på partier/valglistor, og ”lokal tilhørighet” som det er vanskelig å operasjonalisere på grunnlag av lett tilgjengelige data. Vår tilnærming her er den samme som over: vi har utesket folkets og myndighetspersoners mening.

Kriteriet ”*rekommunalisering*” er Rogalandsspesifikt og mangler, naturlig nok i KRD-veilederen. Det kan ikke her bli tale om noen tallmessig operasjonalisering, men heller begrunnede vurderinger av sannsynlige utviklingstrekk som vil ha innflytelse på framtidige kommunale oppgaver og ansvarsområder. En oversikt over de viktigste trendene på dette området er, som tidligere nevnt, gjengitt i kapittel 5.3. Målet må forstås som et ønske om at kommunesektoren må klare å stå i mot forsøk fra statens side på å ta fra kommunene oppgaver, og at kommunene kan klare å mobilisere ressurser som kan føre til at staten overlater nye oppgaver til kommunene. Det dreier seg slik sett om makt og motmakt og om mobilisering.

9.3 Modellenes måloppnåelse

De mest sentrale dimensjonene ved belysning av dette spørsmålet er hvilke oppgaver kommunen er i stand til å utføre og kvaliteten på utførelsen av oppgavene. Den vanligste dimensjonen å drøfte disse to spørsmålene i relasjon til, er innbyggertallet i kommunen, det som i dagligtalen kalles kommunestørrelse. Det er imidlertid klart at innbyggertall ikke er en tilfredsstillende karakteristikkk av en kommune i en hver sammenheng.

Arealstørrelse kan være en like relevant størrelse å vurdere, geografisk beliggenhet, topografiske forhold og ikke minst reiseavstander likeså.

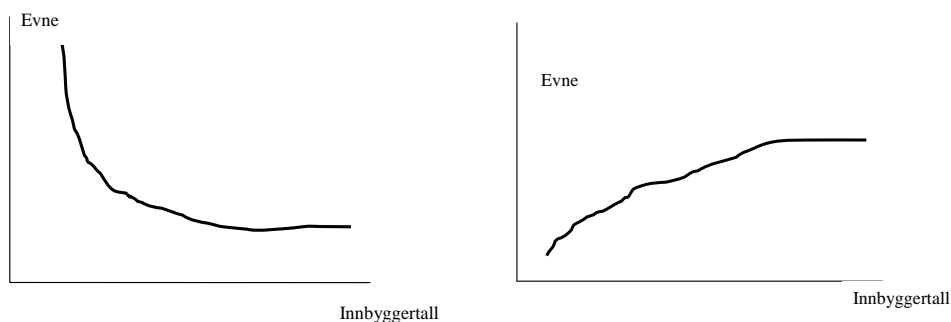
Likevel er det slik at innbyggertallet ofte blir den størrelsen som spørsmålet om kommunestrukturen drøftes i forhold til. Det hevdes at vi har for mange små kommuner, og det er sikkert riktig i forhold til visse oppgaver som skal utføres. Men disse vanskelige oppgavene løses ofte på andre måter enn å overlate dem til kommunene, eller ved at kommunene finner fram til samarbeidsløsninger slik at oppgavene kan bli tilfredsstillende utført. Vi har også kommuner som er for store organisatoriske enheter for noen av de oppgavene som skal utføres. Kommunene må deles opp i mindre enheter for å hantes med oppgavene. De store bykommunenes bydeler med bydelsadministrasjon og bydelspolitikere er eksempler. Ja, eksempelvis Oslo er både fylke og kommune, og en måte å se det på er at Oslo fylke består av 15 kommuner om vi ser til oppdelingen i 15 bydeler. Det er riktig nok ikke 15 kommuner målt med vanlig norsk kommunemålestokk i dag, men kan lett bli det. Og det ville være 15 kommuner med gjennomsnittlig mer enn 30 000 innbyggere.

Oslo er imidlertid også en for liten enhet når det gjelder for eksempel å få til en funksjonell tilrettelegging av arealutnyttelse, en hensiktsmessig organisering av kollektivtransporten eller en samordnet areal og transportplanlegging. Slike spørsmål må, om de skal ofres oppmerksomhet, følges opp av andre organisatoriske enheter enn kommunen, selv når den er så stor som Oslo. De to fylkene Oslo og Akershus er kanskje også for små for slike oppgaver. Daglige arbeidsreiser som går på kryss og tvers av flere kommunegrenser, handleturer og reiser med kultur- eller naturopplevelser som formål gjør likeså. Og turene i slike integrerte byområder er aldri ensrettet, de går på kryss og tvers og i ulike retninger. En storbyregioninnbygger kan noen ganger oppsøke sentrum på jakt etter kulturopplevelser, mens hun andre ganger drar motsatt veg, ut av sentrum på jakt etter fri natur og markens grøder av ulikt slag.

Poenget med dette eksemplet er å vise at nærmest uansett hva som gjøres av sammenslåinger av kommunale enheter, vil det alltid eksistere oppgaver som er av en slik karakter at det fordrer enten større eller mindre enheter enn det en i øyeblikket har. Et mangfold av løsninger er det som må til.

Går vi med dette som grunnlagsinnsikt tilbake til kommunestørrelsen, er det to kurver som etter vår vurdering kan anvendes for å karakterisere hvordan ytelsene for de fem målenes vedkommende varierer med kommunestørrelse; en kurve hvor ytelsen faller og en kurve hvor ytelsen stiger med økende kommunestørrelse.

Figur 9.1 *Sammenheng mellom innbyggertall og kommunenes muligheter for ytelse i forhold til mål – to prinsipielle kurver med basis i erfaringsdata*

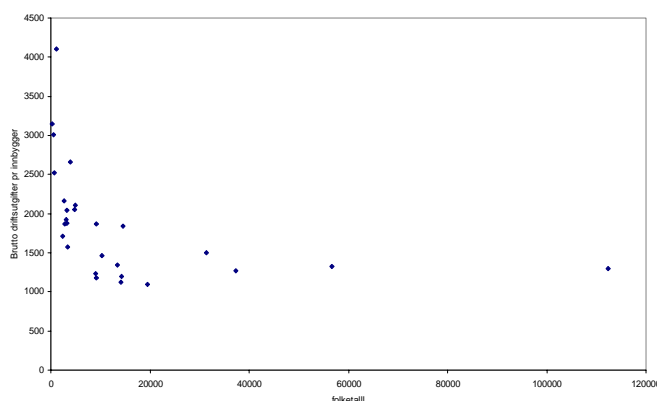


Kostnadene ved å yte tjenester per enhet faller med økende befolkning i kommunene, men det skjer en utflating av enhetskostnadene allerede ved ganske beskjedne innbyggertall. Brutto driftsutgifter i kommunehelsetjenesten i Rogalandskommunene i 2003 viser en tendens som i figur 9.2 nedenfor når kommunene ordnes i stigende kommunestørrelse.

Kvaliteten på tjenestene er avhengig av mange forhold, men for mange tjenester er nærhet, evne til å yte omsorg, viktig og her er det ingen ting som tilsier stordriftsfordeler, snarere tvert i mot. Inntrykket fra innbyggerundersøkelsen understøtter at Mål 1 tilfredsstilles godt i svært moderate kommunestørrelser, og for mange tjenester bedre jo mindre enhetene er. For noen tjenesters vedkommende er det imidlertid slik at bredde i tjenestetilbudet vil følge kurven til høyre i figur 9.1.

Figur 9.2 *Brutto driftsutgifter i kommunehelsetjenesten pr innbygger i Rogalandskommunene 2003 (KOSTRA)*

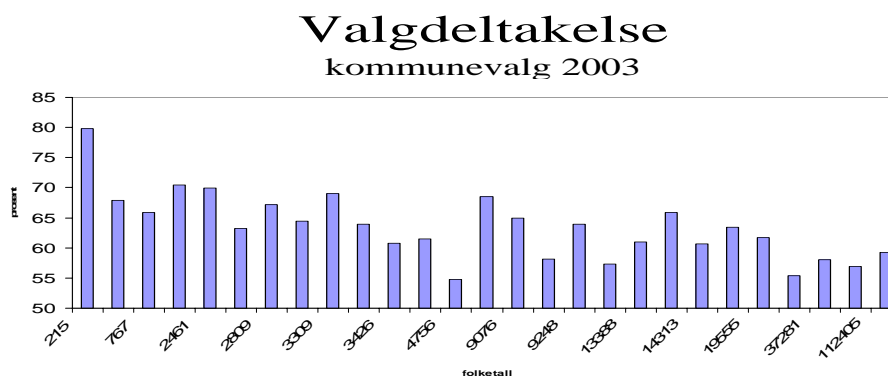
Brutto driftsutgifter i kommunehelsetjenesten pr innbygger



Også for mål 4 om at kommunene fortsatt skal være den viktigste demokratiske arenaen, er det mye som tyder på at de mindre enhetene har et fortrinn, det vil si at det er kurven til

venstre i figur 9.1 som best beskriver måloppnåelsen. Oppslutning ved valg er en manifest bekreftelse på dette (figur 9.3). Nærheten mellom representant og velger blir også mindre jo større kommunen er. Oppfatningen om kommunesamfunnets betydning for demokratiets livskraft er imidlertid sterkest i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Jo større kommunen er, dess mindre oppslutning i innbyggerundersøkelsen til påstanden om at kommunesammenslutning vil svekke demokratiet.

Figur 9.3 Valgdeltakelse i Rogalandkommunene ved kommunevalget i 2003. Kommunene ordnet etter stigende folketall



For Målene 2, 3 og 5 sitt vedkommende vurderer vi det slik at det er kurven til høyre i figur 9.1 som best karakteriserer ytelsen; jo større innbyggertall dess bedre mulighet for måloppnåelse.

Kommunenes rolle som garantist for rettssikkerhetsaspektet (mål 2) stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både *innholdsmessig* og *prosedyremessig*. Hensynet til rettssikkerheten setter krav til kommunene om kompetanse, kapasitet, effektivitet og avstand i saksbehandlingen, samt reell klageadgang i enkeltavgjørelser. Det er lite dokumentert kunnskap om kommunesamfunnets betydning for rettssikkerhetsproblemer, men det antas at selv i kommuner med svært moderat størrelse vil målet om rettssikkerhet kunne ivaretas.

Samfunnsutviklerrollen (mål 3) kan defineres som kommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet og har vært sett som kanskje den største utfordringen for små kommuner. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område. Disse oppgavene har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale området, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrensene. Disse oppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft. Det er begrenset kunnskap om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem. Vi ser det imidlertid slik at oppgavene kan ivaretas tilfredsstillende av de fleste av dagens kommuner i Rogaland – og ved samarbeid over kommunegrensene.

Mye av argumentasjonen omkring statliggjøring av ulike oppgaver (motsatsen til mål 5) handler om at de enheter som eventuelt skulle være alternativet, ikke har muligheter for å skaffe seg den kompetansen og andre ressurser som skal til for å utføre funksjonene på en tilfredsstillende måte. "Rekommunaliseringsmålet" er et krevende mål hvor *senterkommunen*, men først og fremst *regionkommunen*, trolig har de beste muligheter for å oppnå en høy skåre. Også *samkommunen* og en *variant av dagens kommunestruktur* hvor de interkommunale samarbeidsløsningene er ytterligere konsentrert om utvalgte tjenesteområder og tuftet på langsiktige og bindende samarbeidsavtaler overvåket og styrt av direkte folkevalgte representanter, kan være en mulighet.

Slik vi vurderer framtidsbildet *regionkommunen*, er dette den modellen som avviker mest fra dagens struktur i Rogaland. En kommunestruktur i det framtidige Rogaland hvor fylket består av de tre regionene Sør-Rogaland, Midt-Rogaland og Nord-Rogaland, innebærer oppbrudd og forandringer av så mange tilvante og godt fungerende ordninger og arbeidsdelinger at modellen må ha svært høy måloppnåelse på alle, eller de aller fleste av, målene for at den skal være realistisk. Modellen forutsetter, blant annet følgende:

- et folkevalgt mellomnivå har opphørt, fylkeskommunen er "tømt for oppgaver". De tidligere fylkeskommunale arbeidsområdene som videregående utdanning, ansvar for kollektivtransport og fylkesveger, regional utvikling og planlegging samt tannhelsetjenesten skal utføres i og av regionkommunenes styrende organer¹⁹. Dessuten skal det internasjonale engasjementet til dagens fylkeskommuner videreføres
- generalistkommuneprinsippet skal videreutvikles og forsterkes, statlige oppgaver skal desentraliseres i større grad og ansvar/makt delegeres fra så vel sentral som regional stat. Her kan det bli tale om Rattsutvalgets "kommunemodell" på SATS-området og overføring av ansvaret for areal- og miljøforvaltning og landbrukssaker fra fylkesmannen
- nye stortingsvalgkretser og mandatfordelingsregler må muligens utredes og vedtas²⁰
- de nye fylkesmannsembetenes oppgaver reduseres til kun å være tilsyn med, og kontroll av, kommunesektorens oppgaveløsning og tjenesteproduksjon.

Fylkeskommunene har etter hvert fått et omfattende internasjonalt engasjement. De har fått en stadig mer sentral plass i regjeringens Europapolitikk. Det er flere gode grunner til dette, men den viktigste er kan hende at de og andre regionale aktører blant annet gjennom Interreg-programmene så å si slipper inn gjennom "bakdøren" til de arenaer og fora hvor EUs regionalpolitikk²¹ formes og avgjøres. Dette er en svært mye mer gunstig posisjon enn den som regjeringen og sentrale norske statsmyndigheter som regel inntar i Brussel, der de står utenfor kommisjonens møterom – på gangen.

¹⁹ Det blir ikke noe av KS'/professor Selstads ideer om et nytt mellomnivå bestående av 5-9 store "fylkes-/landsdelsregioner". Selstads anbefalte løsning med sju "landsdelsregioner" som forvaltningsmessig mellomnivå forutsetter ikke at regionene skal styres av folkevalgte politikere, men han mener selv at hans forslag uten vansker kan tilpasses slik folkevalgt styring.

²⁰ Den regioninndeling som bildet Regionkommune etablerer, kan vi imidlertid vanskelig se for oss kan bli framtidige mandatfordelingsområder.

²¹ Regionalpolitikken er blitt viktigere og viktigere i EU. Fra å ha eksistert i skyggen av den felels landbrukspolitikken (CAP) på 1980-tallet, vil dette politikkområdet i neste strukturfondperiode – 2007-13 – stå for omkring en tredjedel av fellesskapets samlede budsjett.

Dersom fylkeskommunene nedlegges og intet nytt folkevalgt mellomnivå gjenoppstår som en fugl Fønix av asken²² - en situasjon som vil likne mye på det som kan bli den nye, danske forvaltningsstrukturen – hvem skal da ta på seg fylkeskommunenes omfattende internasjonale engasjement? Vi ser ingen andre realistiske alternativer enn kommunene. Men det vil etter mening kreve en kommunestruktur bestående av mange færre, mye større og mye mektigere kommuner enn dagens.

Framtidsbildet ”regionkommunen” kan være svaret, men det spørres om disse vil ha tyngde og makt nok til å opptre på den internasjonale arenaen slik som fylkeskommunen nå gjør. Kan hende må man gå veien om å opprette en ”samregionkommune” som spesialiserer seg på regionalpolitikk – rollen som regional utviklingsaktør og som internasjonal eller europeisk aktør?

9.4 Konklusjon

De fem målene stiller ulike krav til kommunestrukturen. Men som vi har vist, er størrelse, dvs. innbyggertall, bare *en* av mange faktorer som påvirker måloppnåelsen. Både interkommunale samarbeidsordninger og ulike måter å organisere den kommunale produksjonen på – tjenesteleverandør i vid forstand – kan sikre god måloppnåelse også for ”små” kommuner. Etter vår vurdering er det bare mål 3 (samfunnsutviklerrollen) og mål 5 (anti-statliggjøringen) som kanskje krever noe større og ”mektigere” kommuner i Rogaland. Men heller ikke dette er selvsagt. Mål 3 kan tilfredsstilles på en brukbar måte gjennom fylkesdelplaninstituttet som SAT på Nord-Jæren. Og mål 5 kan uansett være uoppnåelig. All erfaring viser at desentralisering av kjerneoppgaver og flytting av makt fra sentrale statsbyråkratier møter innbitt og vedvarende motstand fra folk og organisasjoner som har sitt daglige virke der.

Det er derfor ikke noe entydig svar på hvilken av de ulike modellene som er å anbefale. Så vel en lett justert dagens struktur som modellene samkommune og senterkommune vil gi en struktur som kan møte en framtid som den vi kan se for oss de nærmeste tiårene. Forutsatt at det opprettholdes et regionalt, folkevalgt mellomnivå. Kjernekommunen ser vi ikke som et spesielt aktuelt alternativ i forhold til de andre, siden det her er tale om å bryte med generalistkommuneprinsippet og modellen heller ikke på andre måter har klare fordeler i relasjon til de andre.

Myndighetspersonenes prioritering av målene understreker som det mest sentrale, kommunen som tjenesteyter og som demokratisk arena. De samme målene er blant de tre viktigste også for befolkningen, men her er rettssikkerhetsspørsmål rangert som det nest viktigste. De prioriterte målene tjenesteyting og demokratisk arena tilsier kommuner av moderat størrelse. Heller ikke for å sikre rettssikkerheten er det nødvendig med omfattende endringer i dagens kommunestruktur. Samfunnsutviklerrollen og målet om at kommunesektoren skal være i stand til å sikre rekommunalisering kan kreve kommuner med større ressurser enn flere av dagens kommuner, men heller ikke dette vil nødvendigvis gjøre en revolusjon av kommunestrukturen. Det kreves først dersom det blir tale om ikke lenger å ha et regionalt folkevalgt mellomnivå.

Hvis situasjonen blir at mellomnivået raderes bort, vil mye bli så endret at det krever helt andre resonneringer enn de vi har ført i denne utredningen. Det kan imidlertid ikke være tvil om at regionkommunealternativet slik det ble presentert som geografiske enheter etter de regionvise møtene, ikke er et egnet svar i en slik situasjon. De ulike enhetene vil ha

²² Selstads landsdelsregioner

svært ulike antall innbyggere, og vil rammes av det Selstad skriver om modellen med fem nye, store og sterke regioner: innvendingen mot disse er først og fremst at de vil gi et svært ubalansert regionnivå som følge av ulikt store regioner.

Tabell 9.2 nedenfor gjengir i konsentrert form hvilke tanker vi har gjort oss omkring de ulike, framtidige kommunestrukturmodellenes sannsynlige yteevne i forhold til de fem målene som er satt for de framtidige Rogalandskommunene.

Tabell 9.2 *Fem framtidsmål for fem ulike "framtidskommuner": sammenfatning av måloppnåelse.*

		5 "FRAMTIDSKOMMUNEMODELLER"				
		A	B	C	D	E
		"2004-kommunen": eksisterende struktur m/ mindre tilpasninger	"Sam-kommunen": med mer forpliktende interkommunalt samarbeid	"Kjerne-kommunen": med dagens kommunestruktur, men endret oppgaveløsning	"Senter-kommunen": større sentre/tettsteder med omlandskommuner	"Region-kommunen": store region-kommunedannelser
		Spørsmål og kommentarer til målene og premissene som rådmannsgruppen/drøftingsmøtene har lagt til grunn for de ulike "framtidsbildene". Sentrale utviklingstrekk og sannsynlige trender er mer utførlig behandlet i avsnitt 5.3.				
S F R A M	I "Den viktigste leverandør av eksisterende og framtidige tjenester"	"Folkets røst" i Rogaland forteller entydig at dette er sant i dag. Hvor realistisk det vil være i framtida med et eventuelt sterkt utvidet tjenestespekter, er et åpent spørsmål	Som A, men med delegering av budsjett-, drifts- og resultatansvar til en interkommunal, selvstendig driftsorganisasjon eller en, "folkestyrt" samkommunal enhet	Mye lik B, men med en annen organisering av oppgaveløsningen. Ansvar for visse saksområder delegeres fra små til større kommuner. Vil skape et "A"- og et "B-lag" av norske kommuner	Et kraftig utvidet tjenestespekter forutsettes. "Tar" oppgaver fra både stat og fylkeskommune. Vil trolig bidra til meget god prestasjon i forhold til mål I	Som D, men i enda høyere "potens". Modellen vil trolig gjøre kommunen til mer enn den "viktigste", nesten den eneste, leverandøren av offentlige tjenester
	II "Nok kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkelte innbyggers retts-sikkerhet"	Situasjonen er neppe fullt ut tilfredsstillende i dag, det finnes IKS-samarbeid på relevante områder. Utviklingen mot stadig flere rettighetsbaserte ytelser vil trolig fortsette	Saksområder hvor dette målet er særlig relevant (for eksempel sosiale ytelser/omsorg, barnevern og plan-/byggesaksbehandling) er etter alt å dømme velegnet for en slik modell. Dette er områder hvor det er viktigere med profesjonalitet enn med politisk teft	Dette kan trolig være en brukbar modell gitt at de sentrale saksområdene "delegeres" oppover. Generalistkommuneprisippet oppgis. "A-lag" og "B-lag" skapes	Krever sterk ut- eller oppbygging av både kapasitet og kompetanse. Særlig SATS-oppgavene vil trolig bli krevende. På dette området er det spesielt mange rettighetsbaserte ytelser	Som D, men med ytterligere utvidet tjenestespekter. Krever trolig ytterligere tillegg av både kapasitet og kompetanse i forhold til D – og på et bredere felt
	III "Styrket rolle som samfunnsutvikler med"	Situasjonen er varierende i dag. Her er ingen direkte sammenheng mellom størrelse og evne. Skillet går	"Samfunnsutviklerrollen" må defineres nøyere. Mulige saksområder kan være: felles næringsutvikling,	Mye lik B, men det vanskelige spørsmålet er hvorvidt lokalpolitikere noen gang vil gi fra seg makt – til og med	Modellen gir utvilsomt utvidet handlingsrom og flere virkemidler til disposisjon. Om modellen gir styrket	Som D, men utvidet. Modellen vil gi kommunene det handlingsrommet som dagens fylkes-

T I D S M Å L	nødvendig handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ivareta denne rollen	mellom vekst-/pressområder og nedgangs-/utkantstrøk. Framtida er avhengig av mellomnivåets skjebne	grenseoverskridende og samordnet planlegging, lokalsamfunnsutvikling, miljøvern og –beredskap. Ikke alle lokalpolitikere vil like å gi fra seg makten over disse sakene	oppover til en ”storebror” på slike saksområder som nevnt i III B. Vi er i tvil om dette egner seg for politisk delegering	legitimitet kan bare praksis vise, legitimitet må vinnes, den kan aldri tas med makt	kommuner burde hatt i forhold til dette målet på regionalt nivå. Fylkeskommunene fikk det aldri, får regionkommunene det?
	IV ”Fortsatt være den viktigste demokratiske arena”	Modellen presterer stort sett godt i dag: nærhetsprinsippet virker, det er kort vei fra de valgte til velgerne. Problemet kan være en viss maktesløshet i forhold til press fra ”høyere makter” – KRD og regjeringen	Denne modellen vil dersom den følger konseptet fra Innherred, virke bra i forhold til målet. Det kreves tett kontakt og god dialog mellom de valgte og de utpekte ”styremedlemmene” for å sikre at modellen oppnår den nødvendige åpenhet, ”gjennomsiktighet” og legitimitet	Denne modellen vil gjøre den lokalpolitiske, demokratiske arenaen uryddig og uoversiktlig for innbyggere og velgere	Modellen innebærer en kraftig ”arena”-utvidelse når det gjelder makt og politisk tyngde. Den vil trolig kreve en form for ”bydelsdemokrati-ordninger” med direkte valg og budsjettansvar	Som D, men vil i tillegg til ”bydelsdemokrati-ordninger” og budsjettansvar også kreve grendeutvalgsarenaer eller liknende
	V ”Stanse statliggjøringen av tjenester og samfunnsoppgaver”	Denne modellen vil – på sikt – trolig innebære at det skapes enda større forskjeller mellom kommunenes påvirkningsevne enn det er i dag. Klarere preg av ”A”- og ”B-lag” blant kommunene er en sannsynlig utgang	Modellen kan fungere og prestere godt som en overgangsordning til senter- eller regionkommunemodellen. Hvilken av disse modellene som eventuelt vil bli ”endestasjonen”, avhenger i svært stor grad av hva som blir det folkevalgte mellomnivåets framtidige skjebne	Jamfør A og B. Det er mer uklart om, og eventuelt i hvilken grad, denne modellen kan/ eller vil bidra til noen bedre måloppnåelse enn disse	Målet vil innebære en kraftig reversering av den utviklingen vi har sett fra slutten av 1980-tallet. Hvor godt modellen presterer, vil være avhengig av hvilke oppgaver og funksjoner som blir tilbakeført. Hittil har KRD og regjeringen vært svært vage på dette punktet. Og vi vet fra tidligere at motstanden på sentralt hold er sterk	Fylkeskommunen slik vi kjenner den, har opphørt å eksistere. Modellen vil kunne takle overføring av store deler av de oppgaver som dagens fylkeskommuner har, men neppe de tyngste – eksempelvis de internasjonale

10 Hvordan kan kommunestrukturen i Rogaland utvikles?

Vurderinger av hvilken kommunestruktur som er mest hensiktsmessig, er et politisk prosjekt mer enn et spørsmål om på faglig grunnlag å komme fram til anbefalinger om hvilke av dagens kommuner som bør være liv laga, og hvilke som ikke lenger bør opprettholdes som selvstendige enheter.

Når vi hevder at det først og fremst er et politisk prosjekt, er det fordi det i liten grad er mulig å få fram data som entydig forteller at det er den og den størrelsen eller den og den konstellasjonen av nåværende enheter som er å foretrekke. Det er vanskelig rent forskningsmessig å kunne påvise klare resultater av typen ”*Smått er godt*” eller ”*Stort er flott*.” Det er ikke slik at innbyggertall er den avgjørende, eneste faktoren. Det er heller slik at de mange, ulike oppgavene som det tilligger en kommune å arbeide med, har varierende forutsetninger avhengig av en hel rekke faktorer.

10.1 Dagens situasjon

Lokalt i Rogaland er det i alle leire – både blant folk flest, blant rådmenn og blant politikere²³ – klar støtte til at dagens 27 kommuner er gode tjenesteytere og at både kunnskap og kapasitet i kommuneadministrasjonene i stor utstrekning er tilfredsstillende. De nåværende enheter produserer tjenester til befolkningens tilfredshet alene eller gjennom interkommunale samarbeidsorganer. Det er heller ikke slik at tilfredsheten med tjenestetilbud og annet som karakteriserer kommunen, er større dess større kommunen er. I flere tilfeller er det heller tvert om, slik våre undersøkelser blant innbyggerne i Rogalandskommunene viser. Eksempelvis innen eldreomsorgen karakteriseres kommunen som tjenesteleverandør som god av 80 prosent av de spurte i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere, mens tilsvarende tall i de fire kommunene i fylket som har mer enn 30000 innbyggere, er 22 prosent.

Det er derfor konsistent at det er en gjennomgående oppfatning at det ikke er noen grunn til å gjøre store endringer i kommunestrukturen i Rogaland. Mindre enn hver femte innbygger og knapt hver tredje myndighetsperson ser behov for at det blir *vesentlig færre kommuner*. Blant innbyggerne er det like mange som har det synet at det ikke skal tukles med kommunegrensene, som det er som mener at det er behov for å foreta mindre

²³ Vi har hentet inn informasjon om innbyggenes og ansvarlige myndighetspersoners syn i spørsmålet om kommunesammenslåing. Mer enn fire hundre innbyggere rekruttert fra alle fylkets kommuner samt mer enn seksti myndighetspersoner i kommunal administrasjon og politikk har fått uttale seg om sammenslåingsønsker og –muligheter, og om kjennetegn ved kommunens administrative funksjoner samt tjenesteproduksjon.

endringer i strukturen; 39 prosent svarer ”*Ja, noen få kommuner bør slås sammen*”, mens like mange altså svarer ”*nei*”.

Befolkningen i de minste kommunene er minst interessert i store endringer; bare 12 prosent i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere ser et slikt behov, andelen øker til henholdsvis 17, 23 og 21 prosent i kommunegruppene 2000 - 5000, 5000 - 10000 og 10000 - 20000 innbyggere. I de fire mest folkerike kommunene - med mer enn 30000 innbyggere - er to av fem innbyggere av den oppfatningen at det bør bli vesentlig færre kommuner.

Disse standpunktene understøttes av svaret på spørsmålet om hva den enkelte ville gjort om det var folkeavstemning om kommunesammenslutning. Mer enn 40 prosent gir uttrykk for at de ville stemt nei, mens mer enn 30 prosent sier at deres stemmegivning ville være situasjonsavhengig. Et klart mindretall (24 prosent) ville uten reserverasjoner stemme ja til endringer i kommunestrukturen.

De er rimelig at mange angir at stemmegivningen vil være situasjonsavhengig. Det er ikke alle sammenslåingsalternativer som er like ønskelige eller realistiske. Blant befolkningen er det et flertall som har gitt uttrykk for hvilke kommuner de mener det kunne være aktuelt å slå sammen med den kommunen de selv bor i i dag. Det sosiometriske kartet viser klare preferanser blant innbyggerne i den enkelte kommune.

10.2 Mulighetene framover er mange

I utgangspunktet er det ikke nødvendigvis behov for å gjøre noe med kommunestrukturen. Det er overveldende opplutning – slik leser i hvert fall vi resultatene fra innbygger- og myndighetspersonundersøkelsene – om det standpunktet at kommune-Rogaland har det bra og gjør det bra. Det er lite å vinne på å slå kommuner sammen; tjenesteytingen er god, det er tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til å håndtere de fleste sektorens utfordringer, og myndighetspersonene mener for et flertalls vedkommende at tjenestetilbudet innen de fleste sektorer vil bli dårligere ved en kommunesammenslåing. Svekket demokrati, mindre inkluderende planprosesser og svekket tilhørighetsfølelse er andre tapsområder ved kommunesammenslåing. Det er både innbyggere og myndighetspersoner enige om. Dessuten er det interkommunale samarbeidet velutviklet i Rogaland. De nåværende enheter produserer tjenester til befolkningens tilfredshet alene eller gjennom interkommunale samarbeidsorganer. Det finnes i Rogaland mer enn 100 interkommunale samarbeidstiltak. De finnes innenfor de fleste sektorer; mest utbygget innenfor administrative oppgaver (23), men også et betydelig antall innenfor så vel kultur- (15) som sosialsektoren (15) og næringsutvikling (14). Innenfor utdanning finnes det 10 samarbeidstiltak, mens det er seks tiltak innenfor henholdsvis helse, infrastruktur og vann, avløp og renovasjon (VAR).

Samtidig som det uttrykkes tilfredshet med det som er, åpnes det for – både blant innbyggere og myndighetspersoner – at mindre justeringer kan være tjenlig; nærmere 40 prosent både blant innbyggerne og rådmennene sier ja til at ”*noen få kommuner bør slås sammen*”. Så la oss drøfte hvordan slike justeringer kan gjøres.

10.3 Veger mot en ny kommunestruktur

Hvor ansvaret for oppgaver skal ligge, må være gjenstand for vurdering i det enkelte tilfellet. I tilknytning til en drøfting av kommunestrukturen dreier det seg eksempelvis om

hvilke minste befolkningsunderlag oppgavene fordrer, hvilke områder som oppgavene funksjonelt omfatter og om det dreier seg om å ivareta lokale, regionale eller nasjonale interesser.

For eldreomsorg, barnehagetilbud og grunnskole kan ansvaret overlates til svært små enheter, mens videregående skoler og kollektivtransport kan kreve at ansvaret legges til organer som har jurisdiksjon over større befolkningsmengder eller som regjerer over større geografiske områder.

Innenfor et geografisk område kan det derfor være behov for en variert meny av løsninger, slik vi har sett det i lang tid med dagens kommuner, interkommunalt samarbeid samt fylkeskommune (og stat). Når spørsmålet om fylkeskommune- og kommunestrukturen nå er kommet på dagsorden, er det derfor ingen opplagte løsninger. De minste kommunene er gode tjenesteytere gitt dagens rammevilkår, men de er sårbare. Dessuten vil de ikke kunne være aktuelle som enheter til å overta flere av de oppgaver som drøftes desentralisert.

Hvor grensen går for befolkningsstørrelse er ingen gitt å si. Christiansen-utvalget sa 5000 innbyggere som en nødvendig minste størrelse, og i Danmark hevder regjeringen og et flertall i Folketinget at ingen kommune skal ha mindre enn 20000 innbyggere. Vi har tidligere i denne utredningen konstatert at det for de fleste oppgavers vedkommende er tilstrekkelig med 5000 innbyggere i en kommune. I Rogaland har halvparten av kommunene et lavere innbyggertall enn dette. Det innebærer ikke at det med nødvendighet er slik at kommunene med mindre enn 5000 innbyggere bør slås sammen. Like lite som det betyr at ikke kommuner med større innbyggertall enn dette kan vurdere å slå seg sammen. Det finnes andre veger til god oppgaveløsning. Interkommunalt samarbeid er en, og om en vil legge dette samarbeidet under mer direkte demokratisk kontroll enn i dag, er samkommuneløsning en mulighet.

I de tettest befolkede områdene er kommunegrensene – og dermed de ulike beslutningsenhetene – et problem når det er tale om å føre en samordnet politikk. Vi har rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, men realisering av en slik politikk vanskeliggjøres i byområder av at byregionen består av flere kommuner. En løsning er selvfølgelig å slå kommunene sammen, men det er trolig en lite hensiktsmessig løsning siden så mange andre av en kommunes oppgaver ikke nødvendigvis er tjent med en så stor enhet. På Jæren og Nord-Jæren er de utbyggingspolitiske problemene søkt løst ved en framforhandlet fylkesdelplan som legger rammene for den enkelte kommunes handlinger gitt fellesskapets overordnede interesser. I dette tilfellet er det fylkeskommunen som har vært koordinerende enhet. Det kunne vært en samkommune, en stor senterkommune eller en regionkommune.

Den videre drøftingen av framtidig kommunestruktur i Rogaland tar utgangspunkt i en oppfatning fra vår side om at tvangssammenslutninger ikke er en farbar veg. De endringer som vokser fram blant dem det angår, er som regel både de sterkeste, mest slitesterke og også de mest effektive. Vi starter derfor nedenfra, med det interkommunale samarbeidet som kommunene i ulike deler av fylket er involvert i samt befolkningens syn på kommunesammenslåing.

Utgangspunktet for drøftingen er selvfølgelig dagens 27 kommuner og et vell av interkommunale samarbeidsordninger. Dette alternativet skårer bra i forhold til flere av de skisserte målene som kommunestrukturprosjektets framtidsbilder skal måles mot. Det leveres tjenester som jevnt over både i omfang og kvalitet er tilfredsstillende. Innbyggerundersøkelsen viser at de kritiske røstene er relativt flere i kommunene med størst befolkning. Det samme gjelder for vurderingen av kommunen som demokratisk

arena. Nærheten til folkevalgte og evnen til å få offentlig sektor og sivilsamfunnet til å trekke sammen er større jo mindre kommunen er. Men dagens struktur har også noen klare svakheter.

En del av kommunene er for små til å håndtere samfunnsutviklerrollen godt, og også som aktører som kan stanse statliggjøringen av tjenester og samfunnsoppgaver ved å kunne ta på seg nye oppgaver. Dessuten har strukturen klare demokratiske problemer knyttet til det interkommunale samarbeidet. I slikt samarbeid settes oppgaver til å bli forvaltet av styrende organer som bare på til dels meget indirekte måter er under demokratisk kontroll. Det er også knyttet rettssikkerhetsproblemer til noen av de minste kommunene som kan ha vanskelig for å få tilstrekkelig store fagmiljøer med kompetant personell. Dette gjelder særlig barnevernet, men også innenfor feltet byggesaksbehandling.

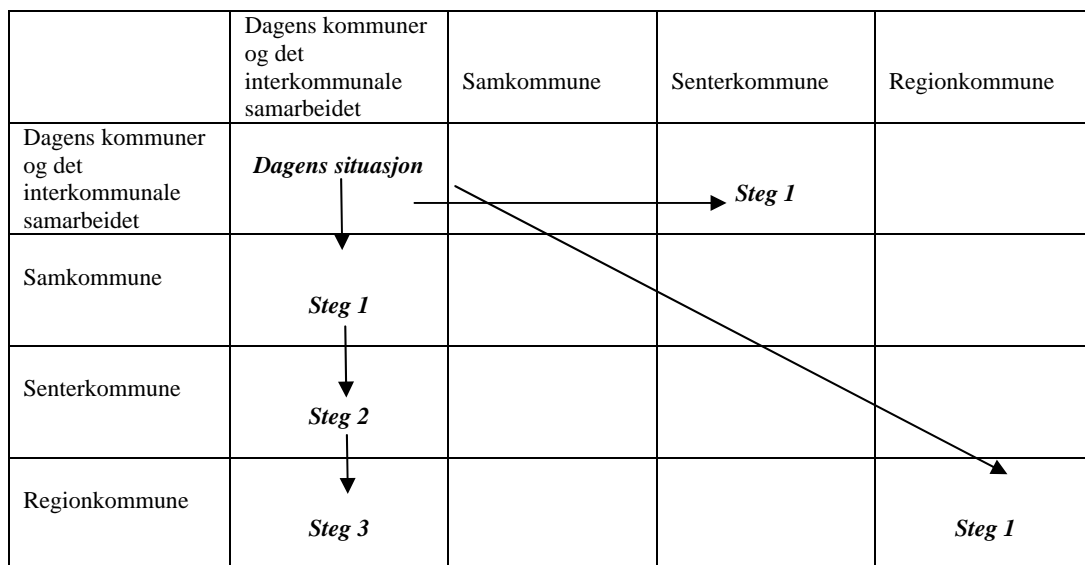
De demokratiske problemene knyttet til interkommunale samarbeidsløsninger, problemene med rettssikkerhet og kapasitets- og kompetanseproblemer knyttet til samfunnsutviklingsrollen og det å kunne ta på seg oppgaver som potensielt kan delegeres fra høyere forvaltningsnivåer, kan bedres ved kommunemodeller som samkommune, kjernekommune, senterkommune og regionkommune. Disse modellene representerer løsninger av noenlunde samme karakter. Et nærmere definert område som i dag består av flere kommuner, kan velge å løse sine behov for tjenester og oppgaver ved:

- å inngå samarbeid med andre kommuner om å opprette en samkommuneløsning – hvor samkommunen gis i oppgave å ta seg av de oppgavene og funksjonene som det interkommunale samarbeidet i dag tar seg av (og eventuelle nye koordinerende oppgaver på tvers av kommunegrensene)
- å starte en prosess med sikte på å slå sammen kommuner i større eller mindre omfang (senterkommuner og regionkommuner), eller ved at
- det opprettes kjernekommuner; enkelte kommuner overfører visse av kommunens oppgaver til andre kommuner. På den måten forlates generalistkommuneprinsippet (noe som innebærer at alle landets kommuner har samme oppgavespekter). Faren eller ulempen ved dette er at det vil skapes et inntrykk av at Norge har førsteklasses (A-kommuner) og annenrangs kommuner (B-kommuner).

De ulike modellene – kanskje med unntak av kjernekommunemodellen – representerer varianter av det samme, og det er godt mulig å tenke seg at kommune-Norge i årene framover kan utvikles ved bevegelser mellom ulike av disse modellene: fra dagens kommuner med interkommunalt samarbeid til dagens kommuner i kombinasjon med ulike samkommunekonstellasjoner, til sammenslåtte kommuner av ulik størrelse både geografisk og folketallsmessig (og dermed det vi kaller både senter- og regionkommuner). En samkommuneløsning for en samling av dagens kommuner kan gjerne geografisk være identisk med en senterkommuneenhet.

I figuren nedenfor er ulike varianter hva gjelder utforming av kommune-Norge illustrert. Fra dagens situasjon kan noen kommuner velge å arbeide seg fram til samkommuneordninger for senere kanskje å utvikle dette videre til senterkommune- eller regionkommuneløsninger. Andre kommunale enheter kan velge å ta sikte på sammen å få til en senterkommune- eller en regionkommuneløsning.

Figur 10.1 Illustrasjon av mulige utviklingsveger for kommunestrukturen



De ulike delene av Rogaland kan drøftes innenfor den utviklingsmodellen som her er trukket opp, og det vil bli gjort i det følgende. Vi tar for oss kommune-Rogaland del for del, og starter i sør.

10.4 Dalane – mulige framtidsbilder

I dette området er det fire kommuner (Eigersund, Lund, Sokndal, Bjerkreim). Eigersund er den folketallsmessig største (13388), mens de tre andre har mellom 2500 og 3500 innbyggere.

Interkommunalt samarbeid

De fire kommunene er eksklusivt sammen om ti interkommunale tiltak²⁴. Dessuten er de involvert i ytterligere fem tiltak hvor det er vesentlig flere kommuner involvert²⁵. De ti eksklusive tiltakene er:

Administrasjon, politisk styring, fellesoppgaver:

- Dalanerådet. Regionråd for medlemskommuner; tar opp spørsmål av felles interesse for hele regionen (F)

Sosial:

- Miljølaboratoriet i Dalane. Skjenke- og salgskontroll for alkohol, kontroll av at røykeloven overholdes (F)
- Interkommunalt bofellesskap for personer med psykiske lidelser i Dalane-regionen (F)

²⁴ Tiltakene er klassifisert etter om de er faste/langsiktige (F) eller om de har prosjektkarakter (P).

²⁵ Disse er : Tjenestekostnader med grunnlag i KOSTRA-tall og statistikk – ABC-metode; Rogaland Revisjon; Lyse Energi; Interkommunal arbeidsgiverkontroll Sør-Rogaland; Vinterlandbruksskolen på Jæren.

- Dalane Produkter AS (F)

Næring:

- Nærings sjefen i Dalane (P)

Kultur:

- Dalane friluftsråd (F)
- Dalane folkemuseum (F)

Energi:

- Dalane Energi IKS (F)

Utdanning, inkl. PPT:

- PP-Tjenesten i Eigersund (F)

VAR-sektor:

- Dalane interkommunale miljøverk IKS (F)

Det samarbeides om temaer og på arbeidsområder hvor det kan tenkes å være stordriftsfordeler – som revisjon, avfallshåndtering, energiproduksjon og distribusjon og innenfor spesielle deler av sosialsektoren. Det er også samarbeid om museumsdrift og tilrettelegging for friluftsliv. Derimot er det ikke samarbeid på felter hvor det kunne forventes på grunn av behovet for spesielle fagmiljøer, slik som barnevern, byggesaksbehandling og arealplanlegging. Innenfor et potensielt konfliktfylt område som næringsutvikling er det etablert et prosjektsamarbeid gjennom ansettelse av felles nærings sjef. Dette samarbeidstiltaket har en karakter som kan tilsi at det burde vært under direkte heller enn indirekte politisk kontroll, og dermed som oppgave under en samkommune eller en utvidet Dalane kommune. Tiltaket Dalanerådet er av denne karakter, det samme gjelder kanskje tiltaket bofellesskapet for personer med psykiske lidelser.

Innbyggernes holdning til kommunesammenslåing

Befolkningen i de fire kommunene samlet gir et klart nei som svar på spørsmålet om det er behov for kommunesammenslåing (56 prosent). Størst er motstanden mot sammenslåing i Sokndal, mens den er minst i Eigersund. Det er imidlertid et stort mindretall (omkring 30 prosent) som ser for seg at noen få kommuner bør kunne slås sammen.

Tabell 10.1 *Innbyggerne i Dalane: Syn på behovet for kommunesammenslåing*

Behov for sammenslåing av kommuner?	Eigersund	Sokndal	Lund	Bjerkreim	Totalt
Nei	5	16	7	8	36
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	4	2	1	2	9
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	5	0	10	4	19
Totalt	14	18	18	14	64

Hvis sammenslåing skulle bli aktuelt, gir innbyggerne uttrykk for preferanser for de andre kommunene som potensielle kandidater ved en kommunesammenslåing. I alle

kommunene gir innbyggerne uttrykk for at alle de fire kommunene er potensielle medlemmer av en framtidig Dalane kommune, men i noe ulikt omfang. Folk i Bjerkreim gir sjeldnest uttrykk for partner ved en eventuell sammenslåing, mens folk i Eigersund gir nesten unisont uttrykk for et ønske om at alle fire kommunene blir en enhet.

Tabell 10.2 *Innbyggerne i Dalane: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune*²⁶

Svarerens bosteds-kommune	Antall svar	Kommuner som flest av svarerne i bostedskommunen angir som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som nest flest av svarerne i bostedskommunen har som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har tredje rang blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing
Eigersund	14	Sokndal/Bjerkreim (11)	Lund (9)	
Sokndal	18	Lund (7)	Bjerkreim/ Eigersund (4)	
Lund	18	Eigersund (10)	Sokndal (7)	Bjerkreim (6)
Bjerkreim	15	Lund (4)	Sokndal /Eigersund (3)	

Ingen av de fire kommunene har en detaljhandelsomsetning i kommunen som når opp til kjøpekraftpotensialet i kommunen. Best stilt er Eigersund med 95 prosent, mens Bjerkreim har 80, Lund 75 og Sokndal 52 prosent. Eigersund framstår i dag som sentrum i området og vil også være det framover uansett framtidig kommunestruktur.

Området som de fire kommunene utgjør, er ikke urimelig stort slik at det vanskeliggjør daglig integrerende aktivitet, f.eks. dagpendling mellom områdets kommuner.

Samlet sett er det i dette området åpning for flere alternative kommunestrukturer framover. Dagens struktur kan opprettholdes og det kan startes arbeid med å realisere en samkommune for de fire enhetene. Denne modellen kan senere utvikles ved at kommunene går sammen i en senterkommune. Denne kan senere utvikles videre til en regionkommune hvor det i tillegg til de fire kommunene i Rogaland vil være naturlig å se for seg områder også i Vest-Agder som del av en slik regionkommune.

Det viktigste argumentet for å starte en prosess i retning av samkommune eller senterkommune vil være at de fire kommunene har et velutviklet og eksklusivt interkommunalt samarbeid, samt at tre av de fire kommunene har et folketall i nedre del av det området som må betraktes som nødvendig for å kunne oppnå tilfredsstillende måloppnåelse på alle de fem målene som er etablert for den framtidige kommunestrukturen.

10.5 Jæren og Nord-Jæren

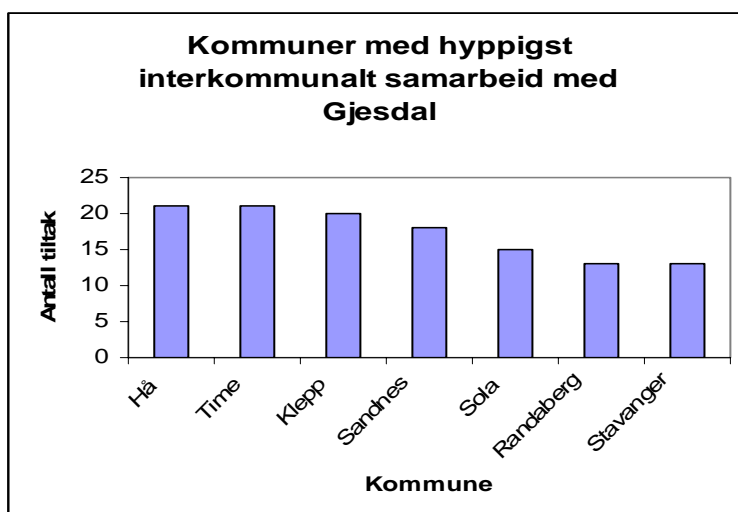
På det vi her har kalt Jæren og Nord-Jæren, befinner det seg en rekke kommuner med til dels store folketall og med ganske lite areal i et sterkt integrert område. De fleste kommunene er store nok til å fylle alle funksjoner som det er rimelig å vente at også en

²⁶ Som nevnt i avsnitt 8.5 svarte noen i Dalanekommunene at kommuner i nabofylket Vest-Agder kunne være aktuelle som framtidige partnere. Nærmere bestemt gjelder dette fire svar fra Lund kommune som peker på Flekkefjord – som får støtte fra alle fire (det ene svaret er riktignok kommentert på følgende vis: ”I verste fall”). Sirdal er nevnt som kandidat i tre av svarene. Av Rogalandskommunene det bare Bjerkreim som nevnes i disse svarene og bare i ett svar.

framtidig generalistkommune vil ha. Samtidig kan det funksjonelt sett, sterkt integrerte området tilsi at det kan være hensiktsmessig at det foretas endringer i kommunestrukturen. Behovet for samordning ivaretas i dag av et omfattende interkommunalt samarbeid og en fylkesdelplan for samordning av arealbruk og transporttiltak.

I det interkommunale samarbeidet i dette området er det kommunene Hå, Time, Klepp og Gjesdal som har flest tiltak sammen. De samarbeider om mer enn 20 tiltak (se figur 10.1), men det er her tale om eksklusivt samarbeid de fire imellom i mye mindre utstrekning enn i Dalane. Totalt samarbeider de fire kommunene eksklusivt om fire tiltak. Det dreier seg om to faste tiltak innen det administrative; Jærrådet og Felles innkjøpsordning; og to prosjekter innen henholdsvis næringsutvikling (Ungt entreprenørskap i skolen) og innen VAR-sektoren (Aksjon Jærvassdrag). For en rekke tiltaks vedkommende eksisterer det samarbeid mellom de fire kommunene og en eller flere av de andre kommunene i området; det være seg Sola, Sandnes, Stavanger og Randaberg.

Figur 10.2 *Antall samarbeidstiltak mellom Gjesdal og øvrige kommuner på Jæren og Nord-Jæren*



Innbyggerne i de sju, åtte kommunene i området er sterkt splittet i synet på den framtidige kommunestrukturen. Sterkest mot sammenslåinger er befolkningen i Hå, Sola og Sandnes, mens denne motstanden er ganske liten i Klepp, Time, Gjesdal, Randaberg og minst i Stavanger.

Tabell 10.3 *Innbyggerne på Jæren og Nord-Jæren: Syn på behovet for kommunesammenslåing*

Behov for sammenslåing av kommuner?	Hå	Klepp	Time	Gjesdal	Sola	Sandnes	Stavanger	Randaberg
Nei	9	4	2	6	12	10	3	8
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	0	2	4	4	3	3	14	4
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	3	16	6	4	5	7	4	6
Totalt	12	22	12	14	20	20	21	18

Mens innbyggerne i Hå i liten grad er interessert i kommunesammenslåing, og derfor heller ikke gir uttrykk for preferanser for nabokommuner, er innbyggerne i Time og Klepp gjensidig opptatt av hverandre, men også av Hå. Gjesdals innbyggere ser mot Sandnes først og fremst – og interessen gjengjeldes av Sandnesbuen. Gjesdals innbyggere ser imidlertid også mot de tre kommunene ute på det jærskle slettelandet Time, Klepp og Hå.

Solas innbyggere er først og fremst vendt mot øst og nord og kommunene Stavanger, Sandnes og Randaberg, og i mindre grad mot sør og kommunene på Jæren. Folk i Stavanger foretrekker Sola, Stavanger og Randaberg, mens Sandnesbuen i større grad enn de andre ser mot sør og vest. Folk i Randaberg ser mot øyene i Boknafjorden, og først og fremst Rennesøy. Dersom det skulle bli aktuelt å gjøre endringer, vil Randaberginnbyggerne unngå å havne ”i seng med” Stavanger. Da heller få til en integrasjon med øykommunene i vest og nord: Kvitsøy og Rennesøy, men noen vil også ha med Finnøy. Disse preferansene fra innbyggerne i Randaberg gjengjeldes av innbyggerne på Rennesøy, og i noen grad på Finnøy, men i liten grad fra Kvitsøy.

Dette innebærer at det er klare tegn til at det området vi ovenfor har omtalt som Jæren og Nord-Jæren er to områder i folks bevissthet, også når det gjelder intensitet i det interkommunale samarbeidet. Hå, Time og Klepp er kommuner hvor det slik sett bør være grunnlag for å innlede sonderinger om mulige framtidige ordninger. Om det skal tas sikte på en større samling av kommuner eller om det bør bli med mer topartssamarbeid bør drøftes. Hås tilsynelatende sterke innvendinger mot sammenslåing kan tale for at det er Time og Klepp som i en innledende fase kan være de drivende enheter. Om dette arbeidet også bør omfatte Gjesdal og Sandnes, eller om disse to kommunene søker sammen bilateralt overlater vi til de lokale vurderinger.

Av de fire kommunene Hå, Time, Klepp og Gjesdal er det bare Time som har en detaljhandelsomsetning i kommunen som når opp til kjøpekraftpotensialet i kommunen (101 prosent). Her er det kommunesenteret Bryne som uten tvil har en regional funksjon. De tre andre ligger alle med en prosentandel rundt pluss minus 60 prosent (Gjesdal 65, Hå 63 og Klepp 56).

Tabell 10.4 *Innbyggerne på Jæren og Nord-Jæren: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune*

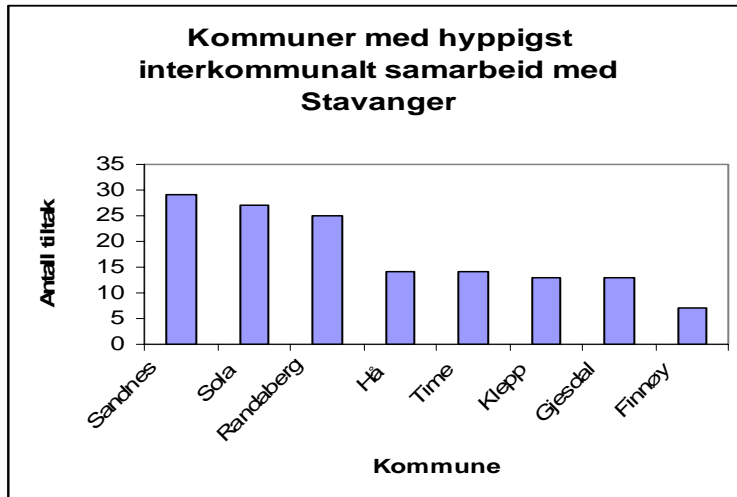
Svarerens	Antall	Kommuner som flest av svarerne i bostedskommunen angir som mulig	Kommuner som nest flest av svarerne i bostedskommune	Kommuner som har tredje rang blant svarerne i bostedskommun	Kommuner som har minst oppslutning blant svarerne i bostedskommunen
-----------	--------	--	--	---	---

bosteds-kommune	svar	kandidat ved sammenslåing	n har som mulig kandidat ved sammenslåing	en som mulig kandidat ved sammenslåing	som mulig kandidat ved sammenslåing
Hå	12	Time (3)	Eigersund (2)		
Klepp	22	Time (19)	Hå (7)	Sola (4)	Gjesdal (3)
Time	12	Klepp (9)	Hå (6)		
Gjesdal	14	Sandnes (7)	Time (5)	Klepp (4)	Hå /Bjerkreim (3)
Sola	19	Sandnes (11)	Stavanger (9)	Randaberg (7)	Klepp (5)
Sandnes	20	Sola (10)	Klepp (9)	Gjesdal (8)	
Stavanger	22	Sola/Randaberg (16)	Sandnes (15)		Rennesøy (6)
Randaberg	18	Kvitsøy/Rennesøy (12)			Sandnes/Stavanger/ Finnøy (4)

Lenger nord på Jæren finner vi Sola, Stavanger og Randaberg. Som vi ser av tabellen ovenfor, er befolkningen i Stavanger og Randaberg positive til større eller mindre endringer i kommunestrukturen (mest i Stavanger), mens folk særlig i Sola og Sandnes er negative til endringer i kommunestrukturen. Solabuen ser både mot Sandnes og Stavanger – og også mot Randaberg, men som påpekt ovenfor er det ikke noe flertall for kommunesammenslåing verken i Sola eller Sandnes.

Basert på det interkommunale samarbeidet, er det Stavanger og Sandnes, men også Sola og Randaberg som har mest å snakke om. De fire kommunene har eksklusivt samarbeid om sju tiltak²⁷, mens Sandnes og Stavanger har eksklusivt samarbeid om fire tiltak og Sola, Sandnes og Stavanger om to.

Figur 10.3 *Antall samarbeidstiltak mellom Stavanger og øvrige kommuner på Jæren og Nord-Jæren*



Av de fire kommunene Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg har de to første stor overdekning i sin detaljhandelsomsetning i forhold til egen befolknings

²⁷ Ett innen administrasjon (Smartprosjektet; felles løsninger innen saksbehandlingsverktøy, saksflytrutiner, kart- og reguleringsdata, byggetegninger m.m.); ett innen sosialsektoren (Incestsenter); ett innen næringsutvikling (Arena for Regional Næringsutvikling og Entreprenørskap (ARNE)); tre innen kultur (Interkommunalt kulturråd; Sørmarka interkommunale kunstisbane; Konserthus Bjergsted); ett innenfor infrastruktur (Sola terminalbygg as).

kjøpekraftpotensial (henholdsvis 127 og 118 prosent), mens Sola og Randaberg har svært lave andeler (58 og 55 prosent).

En samlet tentativ konklusjon for veger å gå for Jæren og Nord-Jæren i tida framover, kan være at Time og Klepp innleder samtaler for å finne ut om det er grunnlag for en framtidig kommunesammenslåing – eventuelt et samarbeid innenfor en samkommunemodell. Hå virker ikke umiddelbart moden for slike samtaler, men det bør likevel vurderes å invitere Hå med på samtaler.

På tilsvarende måte kan Gjesdal og Sandnes ta opp samtaler, men Gjesdal kan også kople seg til samtale mellom Time og Klepp.

Stavanger og Sandnes har opplagt mange felles problemer som de må hankses med der de utgjør det sammenhengende bysamfunnet på Nord-Jæren. Det er imidlertid vanskelig å se at en sammenslåing av disse to folkerike kommunene skulle representere en opplagt løsning på de utfordringene de to kommunene står overfor²⁸. For å gi et bidrag til løsning av Stavangers arealmessige problemer kan eventuelt et nærmere samarbeid mellom Sola og Stavanger være en mulighet.

En ekspansjon av Stavanger mot nord ved å ta opp i seg Randaberg er ingen farbar veg å gå. Det vil ikke gi Stavanger mer byggeland. Derimot virker en sammenslåing av Randaberg med en eller flere av øykommunene svært aktuelt å drøfte både på bakgrunn av interkommunale samarbeidsordninger, det folk i de aktuelle kommunene har gitt uttrykk for og kommunenes befolkningsmessige størrelse.

10.6 Kommunene i Boknafjorden

I Boknafjorden befinner det seg en rekke mindre øykommuner (Kvitsøy, Rennesøy, Finnøy og Bokn) hvor det bør oppfordres til at prosesser settes i gang med tanke på å få til endringer – enten en samkommuneløsning eller sammenslåing av kommuner. Både på Rennesøy og i Finnøy er det flertall blant de innbyggerne som har svart, om at det bør finne sted mindre justeringer av antallet kommuner i Rogaland. Det er det ikke i Randaberg og Kvitsøy, men også her er det et stort mindretall som står for en slik oppfatning.

Tabell 10.5 *Innbyggere i Boknafjorden: Syn på behovet for kommunesammenslåing*

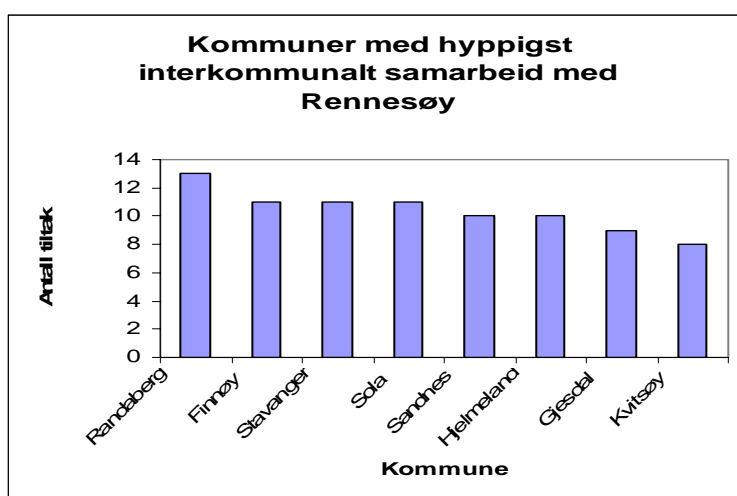
Behov for sammenslåing av kommuner?	Randaberg	Kvitsøy	Rennesøy	Finnøy	Totalt
Nei	8	12	3	3	26
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	4	0	4	2	10
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	6	6	9	7	28
Totalt	18	18	16	12	64

²⁸ Fylkesdelplan for areal- og transport er allerede en "løsning". Den synes å virke, og brukes blant annet aktivt av Miljøverndepartementet ved behandling av plansaker fra de involverte kommunene. Planen kan eller bør kanskje suppleres med rekkefølgebestemmelser for boligbygging.

De fire kommunene i Boknafjorden er ikke alle orientert mot de samme fastlandskommunene. Bokn er orientert mot nord og Tysvær, mens de tre andre er orientert mot fastlandet på Nord-Jæren, og først og fremst Randaberg. Dette gir seg uttrykk både i det interkommunale samarbeidet og i befolkningens uttrykte preferanser om aktuelle sammenslåingspartnere.

Ingen av de fire kommunene Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy og Finnøy har eksklusivt samarbeid om enkelttiltak. De har et svært ulikt omfang av interkommunalt samarbeid. Kvitsøy er (sammen med Utsira) den kommunen i Rogaland som har minst slikt samarbeid (deltar i ti tiltak), mens Randaberg er blant de fire kommunene i fylket som er involvert i mest interkommunalt samarbeid (deltar i 31 tiltak). Finnøy og Rennesøy er involvert i 17 tiltak. Som det framgår av figur 10.3 er Randaberg og Finnøy viktigste partnere med Rennesøy i det interkommunale samarbeidet.

Figur 10.4 *Antall samarbeidstiltak mellom Rennesøy og andre kommuner i Rogaland*



Folk på Rennesøy ser Randaberg som en naturlig, potensiell samarbeidspart, et syn som gjengjeldes i Randaberg. For folk i Finnøy er det Rennesøy som er den fremste kandidaten ved en eventuell sammenslåing. I Kvitsøy er det som vi ser liten interesse blant innbyggerne til å angi preferanse for sammenslåingskandidater – noe som er naturlig siden to av tre i kommunen sier at kommunesammenslåing ikke bør være aktuelt.

Tabell 10.6 *Innbyggerne i Boknafjorden: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune*

Svarerens bostedskommune	Antall svar	Kommuner som flest av svarerne i bostedskommunen angir som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som nest flest av svarerne i bostedskommunen har som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har tredje rang blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har minst oppslutning blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing
Randaberg	18	Kvitsøy/Rennesøy (12)			Sandnes/Stavanger/Finnøy (4)
Finnøy	13	Rennesøy (9)		Randaberg/Hjelmeland	Strand (2)

				(4)	Kvitsøy (1)
Rennesøy	16	Randaberg (14)			Finnøy/Kvitsøy (5)
Kvitsøy	18	Rennesøy/Utsira (1)			

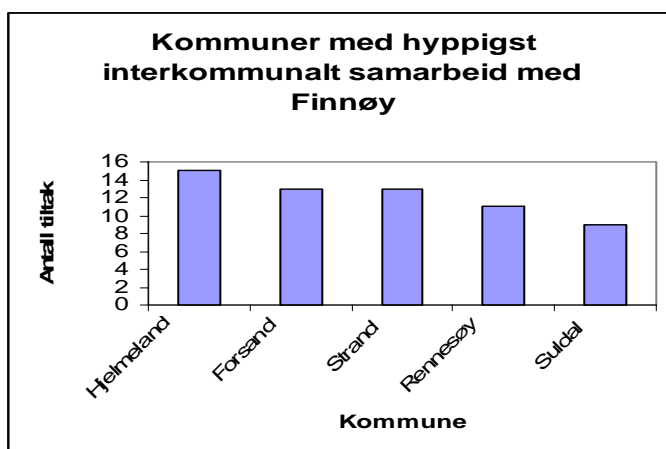
For Finnøys del er det uoverensstemmelse mellom folks signaler om hvem de foretrekker å være sammen med i en framtidig kommunestruktur, og det som i dag er orienteringen i det interkommunale samarbeidet. Dette siste går desidert i størst omfang i retning av kommunene på fastlandet i øst. Kommunen deltar i flere samarbeidstiltak med Hjelmeland, Strand og Forsand enn med Randaberg.

Ingen av de fire kommunene vi ser nærmere på her, har en senterstruktur og et næringsliv som gjør at den lokale handelsnæringen klarer å omsette for så store beløp som den lokale kjøpekraften tilsier. Kommunene ligger alle i området rundt pluss minus 60 prosent: Kvitsøy 59, Randaberg 55, Finnøy 64, Rennesøy 63.

Skal en prosess settes i gang i dette området, må det i første omgang være tale om at Rennesøy og Randaberg innleder samtaler. Hvorvidt Kvitsøy skal kobles til slike samtaler får lokale krefter i Kvitsøy avgjøre, men slik vi ser det virker det fornuftig. Finnøys situasjon må også avklares lokalt. Innbyggerne i Finnøy signaliserer at de er orientert mot fastlandet i sør, mens det eksisterende interkommunale samarbeidet i større grad går mot fastlandet i øst.

En sammenslåing av de fire kommunene Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy og Finnøy vil gi et innbyggertall på knapt 16000.

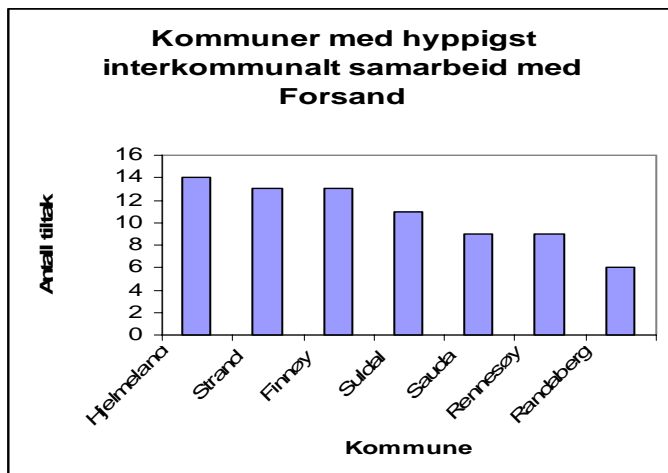
Figur 10.5 *Antall samarbeidstiltak mellom Finnøy og andre kommuner i Rogaland*



10.7 Fastlands-Ryfylke

Til dette området hører, fra sør mot nord, kommunene Forsand, Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda. Dette er store kommuner arealmessig, men ikke på samme måte når det gjelder folketall. Bare Strand har et folketall over ti tusen, mens de fire andre har mellom ett og fem tusen. Avstandene internt i området er store, noe som vanskeliggjør dagpendling mellom noen av kommunene.

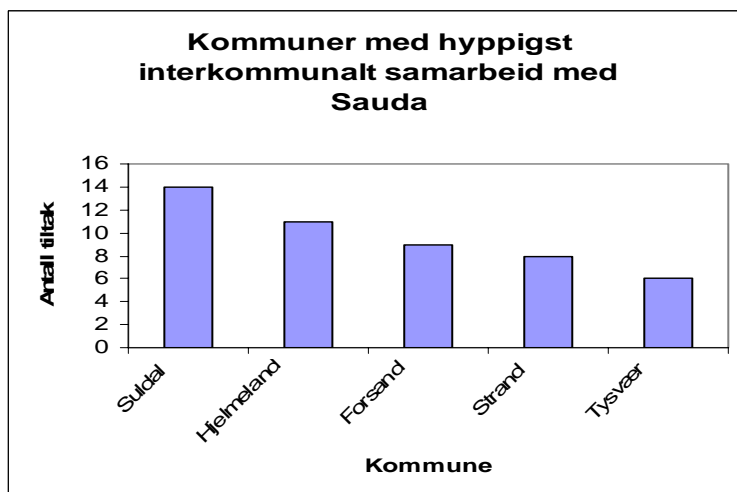
Det interkommunale samarbeidet er middels omfattende i alle kommunene. Størst omfang har det i Hjelmeland som er involvert i 21 tiltak, mens Forsand som den minste kommunen, deltar i 15 tiltak. Forsand, Strand og Hjelmeland samarbeider om tretten, fjorten interkommunale tiltak, men de er ikke eksklusivt sammen om noen. Samhandlingen går i ulike retninger: mot nord og Suldal og Sauda, mot vest mot Finnøy, Rennesøy og Kvitsøy og mot sør-vest og Jærkommunene. Hyppigst foregår det samarbeid mellom Forsand, Strand og Hjelmeland, samt med Finnøy. 6Figur 10.6 *Antall samarbeidstiltak mellom Forsand og andre kommuner i Rogaland*



Særlig Suldal, men også Sauda er del av dette fastlandsområdet, slik det framgår av figur 10.6.

Sauda er imidlertid i en mellomposisjon. Kommunen har mest samarbeidstiltak med Suldal og kommunene lenger sør i Ryfylke, men samtidig er kommunen i en geografisk posisjon som gjør den til en kommune uten særlige muligheter for dagpendling. Dette gir seg uttrykk ved at Sauda er en av to kommuner i Rogaland hvor mer enn 80 prosent av arbeidstakerne arbeider i egen kommune.

Figur 10.7 *Antall samarbeidstiltak mellom Sauda og andre kommuner i Rogaland*



Innbyggerne i kommunene Forsand, Strand, Hjelmeland, Suldal og Sauda er gjennomgående mindre skeptisk innstilt til kommunesammenslåing enn folk i andre kommuner i Rogaland. Omkring 70 prosent sier ja til større eller mindre endringer i kommunestrukturen.

Tabell 10.7 *Innbyggerne i Fastlands-Ryfylke: Syn på behovet for kommunesammenslåing*

Behov for sammenslåing av kommuner?	Forsand	Strand	Hjelmeland	Suldal	Sauda
Nei	7	0	4	6	3
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	1	7	4	0	4
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	5	9	5	9	2
Totalt	13	16	13	15	9

De uttrykte preferansene blant innbyggerne går for Forsands del i retning av Strand, men også Sandnes og Hjelmeland er aktuelle. I Strand og Hjelmeland er det Forsand som er potensiell kandidat i tillegg til den gjensidige tiltrekningen Hjelmeland og Strand har til nabokommunen. Innledende samtaler disse tre i mellom burde det derfor være grunnlag for blant folk flest.

Samlet sett vil det for fastlands-Ryfylkes del være aktuelt at det innledes samtaler med sikte på sammenslåing av Forsand og Strand. Et aktuelt alternativ bør imidlertid være å innlede samkommunesonderinger mellom de fire kommunene Forsand, Strand, Hjelmeland og Suldal. Hvorvidt Sauda også bør være med i en slik sammenslutning overlater vi til det lokale miljøet å avgjøre.

Tabell 10.8 *Innbyggerne i Fastlands-Ryfylke: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune*

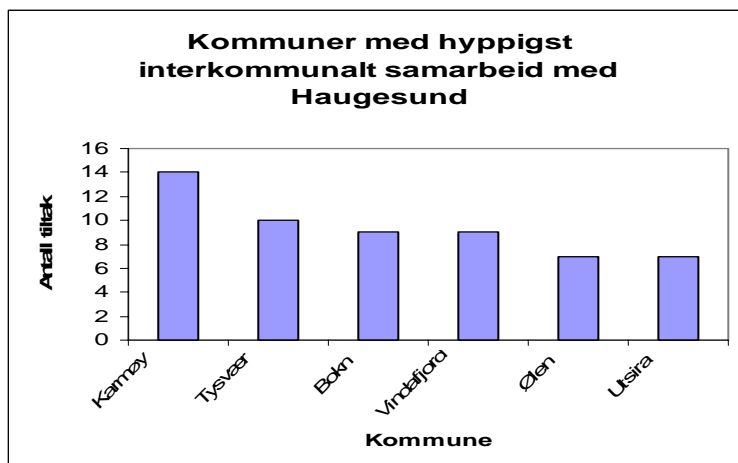
Svarerens bostedskommune	Antall svar	Kommuner som flest av svarerne i bostedskommunen angir som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som nest flest av svarerne i bostedskommunen har som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har tredje rang blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing	Kommuner som har minst oppslutning blant svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing
Forsand	14	Strand (7)	Sandnes (5)	Hjelmeland (4)	Gjesdal (3)
Strand	16	Forsand (14)	Hjelmeland (13)		Suldal/Finnøy (2)
Hjelmeland	13	Forsand/Strand (7)		Suldal (4)	Finnøy/Vindafjord (2)
Suldal	15	Sauda (7)			Hjelmeland (3)
Sauda	9	Suldal (7)			Vindafjord (4)

10.8 Haugalandet

Det interkommunale samarbeidet på Haugalandet er ikke så utbredt som på Jæren, men de fleste kommunene deltar i 10-15 tiltak sammen med andre kommuner i området. Mest samarbeid er Tysvær involvert i med 18 tiltak. Det er imidlertid ingen spesielle

konstellasjoner av kommuner som peker seg ut som vanligere enn andre i det interkommunale samarbeidet. Bokn har hyppigst samarbeid med Tysvær, og Haugesund hyppigst med Karmøy. Utsira er den kommunen som har minst samarbeid med andre kommuner. Hyppigst deltar kommunen i allianser med Bokn (9) og Tysvær og Vindafjord (8 tiltak hver).

Figur 10.8 Antall samarbeidstiltak mellom Haugesund og andre kommuner i Rogaland



I mange av kommunene på Haugalandet er innbyggerne positivt innstilt til endringer i kommunestrukturen. Det er bare i Utsira det er et klart nei-flertall til kommunesammenslåing.

Tabell 10.9 Innbyggerne på Haugalandet: Syn på behovet for kommunesammenslåing²⁹

Behov for sammenslåing av kommuner?	Bokn	Tysvær	Karmøy	Haugesund	Utsira	Vindafjord	Ølen
Nei	5	3	6	2	11	1	3
Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner	4	1	5	5	2	1	4
Ja, noen få kommuner bør slås sammen	7	13	5	5	2	5	4
Totalt	16	17	16	12	15	7	11

Innbyggere i Bokn ser gjerne Tysvær som mulig kommune som kan slås sammen med egen kommune, et synspunkt som deles med innbyggerne i Tysvær. Vindafjord og Ølen er allerede vedtatt som et par, og innbyggerne i kommunen gir sin støtte til dette.

Tabell 10.10 Innbyggerne på Haugalandet: Uttrykte preferanser for andre kommuner som mulige sammenslåingskandidater med egen kommune

	Kommuner som flest av svarerne i bostedskommune	Kommuner som nest flest av svarerne i bostedskommunen har som	Kommuner som har tredje rang blant svarerne i	Kommuner som har minst oppslutning blant

²⁹ Fra Haugesund har vi tre svar som også nevner Sveio i nabofylket Hordaland blant de kommuner som svareren kunne tenke seg en sammenslåing med. Den ene av svarerne er tydeligvis tilhenger av en stor, ny kommune, for Sveio nevnes i tillegg til hele åtte "nabokommuner" i Rogaland. Blant disse åtte er ikke Karmøy.

Svarerens bosteds-kommune	Antall svar	n angir som mulig kandidat ved sammenslåing	mulig kandidat ved sammenslåing	bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing	svarerne i bostedskommunen som mulig kandidat ved sammenslåing
Bokn	16	Tysvær (11)			Utsira (2)
Tysvær	17	Bokn (14)			Vindafjord (3)
Karmøy	16	Utsira (8)	Bokn/ Tysvær (7)	Haugesund (5)	Kvitsøy (3)
Utsira	15	Karmøy (2)			
Vindafjord	7	Ølen (4)	Tysvær (2)		
Ølen	11	Vindafjord (9)	Tysvær (6)		Bokn (2)
Haugesund	12	Karmøy (10)	Tysvær/Bokn/Utsira (9)		

Samlet sett er det mye som taler for at en sammenslåing av Bokn og Tysvær bør kunne la seg realisere i løpet av noen år. Den nye og litt større Tysvær kommune kan imidlertid gå inn i samkommunedrøftinger med andre kommuner på Haugalandet som Ølen og Vindafjord – og ikke minst kommuner som Karmøy og Haugesund. Mye taler for at Utsira bør få holde fram som egen kommune så lenge dens innbyggere selv vil det.

10.9 Konklusjon

Kommunestrukturen i Rogaland kan beskrives på mange måter. For det første ved dagens 27 enheter som i befolkningsstørrelse varierer fra vel 200 til mer enn 110000 innbyggere. Dessuten ved et omfattende samarbeid kommunene i mellom hvor det innenfor ulike sektorer produseres tjenester og utføres funksjoner som den enkelte kommune finner at det er bedre å gjøre i fellesskap. Dette samlede, organisatoriske apparatet oppfattes av så vel innbyggere som myndighetspersoner som velegnet til å produsere gode tjenester på en måte som innbyggerne er fornøyde med og har tiltro til.

Vi har videre vist at det ikke er mulig å påvise på noen klar og entydig måte at kommunestørrelse er en sentral, forklarende faktor for hvordan norske kommuner utfører sine lovpålagte og sjølvalgte oppgaver. Ut fra de målene som er formulert og som en potensiell framtidig struktur skal vurderes i forhold til, slår størrelse ulikt ut. Rettssikkerhetsmålet stiller spesielle kompetansekrav, noe som kan fordre noe større kommuner enn de minste av dagens Rogalands-kommuner. På den annen side tyder mye på at demokratimålet tilfredsstilles bedre i mindre enheter enn i større, og våre undersøkelser tyder på at kvaliteten på tjenesteproduksjonen for de fleste tjenesters vedkommende er bedre i de mindre kommunene.

Mye av det materialet som er brukt til å belyse de problemstillingene vi sto overfor i dette prosjektet, peker derfor i retning av at det ikke er noe akutt behov for å gjøre omfattende endringer i dagens kommunestruktur i Rogaland. Samtidig er det viktig å erkjenne at status quo aldri er – eller bør være - en evigvarende posisjon. Endring er en del av et dynamisk samfunn. Og sammenslutningen av Vindafjord og Ølen fra 1.1.2006 er uttrykk for at tallet 27 ikke er et varig uttrykk for den optimale sammensetningen av Rogalandskommunene. Både befolknings- og myndighetspersonundersøkelsen viser at det er vilje til endringer, men bare et lite mindretall mener at de bør være omfattende.

Avslutningsvis har vi derfor i tabellen nedenfor illustrert noe av det vi mener å se som mulige endringer på kort og noe lengre sikt på bakgrunn av det vi har omtalt foran: målene, forskningsresultater om forholdet mellom målene og befolkningsstørrelse, befolkningens og myndighetspersoners vurderinger og ikke minst kunnskap om det interkommunale samarbeidet og mulige demokratiske forbedringer ved å bringe noe av dette inn under mer direkte folkevalgt styring - samkommune eller høvelige kommunesammenslåinger.

Vi har i liten grad drøftet det som eventuelt skal skje med det regionale nivået. Dette er et veloverveid valg. Det er klart at det som skjer med dette nivået, vil ha konsekvenser for det som bør skje i kommunene, men først og fremst hvis det ikke blir noe forvaltningsnivå mellom stat og kommune. Samkommuner vil imidlertid i en slik situasjon kunne sies å representere et mellomnivå med i hovedsak bibehold av dagens struktur. Samkommunenes størrelse vil i en slik situasjon bli det store spørsmålet - jamfør diskusjonen foran om Oslo som både for stor og for liten. Det faktum at kommunenes rammebetingelser i stor utstrekning er styrt av statlig politikk, og dermed stadig på forholdsvis kort sikt kan gjøres til gjenstand for endringer, tilsier også at det innenfor en tenkning basert på lokalt selvstyre ikke er gode argumenter for å gjøre omfattende, spekulative *hvis, så fremt, i fall* overveielser.

I bunnen av hele denne utredningen ligger en oppfatning fra vår side om at tvangssammenslutninger ikke er en farbar veg å gå. De endringer som vokser fram blant dem det angår, er som regel både de sterkeste, mest slitesterke og også de mest effektive løsningene. Vi ser hovedhensikten med denne utredningen som å presentere et informasjonsgrunnlag som kan danne basis for lokale meningsutvekslinger og etterfølgende lokale beslutninger om ikke å gjøre noen endringer – eller beslutninger om å starte prosesser som eventuelt kan føre til endringer. Bare framtida vil vise hvordan vi har lykket i forhold til dette målet.

I tabellen på neste side har vi illustrert noe av det vi har antydnet tidligere i kapitlet om nye, kommunale enheter hvor det umiddelbart synes å ligge til rette for, eller kan være behov for, justeringer i forhold til dagens struktur. Vi har bare antydnet mulige endringer av typen mindre omfattende sammenslåinger og mulige samkommuneenheter. Det er selvfølgelig også mulig å illustrere potensielle senterkommune- og regionkommuneløsninger, men vi kan ikke se at vi på dette området kan komme særlig lenger enn det de lokale drøftingsmøtene kom i fjor. Og vi har derfor avstått fra å ”illustrere” slike løsninger. Det samme gjelder for kjernekommunens vedkommende, men her fordi vi finner at denne kommunemodellen er mindre aktuell fordi vi anser opprettholdelse av generalistkommuner som viktig.

De antydde samkommuneløsningene kan også for noens vedkommende ses som framtidige senterkommuner. For Dalanes del er dette ganske opplagt, mens den potensielle, folkerike samkommunen på Jæren og Nord-Jæren omfatter ikke mindre enn tre av de åtte senterkommunene som var resultatet av de lokale drøftingsmøtene i fjor (sentrene Bryne, Sandnes og Stavanger). Samkommunen på Haugalandet omfatter på samme måte tre av de antydde, åtte senterkommunene fra disse lokale møtene (Kopervik, Haugesund og Ølen). Den observante leser vil ha oppdaget at de tre samkommunene vi her omtaler langt på veg nærmer seg regionkommunebildet fra de regionvise møtene. Men altså i dette tilfellet med bibehold av de eksisterende kommunene.

Regionkommunemodellen som i de regionvise møtene ble koplet til en situasjon med to forvaltningsnivåer, har vi i kapittel 9 betegnet å være et lite egnet svar i en slik situasjon. Det gjelder i alle fall slik modellen ble kartfestet etter de regionvise møtene. Hvis situasjonen blir at det folkevalgte mellomnivået i Norge fjernes, vil mye bli så endret at det krever helt andre resonnementer enn de vi har ført i denne utredningen. De ulike enhetene i en slik regionmodell vil ha svært ulike innbyggertall, og modellen vil rammes av den samme kritikken som Selstad framfører mot modellen med fem nye, store og sterke regioner: de vil gi et svært ubalansert regionnivå.

	Potensielt mindre sammenslåinger	Potensiell samkommune
Eigersund		
Sokndal		
Lund		
Bjerkreim		
Hå		
Time		
Klepp		
Gjesdal		
Sandnes		
Sola		
Stavanger		
Randaberg		
Rennesøy		
Kvitsøy		
Finnøy		
Forsand		
Strand		
Hjelmeland		
Suldal		
Sauda		
Vindafjord		
Ølen		
Bokn		
Tysvær		
Karmøy		
Haugesund		
Utsira		

Vedlegg 1

Spørreskjema til myndighetspersoner³⁰

I tilknytning til denne utredningen har utrederne utarbeidet noen spørsmål som sekretariatet for utredningen ber deg svare på. Svarene blir behandlet slik at den som svarer, sikres full anonymitet³¹.

Spørsmål 1

Det er etablert fem mål som diskusjonen om den framtidige kommunestrukturen i Rogaland skal forholde seg til. Målene presenteres ett for ett nedenfor og vi ber deg svare på følgende spørsmål for hvert av dem: ***Hvor viktig anser du at hvert av disse målene er for diskusjonen om kommunestrukturen? Sett kryss i den ruten som passer best for ditt syn***

Mål 1: Kommunene skal fortsatt være den viktigste leverandør av nåværende og fremtidige kommunale tjenester

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig
0	1	1	14	47

Mål 2: Kommunene skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig
1	0	4	22	36

Mål 3: Kommunene skal styrke rollen som samfunnsutvikler. Dette betyr at kommunene må ha handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ha fokus på samfunnsutviklingen

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig
0	1	8	21	33

³⁰ I dette vedlegget gjengir vi det spørreskjemaet som ble sendt til ordførere, opposisjonsledere, prosjektets referansegruppe, KS Rogalands styre og rådmennene – med svarfordeling samlet for de 63 (av 107 tilskrevne) som svarte.

³¹ Spørreskjema til myndighetspersonene ble utarbeidet av oss, men distribuert og samlet inn av KS-Rogaland for å sikre svarernes anonymitet. Utfylte skjema ble deretter returnert oss for videre bearbeiding.

Mål 4: Kommunene skal fortsatt være den viktigste demokratiske arena

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig
0	0	2	19	42

Mål 5: Kommunene skal stanse den pågående statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig
0	0	6	22	35

Spørsmål 2

Mener du det er behov for sammenslåing av kommuner i Rogaland? *Sett kryss ved det eller de svaralternativ(er) som er i samsvar med din oppfatning*

13	Nei
23	Ja, noen få kommuner bør slås sammen
20	Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner
19	Spørsmålet bør uansett legges fram til folkeavstemning i de berørte kommunene

Spørsmål 3

Er spørsmålet om kommunestrukturen i Rogaland, dvs. hvilke og hvor mange kommuner det skal være i framtida, viktig for deg? *Kryss av for ja eller nei*

49	Ja
12	Nei

Spørsmål 4

Hva kan en tape ved å slå sammen kommuner? *Sett kryss ved de påstander du er enig i.*

Enig	Påstand
8	Det er ufordelaktig for kommuneøkonomien
24	Tjenestetilbudet til brukerne blir dårligere
40	Det vil svekke lokaldemokratiet
48	Det vil svekke innbyggernes følelse av tilhørighet
7	Det blir lettere å foreta forskjellbehandling av innbyggere og tjenestebrukere
3	Det blir vanskeligere å praktisere klar og tydelig myndighetsutøvelse
13	Det blir mindre forutsigbare vedtak og mer tungvint saksbehandling
9	Det blir mindre klok og mer urettferdig skjønnsutøvelse
3	Det blir dårligere saksbehandling i sosialtjenesten
12	Det blir dårligere saksbehandling på teknisk etat (tregere byggesaksbehandling)
1	Lov- og regelverk vil forvaltes på en dårligere måte
33	Det vil bli mindre involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer

Spørsmål 5

Hvordan tror du tjenestetilbudet og brukernes tilfredshet blir dersom det blir færre kommuner i Rogaland – eksempelvis en halvering av antallet? *Kryss av for hver tjenestetype i en av svarkategoriene Bedre, Som nå, Dårligere, Vet ikke*

	Bedre	Som nå	Dårligere	Vet ikke
Barnevernet	25	23	9	4
Sosialtjenestene	12	26	22	2
Eldreomsorgen	8	19	33	1
Grunnskolen	13	23	24	1
Barnehagetilbudet	10	27	24	1
Vannforsyningen	10	46	3	2
Renovasjonen	9	46	4	2
Avløpsrensingen	15	42	1	3

Spørsmål 6

Hvem er best skikket til å ivareta nasjonale og regionale interesser av de sju forvaltningsalternativene som er listet nedenfor? *Ranger alternativene ved å sette tall fra 1 til 7 i rutene under rangering (1 ved det beste alternativet og 7 ved det dårligste) (For resultater se vedlegg 3)*

Rangering	Forvaltningsenhet
	(dagens) fylkeskommune
	egen hjemkommune
	større sammenslåtte kommuner
	Fylkesmannen
	interkommunale samarbeidsordninger
	nye storregioner (færre "fylkeskommuner")
	andre regionale, statlige etater og organisasjoner

Spørsmål 7

Vi vil gjerne at du gir uttrykk for hvor god du mener den kommunen du er aktiv som politiker i, er som tjenesteleverandør på de områdene som er listet opp nedenfor. *Sett kryss ved en av de tre svarkategoriene god – middels – dårlig*

Tjenestetype	God	Middels	Dårlig
Grunnskolen	54	8	0
Barnehagetilbudet, inkl SFO	47	13	1
Kulturtilbudet	35	23	5
Eldreomsorg	53	9	0
Sosiale tjenester	47	14	1
Helse- og legetjenester	50	12	0
Byggesaksbehandling	39	19	4
Fysisk planlegging (detalj- og reguleringsplaner)	36	24	3
Næringsutvikling og næringslivsservice	32	27	4
Lokalsamfunnsutvikling	28	31	4
Vannforsyning og avløpshåndtering	41	19	2
Renovasjon og avfallshåndtering	40	19	1
Vedlikehold av veger, snøbrøyting og strøing/salting	27	31	5

Spørsmål 8

Vi vil gjerne at du gir uttrykk for din mening om en del utsagn om den kommunen du er aktiv som politiker i. *Sett kryss ved de påstander du er enig i*

<i>Min kommune har tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til å:</i>	Enig
Ivareta innbyggernes og kommunens interesser på en god nok måte	57
Levere gode og brukerrettede tjenester	56
Være en veldrevet og effektiv tjenesteorganisasjon og forvaltningsenhet	48
Være en åpen, inkluderende og lydhør politisk arena	45
Sørge for god kontakt med og tilgjengelighet til lokalpolitikere	55
Ha en profesjonell og handlekraftig administrasjon	52
Rekruttere og beholde en velkvalifisert og dyktig toppledelse	42
Rekruttere og beholde godt kvalifiserte fagfolk på alle tjenesteområder	39
Bidra til effektiv og målrettet næringsutvikling både for eksisterende og nye bedrifter	42
Bidra til effektiv og kvalifisert lokalsamfunnsutvikling i alle deler av kommunen	35
Sørge for å tilrettelegge for en god blanding av kommunal innsats og dugnadsinnsats fra folk flest i (lokale) lag og foreninger	44

Spørsmål 9

Har du meninger om behovet for et folkevalgt ”mellomnivå” – som dagens fylkeskommuner – i norsk offentlig forvaltning? *Sett kryss ved de utsagn du er enig i*

Enig	Påstand
32	Fylkeskommunens dager er talte
29	Fylkeskommunen er den beste garanti for at dagens kommuner kan bestå omtrent som de er
18	Vi trenger bare to folkevalgte nivåer: kommunene og staten
6	Jeg har ingen mening om dette

Spørsmål 10

Ansvar for ulike tjenester har til ulike tider vært tillagt forskjellige nivåer eller etater. Vi vil gjerne vite hvordan du vurderer noen påstander om hvor ansvaret for noen tjenester bør ligge. *Sett kryss ved de påstandene du er enig i*

Enig	Påstand
30	Sykehusene og spesialisthelsetjenesten bør fortsette å være statlige
10	Staten bør overta alt ansvaret for kollektivtransporten i spredtbygde strøk
24	Ansvaret for de videregående skolene kan overtas av forpliktende, interkommunale organisasjoner
53	Ansvaret for skatteoppkrevingen bør fortsatt ligge hos kommunene
14	Staten bør overta alle rettighetsbaserte tjenester og ytelser på SATS-feltet
46	Kommunene bør overta de oppgaver som dagens fylkeskommuner har innenfor miljø- og landbruksforvaltning
22	Kommunene bør overta de fylkeskommunale beredskapsoppgavene

Vedlegg 2

Spørreskjema til innbyggere

Norsk institutt for by- og regionforskning
 Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
 Tlf. 22 95 88 00
 Kontaktperson: Arvid Strand (22 95 89 31)
 eller Bjørn Moen (22 95 89 92)



Framtidsbilder for Rogaland – utredning av framtidig kommunestruktur

Det arbeides i øyeblikket med utredningen ”Framtidsbilder for Rogaland”, en utredning om den framtidige kommunestrukturen i fylket, dvs. spørsmålet om det er behov for å slå sammen noen av Rogalandskommunene. I den sammenheng vil vi gjerne ha svar fra et utvalg av befolkningen i hver kommune på noen sentrale spørsmål om kommunenes evne til å levere tjenester, og om synspunkter på hva en kan vinne eller tape på å foreta endringer i kommuneinndelingen.

Vi håper derfor at du vil ta deg tid til å svare på disse spørsmålene.

1. Mener du det er behov for sammenslåing av kommuner i Rogaland? *Sett kryss ved det svaralternativet som er best i samsvar med ditt standpunkt*

- ¹ Nei **167** 1
² Ja, det bør bli vesentlig færre kommuner **88**
³ Ja, noen få kommuner bør slås sammen **163**

2. Er spørsmålet om kommunestrukturen i Rogaland, dvs. hvilke og hvor mange kommuner det skal være i framtida, viktig for deg? *Kryss av for ja eller nei*

- ¹ Ja **281** ² Nei **130** 2

3. Vi har formulert noen påstander om hva en kan tape ved å slå sammen kommuner. Hva er din oppfatning? *Sett kryss ved den eller de påstandene du er enig i*

Påstand	Eni g	
Tjenestene vil bli dårligere	222	¹ <input type="checkbox"/> 3
Det vil svekke demokratiet	165	¹ <input type="checkbox"/> 4
Det vil svekke innbyggernes følelse av tilhørighet	295	¹ <input type="checkbox"/> 5
Det blir lettere å foreta forskjellsbehandling av innbyggere	142	¹ <input type="checkbox"/> 6
Det er økonomisk ufordelaktig	124	¹ <input type="checkbox"/> 7

Det blir vanskeligere å praktisere klar og tydelig myndighetsutøvelse	100	¹ <input type="checkbox"/>	8
Det blir mindre forutsigbare vedtak og handlinger	147	¹ <input type="checkbox"/>	9
Det blir mindre klok og mer urettferdig skjønnsutøvelse	115	¹ <input type="checkbox"/>	10
Det blir dårligere saksbehandling i sosialtjenesten	134	¹ <input type="checkbox"/>	11
Det blir dårligere saksbehandling på teknisk etat (sen byggesaksbehandling)	165	¹ <input type="checkbox"/>	12
Lov- og regelverk vil forvaltes på en dårligere måte	73	¹ <input type="checkbox"/>	13
Det vil bli mindre involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer	182	¹ <input type="checkbox"/>	14

4. Rogalandspolitikerne har etablert fem mål som diskusjonen om kommunestrukturen i Rogaland skal forholde seg til. Målene presenteres ett for ett nedenfor, og vi ber deg svare på følgende spørsmål for hvert av dem: ***Hvor viktig anser du hvert av disse målene å være i diskusjonen om kommunestrukturen? Kryss av for din oppfatning på en skala fra lite viktig til svært viktig***

Mål 1: Kommunene skal fortsatt være den viktigste leverandør av nåværende og fremtidige kommunale tjenester

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig	
¹ <input type="checkbox"/> 21	² <input type="checkbox"/> 13	³ <input type="checkbox"/> 38	⁴ <input type="checkbox"/> 163	⁵ <input type="checkbox"/> 186	15

Mål 2: Kommunene skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig	
¹ <input type="checkbox"/> 7	² <input type="checkbox"/> 14	³ <input type="checkbox"/> 22	⁴ <input type="checkbox"/> 184	⁵ <input type="checkbox"/> 189	16

Mål 3: Kommunene skal styrke rollen som samfunnsutvikler. Dette betyr at kommunene må ha handlingsrom, virkemidler og legitimitet til å ha fokus på samfunnsutviklingen

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig	
¹ <input type="checkbox"/> 11	² <input type="checkbox"/> 22	³ <input type="checkbox"/> 50	⁴ <input type="checkbox"/> 179	⁵ <input type="checkbox"/> 157	17

Mål 4: Kommunene skal fortsatt være den viktigste demokratiske arena

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig	
¹ <input type="checkbox"/> 13	² <input type="checkbox"/> 16	³ <input type="checkbox"/> 50	⁴ <input type="checkbox"/> 164	⁵ <input type="checkbox"/> 177	18

Mål 5: Kommunene skal stanse den pågående statliggjøringen av viktige tjenester og oppgaver

Lite viktig	Litt viktig	Middels viktig	Viktig	Svært viktig	
¹ <input type="checkbox"/> 32	² <input type="checkbox"/> 26	³ <input type="checkbox"/> 77	⁴ <input type="checkbox"/> 134	⁵ <input type="checkbox"/> 143	19

5. Vi har formulert noen påstander om hva som kjennetegner administrasjonen i **den kommunen du bor i**. Vi ber deg ta standpunkt til om du er enig eller uenig i de påstandene vi har formulert. *Sett kryss ved den eller de påstandene du er enig i*

Min hjemkommune har tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til å:		Enig	
Ivareta innbyggernes og kommunens interesser på en god nok måte	295	¹ <input type="checkbox"/>	20
Levere gode og brukerrettede tjenester	262	¹ <input type="checkbox"/>	21
Være en veldrevet og effektiv tjenesteorganisasjon og forvaltningsenhet	169	¹ <input type="checkbox"/>	22
Være en åpen, inkluderende og lydhør politisk arena	210	¹ <input type="checkbox"/>	23
Sørge for god kontakt med, og tilgjengelighet, til lokalpolitikkerne	224	¹ <input type="checkbox"/>	24
Ha en profesjonell og handlekraftig administrasjon	189	¹ <input type="checkbox"/>	25
Rekruttere og beholde en velkvalifisert og dyktig toppledelse	157	¹ <input type="checkbox"/>	26
Rekruttere og beholde godt kvalifiserte fagfolk på alle tjenesteområder	168	¹ <input type="checkbox"/>	27
Bidra til effektiv og målrettet næringsutvikling både for eksisterende og nye bedrifter	205	¹ <input type="checkbox"/>	28
Bidra til effektiv og kvalifisert lokalsamfunnsutvikling i alle deler av kommunen	176	¹ <input type="checkbox"/>	29
Sørge for å tilrettelegge for en god blanding av kommunal innsats og dugnadsinnsats fra folk flest i (lokale) lag og foreninger	245	¹ <input type="checkbox"/>	30

6. Vi har formulert noen påstander om hva som kjennetegner det arbeidet som gjøres i **den kommunen du bor i**. Vi ber deg ta standpunkt til om du er enig eller uenig i den enkelte påstanden. *Sett kryss ved den eller de påstandene du er enig i*

Min hjemkommune er preget av:		
Klar og tydelig myndighetsutøvelse	171	31
Forutsigbare vedtak og handlinger	149	32
Klok og rettferdig skjønnsutøvelse	126	33
God saksbehandling hvor frister overholdes nøye	114	34
Effektiv saksbehandling i sosialtjenesten	140	35
Effektiv byggesaksbehandling på teknisk etat	178	36
At lov- og regelverk forvaltes på en god måte	186	37
Involverende og inkluderende planprosesser i alle sektorer	115	38

7. Vi har formulert noen påstander om hvor god **den kommunen du bor i**, er som tjenesteleverandør på en del områder. Vi ber deg ta standpunkt til om du vil karakterisere kommunens innsats som god, middels eller dårlig på det enkelte tjenesteområdet. *Sett kryss ved det kvalitetsnivået (god – middels – dårlig) som du mener kommunen holder*

	God	Middels	Dårlig	
Hvor god er din hjemkommune som tjenesteleverandør på områdene:				
Grunnskolen	¹ <input type="checkbox"/> 228	² <input type="checkbox"/> 158	³ <input type="checkbox"/> 19	39
Barnehagetilbudet inkludert SFO	¹ <input type="checkbox"/> 228	² <input type="checkbox"/> 149	³ <input type="checkbox"/> 19	40
Kulturtilbudet	¹ <input type="checkbox"/> 192	² <input type="checkbox"/> 165	³ <input type="checkbox"/> 43	41
Eldreomsorg	¹ <input type="checkbox"/> 245	² <input type="checkbox"/> 126	³ <input type="checkbox"/> 39	42
Sosiale tjenester	¹ <input type="checkbox"/> 165	² <input type="checkbox"/> 188	³ <input type="checkbox"/> 31	43
Helse- og legetjenester	¹ <input type="checkbox"/> 236	² <input type="checkbox"/> 141	³ <input type="checkbox"/> 27	44
Byggesaksbehandling	¹ <input type="checkbox"/> 148	² <input type="checkbox"/> 159	³ <input type="checkbox"/> 69	45
Fysisk planlegging (detalj- og reguleringsplaner)	¹ <input type="checkbox"/> 83	² <input type="checkbox"/> 226	³ <input type="checkbox"/> 65	46
Næringsutvikling og næringslivsservice	¹ <input type="checkbox"/> 104	² <input type="checkbox"/> 191	³ <input type="checkbox"/> 83	47
Lokalsamfunnsutvikling	¹ <input type="checkbox"/> 109	² <input type="checkbox"/> 197	³ <input type="checkbox"/> 69	48
Vannforsyning og avløpshåndtering	¹ <input type="checkbox"/> 241	² <input type="checkbox"/> 138	³ <input type="checkbox"/> 26	49
Renovasjon og avfallshåndtering	¹ <input type="checkbox"/> 252	² <input type="checkbox"/> 125	³ <input type="checkbox"/> 33	50
Vedlikehold av veger, snøbrøyting og strøing/salting	¹ <input type="checkbox"/> 131	² <input type="checkbox"/> 201	³ <input type="checkbox"/> 79	51

8. Det har vært en rekke folkeavstemninger rundt om i landet om kommunesammenslåing. Hva ville du stemt om det ble en slik avstemning i **din egen kommune**? *Sett kryss ved det svaralternativet som best svarer til din oppfatning*

¹ <input type="checkbox"/> Ja til sammenslåing	99	52
² <input type="checkbox"/> Nei til sammenslåing	186	
³ <input type="checkbox"/> Mitt standpunkt vil avhenge av den konkrete situasjonen	131	

9. Tenk deg en situasjon der myndighetene foreslår å slå din nåværende bostedskommune sammen med en eller flere nabokommuner. Synes du det hadde vært et svært godt forslag, et godt forslag, et dårlig forslag eller svært dårlig forslag? Eller ville du ikke bry deg særlig om forslaget? *Sett kryss for det svaralternativet nedenfor som er mest i samsvar med din vurdering*

¹ <input type="checkbox"/> Svært godt forslag	63	53
² <input type="checkbox"/> Godt forslag	94	
³ <input type="checkbox"/> Dårlig forslag	103	
⁴ <input type="checkbox"/> Svært dårlig forslag	139	
⁵ <input type="checkbox"/> Ville ikke bry meg særlig om forslaget	11	

10. Hvilken kommune/hvilke kommuner er etter din oppfatning aktuelle å slå sammen med **den kommunen du bor i**? Sett kryss ved den kommunen du bor i (kolonne 1) samt ved den eller de kommunene du mener kan slås sammen med din egen kommune (kolonne 2) (kommunene i Rogaland er navngitt i tredje kolonne)

Jeg bor i		Min kommune kan slås sammen med	Kommune		
¹ <input type="checkbox"/>	14	¹ <input type="checkbox"/>	Eigersund	21	55
					54
² <input type="checkbox"/>	20	¹ <input type="checkbox"/>	Sandnes	47	56
³ <input type="checkbox"/>	22	¹ <input type="checkbox"/>	Stavanger	24	57
⁴ <input type="checkbox"/>	12	¹ <input type="checkbox"/>	Haugesund	16	58
⁵ <input type="checkbox"/>	18	¹ <input type="checkbox"/>	Sokndal	23	59
⁶ <input type="checkbox"/>	18	¹ <input type="checkbox"/>	Lund	23	60
⁷ <input type="checkbox"/>	15	¹ <input type="checkbox"/>	Bjerkreim	27	61
⁸ <input type="checkbox"/>	12	¹ <input type="checkbox"/>	Hå	23	62
⁹ <input type="checkbox"/>	22	¹ <input type="checkbox"/>	Klepp	30	63
¹⁰ <input type="checkbox"/>	12	¹ <input type="checkbox"/>	Time	33	64
¹¹ <input type="checkbox"/>	14	¹ <input type="checkbox"/>	Gjesdal	22	65
¹² <input type="checkbox"/>	20	¹ <input type="checkbox"/>	Sola	38	66
¹³ <input type="checkbox"/>	18	¹ <input type="checkbox"/>	Randaberg	57	67
¹⁴ <input type="checkbox"/>	14	¹ <input type="checkbox"/>	Forsand	28	68
¹⁵ <input type="checkbox"/>	16	¹ <input type="checkbox"/>	Strand	19	69
¹⁶ <input type="checkbox"/>	13	¹ <input type="checkbox"/>	Hjelmeland	26	70
¹⁷ <input type="checkbox"/>	15	¹ <input type="checkbox"/>	Suldal	17	71
¹⁸ <input type="checkbox"/>	9	¹ <input type="checkbox"/>	Sauda	11	72
¹⁹ <input type="checkbox"/>	13	¹ <input type="checkbox"/>	Finnøy	17	73
²⁰ <input type="checkbox"/>	16	¹ <input type="checkbox"/>	Rennesøy	30	74
²¹ <input type="checkbox"/>	18	¹ <input type="checkbox"/>	Kvitsøy	29	75
²² <input type="checkbox"/>	16	¹ <input type="checkbox"/>	Bokn	33	76
²³ <input type="checkbox"/>	17	¹ <input type="checkbox"/>	Tysvær	36	77
²⁴ <input type="checkbox"/>	16	¹ <input type="checkbox"/>	Karmøy	15	78
²⁵ <input type="checkbox"/>	15	¹ <input type="checkbox"/>	Utsira	24	79
²⁶ <input type="checkbox"/>	7	¹ <input type="checkbox"/>	Vindafjord	21	80
²⁷ <input type="checkbox"/>	11	¹ <input type="checkbox"/>	Ølen	10	81

11. Vi vil gjerne at du gir noen opplysninger om deg selv; kjønn og alder.

¹ Kvinne **141** ² Mann **281** 82

Alder **20, 69, 93, 99, 75, 39, 17, 1** (antall i 10-årsgrupper fra 20 til 90+) 83-84

12. Hvor lenge har du bodd i kommunen? *Skriv antall år i rutene nedenfor*

(**46, 45, 76, 78, 64, 56, 28, 14, 10, 1**) (antall i 10-årsgrupper fra 0- til 90+) 85-86

13. Hvilken tilknytning mener du å ha til **kommunen du bor i**? Sett kryss for det svaralternativet nedenfor som er best i samsvar med din vurdering

- | | | | |
|---|--------------------------|-------------------------------|------------|
| 1 | <input type="checkbox"/> | Meget sterk tilknytning | 131 |
| 2 | <input type="checkbox"/> | Sterk tilknytning | 155 |
| 3 | <input type="checkbox"/> | Middels tilknytning | 115 |
| 4 | <input type="checkbox"/> | Føler liten tilknytning | 13 |
| 5 | <input type="checkbox"/> | Føler meget liten tilknytning | 4 |

87

Vedlegg 3

Sammenstilling av svar fra ulike grupper myndighetspersoner samt fra innbyggere

Er det behov for sammenslåing av kommuner i Rogaland?

Andel i ulike grupper som svarer bekreftende på framsatte påstander

	Folk flest	Myndighetspersoner	Referansegruppa	Opposisjonsledere	Ordførere	Rådmenn
Nei	39	21	18	18	29	19
Noen få kommuner bør slås sammen	39	37	18	27	35	43
Det bør bli vesentlig færre kommuner	21	32	45	45	24	29

Hva kan en tape ved å slå sammen kommuner?

Andel i ulike grupper som svarer bekreftende på framsatte påstander

	Folk flest	Myndighetspersoner	Referansegruppa	Opposisjonsledere	Ordførere	Rådmenn
Svekket tilhørighetsfølelse	70	76	73	73	77	76
Dårligere tjenester	52	38	28	28	53	38
Mindre inkluderende planprosesser	43	53	36	55	65	52
Svekket demokrati	38	63	55	64	65	71

Kommunen som tjenesteleverandør

Andel i ulike grupper som svarer bekreftende på framsatte påstander

	Folk flest	Myndighetspersoner	Referansegruppa	Opposisjonsledere	Ordførere	Rådmenn
Renovasjon og avfallshåndtering	59	63	64	18	76	71
Eldreomsorg	58	84	82	73	82	90
Vannforsyning og avløpshåndtering	57	65	64	45	65	76
Helse- og legetjenester	56	79	64	73	82	90
Grunnskolen	54	86	91	73	88	90
Barnehagetilbudet, inkl SFO	54	75	64	73	88	76
Kulturtilbudet	46	56	45	45	65	57
Sosiale tjenester	39	75	64	82	71	86
Byggesaksbehandling	35	62	55	55	53	81
Vedlikehold av veger, snøbrøyting og strøing/salting	31	43	36	18	35	67
Lokalsamfunnsutvikling	26	44	27	18	76	43
Næringsutvikling og næringslivsservice	24	51	27	27	65	62
Fysisk planlegging (detalj- og reguleringsplaner)	20	57	45	45	59	71

Tilstrekkelig kunnskap og kapasitet i kommunen til å ...?

Andel i ulike grupper som svarer bekreftende på framsatte påstander

	Folk flest	Myndighetspersoner	Referansegruppa	Opposisjonsledere	Ordførere	Rådmenn
Ivareta innbyggernes og kommunens interesser på en god nok måte	70	90	73	82	100	95
Levere gode og brukerrettede tjenester	62	89	82	64	94	100
Sørge for å tilrettelegge for en god blanding av kommunal innsats og dugnadsinnsats fra folk flest i (lokale) lag og foreninger	59	70	55	64	82	76
Sørge for god kontakt med og tilgjengelighet til lokalpolitikerne	53	87	82	73	100	90
Være en åpen, inkluderende og lydhør politisk arena	50	71	73	45	88	81
Bidra til effektiv og målrettet næringsutvikling både for eksisterende og nye bedrifter	49	67	55	45	82	71
Ha en profesjonell og handlekraftig administrasjon	45	87	73	64	88	100
Bidra til effektiv og kvalifisert lokalsamfunnsutvikling i alle deler av kommunen	42	56	55	27	71	62
Være en veldrevet og effektiv tjenesteorganisasjon og forvaltningsenhet	40	76	73	64	76	90
Rekruttere og beholde godt kvalifiserte fagfolk på alle tjenesteområder	40	62	55	36	71	76
Rekruttere og beholde en velkvalifisert og dyktig toppledelse	37	67	45	55	65	90

Prioritering av de fem målene?

Andel i ulike grupper som svarer *viktig/svært viktig*

	Folk flest	Myndighetspersoner	Referansegruppa	Opposisjonsledere	Ordførere	Rådmenn
Mål 1: Tjenesteleverandør	83	97	100	91	100	95
Mål 2: rettsikkerhet	82	92	100	82	88	95
Mål 3: samfunnsutvikler	79	86	91	73	88	86
Mål 4: demokratiske arena	81	97	100	100	94	95
Mål 5: stanse pågående statliggjøringen	66	90	100	82	100	86

Påstander om hvor ansvaret for noen tjenester bør ligge

Andel i ulike grupper som svarer bekreftende på framsatte påstander

	Myndighetspersoner	Referansegruppa	Opposisjonsledere	Ordførere	Rådmenn
Sykehusene og spesialisthelsetjenesten bør fortsette å være statlige	30	5	7	9	7
Staten bør overta alt ansvaret for kollektivtransporten i spredtbygde strøk	10	0	4	1	4
Ansvaret for de videregående skolene kan overtas av forpliktende, interkommunale organisasjoner	24	5	5	5	8
Ansvaret for skatteoppkrevingen bør fortsatt ligge hos kommunene	53	7	10	15	18
Staten bør overta alle rettighetsbaserte tjenester og ytelser på SATS-feltet	14	1	3	4	6
Kommunene bør overta de oppgaver som dagens fylkeskommuner har innenfor miljø- og landbruksforvaltning	46	5	8	14	16
Kommunene bør overta de fylkeskommunale beredskapsoppgavene	22	4	4	5	7

Hvem er best skikket til å ivareta nasjonale og regionale interesser av sju forvatningsalternativer?

Myndighetspersonenes samlede rangeringsvalg (antall 1. til 7. plasser)

Forvaltningsenhet	Rangering (1 til 7)						
	1	2	3	4	5	6	7
(dagens) fylkeskommune	6	11	7	11	10	2	6
egen hjemkommune	10	8	8	9	13	5	1
større sammenslåtte kommuner	12	8	10	13	3	5	1
fylkesmannen	1	3	7	6	2	18	15
interkommunale samarbeidsordninger	5	14	12	7	1	10	4
nye storregioner (færre "fylkeskommuner")	21	7	6	5	9	3	3
andre regionale, statlige etater og organisasjoner	3	5	3	4	13	8	17

Ordførere

Forvaltningsenhet	Rangering (1 til 7)						
	1	2	3	4	5	6	7
(dagens) fylkeskommune	1	3	3	2	1	0	2
egen hjemkommune	3	5	0	4	0	1	0
større sammenslåtte kommuner	3	1	3	4	1	2	0
fylkesmannen	1	1	2	2	0	4	2
interkommunale samarbeidsordninger	2	2	4	1	1	2	0
nye storregioner (færre "fylkeskommuner")	4	1	0	1	4	1	2
andre regionale, statlige etater og organisasjoner	2	1	0	0	4	1	4

Opposisjonsledere

Forvaltningsenhet	Rangering (1 til 7)						
	1	2	3	4	5	6	7
(dagens) fylkeskommune	0	2	0	5	1	0	2
egen hjemkommune	2	1	3	0	4	0	0
større sammenslåtte kommuner	3	0	2	2	1	1	1
fylkesmannen	0	0	3	0	0	3	4
interkommunale samarbeidsordninger	2	3	0	2	0	3	0
nye storregioner (færre "fylkeskommuner")	2	3	2	1	1	1	0
andre regionale, statlige etater og organisasjoner	1	2	0	1	3	1	2

Referansegruppa

Forvaltningsenhet	Rangering (1 til 7)						
	1	2	3	4	5	6	7
(dagens) fylkeskommune	4	1	1	1	2	2	0
egen hjemkommune	2	0	0	2	5	1	1
større sammenslåtte kommuner	2	3	3	2	0	0	1
fylkesmannen	0	0	0	2	0	4	5
interkommunale samarbeidsordninger	0	5	2	3	0	0	1
nye storregioner (færre "fylkeskommuner")	3	2	4	0	2	0	0
andre regionale, statlige etater og organisasjoner	0	0	1	1	2	4	3

Rådmenn

Forvaltningsenhet	Rangering (1 til 7)						
	1	2	3	4	5	6	7
(dagens) fylkeskommune	1	5	3	3	4	0	2
egen hjemkommune	3	2	3	2	4	3	0
større sammenslåtte kommuner	3	3	2	5	1	1	2
fylkesmannen	0	2	2	2	2	6	3
interkommunale samarbeidsordninger	1	3	5	1	0	5	3
nye storregioner (færre "fylkeskommuner")	10	1	0	2	2	1	1
andre regionale, statlige etater og organisasjoner	0	1	2	2	4	1	7

Vedlegg 4

Kommunal- og regionalministerens syn på kommunestrukturen - og en høringsuttalelse fra Oslo Høyre om samme emne.

1 Erna Solberg mener landet trenger robuste kommuner

Kilde: siste Kommunalnytt fra KRD; nr. 2 2005; 21.02.2005

Færre kommuner – bedre offentlige tjenester og styrket lokaldemokrati

Hvordan skal vi greie å sikre oss at alle innbyggere også i framtiden skal få tilgang på et bredt spekter av gode offentlige tjenester? En tredjedel av våre kommuner har i dag under 3000 innbyggere og halvparten har under 5000 innbyggere. Det blir åpenbart for stadig flere at mange av de minste kommunene sliter med å tilby sine innbyggere de tjenestene de har krav på. Dette bør være kjernen i den norske debatten om kommunestruktur. Men mange tar dessverre ikke inn over seg den kjennsgjerning at kommunenes oppgaver er blitt så store og komplekse at dagens små kommuner ikke er i stand til å løse mange av dem.

Større kommuner og gode tjenester

Kommunene yter tjenester på tunge velferdsområder som barnehage, skole og eldreomsorg – tjenester som er viktige for store befolkningsgrupper. Kommunene skal også yte gode tjenester til mindre grupper i befolkningen: Omsorg for mennesker med psykiske lidelser, barn som vanskjøttes, mennesker med store sosiale problemer. Ofte henger disse tingene sammen, og jeg ønsker meg kommuner som ser sammenhengene og som evner å gripe disse an på en god måte for de som trenger et sammensatt og helhetlig tjenestetilbud. Da må kommunene ha ansvar for mange virkemidler, og de må også ha frihet til å finne ut hvordan de menneskelige og økonomiske ressursene best kan brukes for å dekke brukerens behov.

Mange kommuner har ikke befolkningsgrunnlag for mer enn små stillinger på mange fagområder. Disse kommunene taper ofte i konkurransen om den kvalifiserte arbeidskraften. Konsekvensen blir ofte sårbare fagmiljøer, og utrygghet for brukerne. For eksempel mangler halvparten av norske kommuner kompetanse på de alvorligste barnevernsakene.

For å bøte på mangler i kommunenes oppgaveløsning, roper gjerne interesseorganisasjoner, fagforeninger og andre på mer statlig detaljstyring av

kommunene. Som om det kan skaffe fagfolk som kan gi brukerne gode tjenester! Snarere er det slik at summen av statlig detaljstyring gir mer ensretting og standardisering, og svakere muligheter lokalt til å finne løsninger som er tilpasset behovene til den enkelte bruker.

Større kommuner og et reelt folkestyre

Jeg har grunnleggende tro på verdien av å ha et lokaldemokrati. For å sikre et lokaldemokrati med reelt innhold, må vi være villig til å forandre systemene rundt. Å forandre kommunestrukturen handler om å bevare det reelle, lokale folkestyret. For hvis ingenting skjer med kommunenes robusthet, og konsekvensen av dette blir svekkede tjenester til innbyggerne, blir det i lengden vanskelig å forsvare at kommunene skal ha et så stort ansvar for velferden som i dag. Da frykter jeg at sentralistiske politikere, særinteresser og fagorganisasjoner får viljen sin: Stadig mer statlige direktiver, statlig overtagelse av oppgaver og mindre beslutningsmakt i lokalsamfunnene.

Og hva hjelper det om vi i fremtiden kan skryte på oss å ha mange små kommuner med nærhet mellom kommunestyre og innbyggere – hvis kommunestyret ingen makt har?

Frivillighet

1. Regjeringen ønsker at kommunesammenslutninger skal basere seg på frivillighet. Det gjør også Høyre i sitt nye partiprogram, men i vurderingen av statlig styring kontra lokal frihet må flere forhold vurderes. Et viktig hensyn er om de disposisjoner som en enkelt kommune foretar seg, kan ha så mange konsekvenser for det øvrige Kommune-Norge at det kan tilsi et noe sterkere statlig engasjement, uten at det betyr noen massiv "tvangssammenslutning". For det første kan det altså stilles spørsmål ved om kommunene i lys av fremtidige utfordringer kan løse sine oppgaver – enda mindre påta seg nye oppgaver – med den kommunestruktur vi har i dag. Dersom mange kommuner da benytter sin frihet til fortsatt å være liten, kan dette medføre at ALLE kommuner mister oppgaver eller utsettes for sterkere statlig styring.
2. For det andre kompenseres smådriftsulempen gjennom inntektssystemet. Det vil si at de som ønsker å være "lykkelige som liten" ikke finansierer dette selv – det er øvrige kommuner som betaler denne regningen.
3. En tredje problemstilling finner vi i såkalte "inneklemt byområder". Her vil et veto mot kommunesammenslutning fra relativt få innbyggere i en liten kommune kunne sperre for bedre arealløsninger for mange innbyggere i en stor kommune.

Færre og større kommuner er ikke et mål i seg selv. Men det er et virkemiddel for å nå målet om et velfungerende Kommune-Norge med et godt lokaldemokrati og ansvar for mange oppgaver, der innbyggerne står i sentrum. Det er med andre ord på høy tid at vi får en debatt i Norge som handler om hvordan vi sikrer en fremtidig kommunestruktur med robuste kommuner: Som yter et bredt spekter av tjenester med høy kvalitet, som er dyktige samfunnsutviklere og som er reelle lokaldemokratiske arenaer.

2 Oslo Høyre mener landet bare trenger vel 200 kommuner

I en høringsuttalelse til Høyres stortingsvalgprogram mener Oslo Høyre at antallet kommuner i Norge kan halveres. Partiet mener at Norge generelt er overadministrert og at det er behov for reformer som resulterer i større effektivitet på både statlig og kommunalt nivå.

Disse reformene må legge vekt på desentralisering, forenkling, valgfrihet, mangfold og differensiert oppgaveløsning.

Oslo Høyre går inn for at flere oppgaver flyttes fra staten til kommunene. Kommunene bør kunne overta ansvar for arbeidsformidling og trygdekontor innenfor rammen av SATS. Ansvaret for rus bør tilbakeføres til kommunene. Det bør åpnes for forsøk med kommunalt ordenspoliti med avgrenset politiansvar i større byer. I forbindelse med gjennomgangen av skatteinnkreving bør det også vurderes om kommunene kan ta ansvar for momsinnkreving.

Oslo Høyre mener det er for mange og små kommuner i Norge, og mener Høyre bør ha mål om en halvering av antall kommuner.

Gjennom større og færre kommuner kan penger som i dag brukes på administrasjon frigjøres til tjenester for innbyggerne. Samtidig vil større kommuner gi innbyggerne bedre tjenester fordi større fagmiljøer også danner grunnlag for kompetanseheving lokalt.

For å stimulere til økt sammenslåing bør nye oppgaver vurderes lagt til de sammenslåtte kommunene. Samtidig bør småkommunetillettet fjernes/redueres.

Oslo Høyre mener at det bør åpnes for bruk av tvang for å få til kommunesammenslåing. OH vil vise til at det uansett vil kunne være betydelige motkrefter, også i de tilfellene hvor det er flertall blant de folkevalgte eller i befolkningen.

Vedlegg 5

Utdrag fra sammendrag i NIBR-prosjektrapport 1/2001

Generalistkommunekravets fire dimensjoner

Generalistkommunekravet oppfattes gjerne å bestå av fire dimensjoner:

- Kommunenes *demokratiske funksjon* innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse
- Kommunenes funksjon som *tjenesteyter* er mangesidig. Ett aspekt er hvilket omfang av tjenester kommunene 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.
- *Rettsikkerhet* stilles som krav til all offentlig tjenesteyting. Rettsikkerhet innebærer at innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uhildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Dette er elementer ved rettsikkerhetens prosessuelle side. Den materielle siden ved rettsikkerhet 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 knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område.

Små kommuner – mer demokrati?

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. Internasjonal forskning har funnet argumenter og belegg for både positive og negative sammenhenger mellom størrelse og demokrati. Årsaken til dette kan være at 'demokrati' kan forstås på ulike måter. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og demokrati kan dermed avhenge av hvilken demokratiforståelse som ligger til grunn for analysene. I rapporten drøftes fire sentrale teorier om demokrati: det direkte demokratiet, det representative demokratiet, brukerdemokratiet og det deliberative demokratiet. Disse teoriene peker på ulike måter – eller kanaler – for innbyggerne i en kommune til å påvirke lokalpolitikken.

Gjennomgangen av nyere norsk forskning tyder på at det er sterke og svake sider ved demokratiet 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. Nærhet og personkjennskap kan imidlertid også ha problematiske sider. Når lokalpolitikken blir personfokuset, snarere enn partifokuset, blir det større forskjeller mellom folk med og uten kunnskap om enkeltpersonene i politikken. Dette kan for eksempel gjøre det vanskelig for innflyttere å orientere seg i det kommunalpolitiske landskapet.

I store kommuner kan det lettere oppstå fremmedgjøring fordi folk ikke forstår eller kan overskue veien fra individuelle ønsker til faktisk politikk. Forskning viser at det er atskillig færre som tar direkte kontakt med politikere og administrasjon i store kommuner enn i småkommunene. Tilliten til lokalpolitikkerne er også mindre i større kommuner. Store kommuner tar imidlertid mer aktivt i bruk tiltak for å engasjere brukergrupper i beslutninger som er av relevans for gruppen.

Små kommuner – godt tjenestetilbud, men lav effektivitet ?

Utviklingen i den norske velferdsstaten etter krigen har vært ledsaget av en betydelig overføring av oppgaver til kommunene. Kommunenes håndtering av tjenesteproduksjonen utgjør et viktig moment i vurderingen om ytterligere delegasjon til kommunalt nivå er mulig og ønskelig. Spørsmålet er om alle kommunene har ressurser og kompetanse til å ta hånd om det store spekteret av tjenester som de har ansvar for?

I vurderingen av kommunenes evne til å ivareta tjenesteproduksjonen, er det naturlig å trekke frem tre aspekter ved tjenestene. Det første er *omfanget* av de produserte tjenestene, regnet pr. innbygger. Et annet er *kvaliteten* ved tjenestene. Det tredje aspektet – *effektivitet* – dreier seg om ressursbruken i produksjonen av de kommunale tjenestene, og henger sammen med både omfang og kvalitet. Det er ofte problematisk å skille de tre dimensjonene ved det kommunale tjenestetilbudet fra hverandre.

Vår gjennomgang av forskning om kommunenes tjenestetilbud har vist at de minste kommunene jevnt over produserer et større *omfang* av tjenester pr. innbygger enn store kommuner. Dette gjelder særlig de mest grunnleggende direkte personrettede tjenestene. Småkommunene har høyere dekningsgrader og bruker mer ressurser pr. innbygger på omsorgs- og helsetjenester, grunnskole og barnehager. Tjenestetilbudet henger nøye sammen med kommunenes frie inntekter, og det sentrale overføringssystemet sørger for at de minste kommunene er i stand til å tilby sine innbyggere et betydelig omfang av tjenester.

Kvaliteten ved kommunenes tjenestetilbud er vanskelig å måle. De undersøkelsene vi her har vist til, gir ingen klare indikasjoner på at kvaliteten på tjenestene som tilbys i de minste kommunene er dårligere enn hva de større kommunene tilbyr. For flere tjenesteområder er det slik at småkommunene har høyere dekningsgrader, men lavere utgifter pr. plass sammenliknet med store kommuner. Dette kan bety at kvaliteten på den enkelte plass er lavere i de minste kommunene, eller at effektiviteten i tjenesteproduksjonen er høyere. En like rimelig forklaring kan være at den høye dekningsgraden i snitt gir mindre belastende brukere i de små kommunene, og at dette bidrar til å holde kostnadene nede. For enkelte tjenester viser undersøkelsene at småkommunene kan ha problemer med å rekruttere personale med tilstrekkelig (spesial)kompetanse. Det kan også være vanskelig å opprettholde et tilbud for grupper eller enkeltpersoner med spesielle behov i de minste kommunene. Dette er imidlertid ikke godt dokumentert.

Kostnadseffektivitet dreier seg om hvor mye ressurser som går med i produksjonen av en vare eller tjeneste. Det er påvist stordriftsfordeler i institusjonsdrift innenfor pleie- og

omsorgssektoren, grunnskole, tekniske tjenester og kommuneadministrasjon. For institusjonsdrift og administrasjon synes bosettingsstrukturen i kommunen å spille relativt liten rolle for kostnadene. Kostnadene til grunnskole og tekniske tjenester er imidlertid følsomme for bosettingsstrukturen i kommunen. Spredtbygde kommuner, og kommuner som velger å opprettholde en desentralisert skolestruktur, har betydelig høyere utgifter enn andre kommuner. Innenfor hjemmetjenestene er det påvist mindre smådriftsulemper.

Kommunal *prioriteringseffektivitet* – eller ytre effektivitet – dreier seg om kommunenes evne til å tilpasse sin produksjon til ønsker og behov i befolkningen. Forskning har vist at befolkningen i de små kommunene jevnt over er mest tilfredse med kommunens tjenestetilbud. Det er bare innenfor kultursektoren og tekniske tjenester vi kan observere større tilfredshet i store kommuner. Dette kan tyde på at de minste kommunene på de fleste områder klarer å tilpasse tilbudet til befolkningens ønsker og behov. På den annen side er det påvist at tilfredshet avhenger av kommunens ressursbruk innenfor sektoren. Dette innebærer at tilfredsheten til innbyggerne i småkommunene i noen grad må forklares med den høyere ressursbruken i disse kommunene.

De minste kommunene har vist seg å være mer fleksible og mer tilpasningsdyktige enn større kommuner. Småkommunene klarer raskere å endre sin tjenestesammensetning når behovene forandrer seg. Større kommuner er tyngre å endre. Det er likevel de største kommunene som er mest ivrige når det gjelder å adoptere nye styringsverktøy i administrasjonen.

Små kommuner – en fare for borgernes rettssikkerhet?

Hensynet til borgernes 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 ved kommunenes oppgaveløsning. 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 garantist for rettssikkerhetsaspektet stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både *innholdsmessig* og *prosedyremessig*. 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 ikke gjennomført mange bredt anlagte analyser av småkommunenes evne til å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Undersøkelser av barnevernet viser at andel barn under tiltak er betydelig lavere i små kommuner sammenliknet med større kommuner. Denne forskjellen kan dels skyldes at omfanget av problemer er mindre i småkommunene, men analyser tyder også på at terskelen for å gripe inn med barneverntiltak er høyere i de små kommunene. De minste kommunene har oftere problemer med å rekruttere ansatte med barnevernpedagogisk utdanning. Mange barnevernarbeidere i små kommuner synes det er en belastning at de er alene om vanskelige avgjørelser. Spesielt oppfattes det som problematisk å handle på tvers av lokalsamfunnets normer i slike tilfeller.

Små kommuner – mindre forvaltningskompetanse ?

I tillegg til den alminnelige tjenesteytingen overfor innbyggerne, skal kommunene ivareta oppgaver knyttet til utviklingen av lokalsamfunnet. Rollen som samfunnsutvikler har vært sett som kanskje den største utfordringen for små kommuner. Oppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale området, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrenser. Disse oppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft.

Kommunenes utviklingsoppgaver er i ulik grad styrt fra sentralt hold. Kommunene er pålagt å drive fysisk planlegging, mens lokal næringsutvikling i stor grad er en oppgave initiert av kommunene selv. I små kommuner fremstår planleggingsoppgavene gjerne som mindre komplekse sammenliknet med større kommuner. I næringspolitikken, derimot, vil småkommunene i mange tilfeller stå overfor særlig utfordrende oppgaver. Mange småkommuner har et betydelig fraflyttingsproblem, og behovet for lokal næringsutvikling for å skape arbeidsplasser kan være prekært.

Vi har funnet et begrenset omfang av kvantitativ forskning om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem.

Vedlegg 6

Utdrag fra NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Oppgavefordeling mellom stat og kommune

Et grunnleggende spørsmål knyttet til organiseringen av offentlige oppgaveløsning er om det er det nasjonale, politiske nivået, staten, eller om det er det lokale, ev. det regionale forvaltningsnivået som bør ha det politiske ansvaret for oppgavene. Norge er en enhetsstat der all politisk autoritet formelt sett er forankret i sentrale institusjoner.

Stortinget delegerer myndighet til fylkeskommuner og kommuner gjennom alminnelig lovgivning. Samtidig er et lokalt demokratisk nivå med en selvstendig status innarbeidet gjennom en over 150 år lang tradisjon. Kommunene og fylkeskommunene er gjennom lovgivningen gitt en uavhengig stilling. De kan påta seg oppgaver som ikke er utrykkelig forbudt i lov og har i utgangspunktet stor frihet til selv å bestemme hvordan lovpålagte oppgaver skal løses. Frihet i oppgaveløsningen er likevel begrenset av statlig styring og kontroll, varierende med de ulike oppgavene. Hva kommunalt politisk ansvar for offentlig oppgaveløsning innebærer, kan derfor ikke ses uavhengig av graden av statlig styring.

Den norske kommunemodellen har flere viktige trekk som er av betydning for vurderingen av oppgavefordelingen mellom stat og kommune:

- Kommunene har en bred oppgaveportefølje og utgjør en stor del av offentlig sektor.
- Alle kommuner har samme lovpålagte rammebetingelser og dermed de samme statspålagte oppgaver.
- Kommunestrukturen er fragmentert, med mange små kommuner.

I forbindelse med St.meld. nr. 31 (2000 001) og oppfølging i St.meld. nr. 19 (2001-2002) har Stortinget drøftet oppgavefordelingen mellom stat og kommune på basis av overordnede verdier og hensyn. Det er bred politisk enighet om at de viktige verdier og hensyn er knyttet til frihetsaspektet, reelt demokrati inklusive innbyggernes mulighet for deltakelse i demokratiske prosesser, effektiv oppgaveløsning, samordning og brukerretting, rettsikkerhet, likhet og likeverdighet og nasjonaløkonomiske hensyn og andre mål som krever nasjonale løsninger. Ved vurdering av ansvars plasseringen for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, tar utvalget utgangspunkt i disse verdier og hensyn, og de retningslinjer for oppgavefordeling som Oppgavefordelingsutvalget trakk opp på basis av disse (NOU 2000: 22).

Verken opplisting av verdier og hensyn eller mer konkret formulerte retningslinjer gir klare og entydige svar på hvor ansvaret for en oppgave skal plasseres. For de fleste oppgaver vil flere enn ett hensyn måtte telle med. Oppgavefordelingen må derfor skje ut fra en samlet vurdering og sammenveining av de ulike verdier og hensyn og i mange tilfeller vil flere av retningslinjene derfor være relevante.

Slik utvalget ser det, fanger Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer opp tre sentrale dimensjoner; oppgaveløsning i forhold til geografisk nivå, organisering og styring i forhold til oppgavens karakter, og samordning av sammenhengende oppgaveområder. Med utgangspunkt i dette vektlegger utvalget tre hensyn som må ivaretas ved en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Mange av oppgavene i arbeids- og velferdsforvaltningen krever geografisk nærhet til brukerne.
- Arbeids- og velferdspolitikken skal ivareta nasjonale hensyn. Lokalpolitikk kan bidra med lokalkunnskap, men forskjeller etter lokalpolitiske valg er lite ønskelig.
- Arbeids- og velferdsforvaltningen krever samordning over et bredt felt av tjenester og ytelser. Samordningen må ta utgangspunkt i de viktigste samfunnsmessige mål og brukernes behov.

Tilknytningsform og styring

Organisering av offentlig virksomhet er i de senere årene viet betydelig oppmerksomhet. Mange trekk ved den samfunnsmessige utviklingen har medført press på offentlig virksomhet og gitt behov for nye og mer spesialiserte organisasjonsformer. Et grunnleggende synspunkt i dette arbeidet er at offentlige virksomheter ikke bør organiseres ut fra en felles mal, men tilpasses virksomhetens formål og oppgaver, særskilte rammebetingelser og de krav som stilles fra brukere og samfunnet for øvrig. Tilpasningen krever avklaring av grad av politiske styring versus fristilling og lokal handlefrihet, organisatorisk differensiering og bruk av eierstyring som virkemiddel. Sentralt er at valg av og nærmere utforming av tilknytningsform legger grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres av overordnet politisk nivå, samtidig som styringsform legger føringer for organisering. Tilknytningsformen bestemmer i stor grad hvordan den direkte og løpende styringen av virksomheten skal utøves, og den legger føringer for hvordan andre styringsvirkemidler som lovgivning og finansiering kan brukes.

Et hovedskille i styringssammenheng går mellom offentlige virksomheter som er organisert som en del av staten/kommunen, dvs. ordinær forvaltning, og forvaltningsbedrifter og andre virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter. Offentlige oppgaver hvor det ut fra et politisk styringsbehov ikke er nødvendig med statlig eierskap til oppgaveløsningen, kan også styres gjennom inngåelse av kontrakter med eksterne, for eksempel private leverandører. Slik kontraktsstyring krever et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjon.

Utvalget mener at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse som hovedregel bør organiseres nært politiske organer og i forvaltningsorganer. Myndighetsutøvelse er knyttet til statens og kommunenes rolle som regulerende myndighet, godkjenningmyndighet og sanksjonsmyndighet m.v. Sentrale former for myndighetsutøvelse er generell og individuell normering, kontroll og sanksjonering. Normering innebærer fastlegging av rettigheter og plikter generelt ved forskrifter eller individuelt ved enkeltvedtak. Myndighetsutøvelse innebærer også bruk av offentlige midler, både i forhold til enkeltpersoner, virksomheter og organisasjoner.

En vesentlig del av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver medfører myndighetsutøvelse. Utvalget mener at denne delen av forvaltningen bør være organisert som ordinære forvaltningsorgan(er). Forvaltningsorganiseringens styrke er at den fremmer rettssikkerhet, rettsriktige avgjørelser og kvalitetssikring. Ved bruk av kontraktstyring med tjenesteleveranser fra andre, bør bestillerfunksjonen ses som en del av myndighetsutøvelsen.

Produksjon av tjenester vil ofte kreve andre organisasjonsformer og styringsmekanismer enn oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse. Organisasjonsformene bør være egnet til å håndtere raske omstillinger, fleksibilitet i oppgaveløsningen og nyskaping. For politiske myndigheter er styringsbehovet først og fremst knyttet til om ønsket mengde og kvalitet produseres til lavest mulig kostnad.

Kontraktstyringens styrke er at den kan fremme kostnadseffektivitet. Dette skyldes både at en kan spille på organisasjoner med den tilstrekkelige fleksibilitet og omstillingsevne, og at konkurranse kan brukes som et virkemiddel for å få redusert kostnadene. En rekke forutsetninger, bl.a. knyttet til finansieringsform, må være på plass for at en ved kontraktstyring skal oppnå tilstrekkelig styring, særlig i forhold til ønsket kvalitet. Utvalgets syn er at kontraktstyring bør tas i bruk dersom en kan oppnå god nok kontroll med levert mengde og kvalitet. En viktig forutsetning for at kontraktstyring skal være effektivt er at det eksisterer flere potensielle leverandører slik at konkurranse kan etableres. Dersom dette ikke er mulig, kan også organisering av offentlig tjenesteproduksjon i organisasjoner som er egne rettssubjekter være aktuelt framfor forvaltningsorganisering.

Kontraktstyring er allerede i bruk i stort omfang i Aetat. På oppdrag fra utvalget har Handelshøyskolen BI foretatt en utredning av hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver som egner seg for ekstern produksjon. I følge utredningen er potensialet for kontraktstyring – utover de tjenester som i dag kjøpes eksternt – forholdsvis begrenset. Utredningen peker på at intensive arbeidsformidlingsoppgaver i større grad bør kunne utføres av eksterne leverandører, og at visse sider ved hjelpemiddelforvaltningen kan vurderes.

Etter utvalgets syn må en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning utnytte fordelene ved kontraktstyring så langt som det finnes formålstjenlig. Vesentlige endringer i forhold til dagens situasjon vil kreve mer utredning og nærmere vurdering. Dette må være et løpende ansvar for de politisk ansvarlige og ledelsen i en ny organisasjon.

Kobling mellom rettigheter og plikter

Generelt er koblingen mellom ytelser, plikter og aktivitetskrav begrunnet med at enkeltindividet også har et eget ansvar for sin livssituasjon når det offentlige trer støttende til.

Utvalget legger vekt på anbefaling fra OECD om en tett organisatorisk samordning mellom ytelser og relaterte arbeidsrettede tjenester. De prinsipielle argumentene for dette er at det vil bidra til et sterkere arbeidsfokus i de sosiale velferdsordningene ved at flere kanaliseres mot arbeid, og færre mot varige livsoppholdsytelser. Det legger til rette for en mer effektiv gjennomføring av arbeidslinjen i velferdspolitikken.

Utvalget vil peke på at en tettere organisatorisk samordning også vil kunne være et viktig bidrag til bedre brukerrorettning. Stønadsstype og stønadsperiode kan tilpasses de aktivitetene og tjenestene som det er aktuelt å gjennomføre. Ved at ytelses- og tjenestebehovet kan vurderes av en og samme enhet vil det samtidig være mindre aktuelt å henvise brukere

med sammensatte behov til flere instanser. En tettere organisatorisk samordning vil også kunne bidra til kostnadseffektivitet.

En organisatorisk samling av beslutningsansvaret for både tjenesteyting og ytelsesforvaltningen kan imidlertid lett føre til at tjenesteytingen i for stor grad blir preget av forvaltningsmessige verdier og saksbehandling. Alternativt til at beslutningsansvaret legges til en og samme instans, kan det være mulig å ivareta et samordningsbehov på en effektiv måte gjennom kontraktstyring med en ekstern leverandør av tjenester, eller gjennom en effektiv eierstyring. Det er imidlertid grunn til å understreke at verken kontraktstyring eller eierstyring vil kunne ivareta alle hensyn som taler for en organisatorisk samordning, for eksempel kravet til god brukerretting ved at brukerne skal slippe å forholde seg til flere ulike instanser.

Etter utvalgets vurdering må det ved valg av organisasjonsform være en klar forutsetning at den nødvendige koplingen mellom rettigheter og plikter kan ivaretas. Der det er ordninger med en sterk kobling bør det være et entydig ansvar for både rettighetsvedtak og for at oppfølging av forutsatte plikter blir utført.

Organisering og kostnadsoverveltning

En organisering som medfører at kostnader og brukere skyves over fra ordninger som gir inntektssikring på midlertidig basis til varige stønadsordninger, eller som medfører at brukere blir gående lenge på velferdsordninger som følge av at det ikke iverksettes nødvendige eller tilstrekkelige arbeidsrettede tiltak, bidrar ikke til å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd. Kostnadsoverveltning mellom ulike instanser er en indikasjon på kasteballsproblemer på individnivå. Kostnadsoverveltning er særlig uheldig når det fører til at personer som har en viss arbeidsevne intakt ender i en varig stønadssituasjon.

Dersom kostnadsoverveltning skal unngås bør det etter utvalgets vurdering stilles følgende krav til organisering:

- Velferdsforvaltningen må organiseres med klare ansvarslinjer. Det finansielle ansvarsprinsippet må følges.
- En bør unngå finansieringsmåter som kan medføre overveltning fra harde (kommunale) budsjettammer til myke (statlige) budsjettammer, særlig der inngangsvilkårene for rett til stønad er skjønnsmessige og ikke på en effektiv måte kan demme opp mot forsøk på overveltning.
- Ansvar for rammestyrte arbeidsrettede tiltak og tjenester og for relaterte rettighetsstyrte stønader krever sterk samordning og helhetsvurdering for at kostnadsoverveltning skal unngås.

Breddesammenheng eller spisset målrettethet i organiseringen

Etter utvalgets syn kan det ikke direkte ut fra tilgjengelig forskning og faglitteratur trekkes noen klar konklusjon om organisasjoner med entydige formål er mer formåls- og kostnadseffektive enn mer sammensatte organisasjoner.

Institusjonell beslutningsteori tilsier at det å etablere organisatoriske enheter av en viss størrelse med entydige formål på tvers av eksisterende etater, vil kunne gi store utfordringer. Forvaltningsteorien om oppdragsorienterte organisasjoner forsøker å gi svar på disse utfordringene. Det hevdes at oppdragsorienterte organisasjoner, dvs. organisasjoner med et tydelig hovedformål, kan fungere effektivt selv med komplekse mål, mangefasetterte oppgaver og mange oppdragsgivere og interessenter. Avgjørende vil imidlertid være at de formål en samler organiseringen om er innbyrdes forenlige og

konsistente. I så fall kan en oppdragsorientert organisering skape et godt grunnlag for å etablere en felles oppfatning av hva som er det grunnleggende formålet med virksomheten. Et tydelig og samfunnsmessig viktig formål kan i seg selv virke motiverende på medarbeidere, og en slik organisering kan tiltrekke seg medarbeidere som har en egenmotivasjon for å jobbe med nettopp disse oppgavene. Prisen for å bygge opp organisasjonen rundt et tydelig formål og personlig motivasjon hos medarbeiderne, kan imidlertid være omstillingstregghet dersom formål og kurs skal justeres.

Samlet sett mener utvalget at det å finne fram til en organisering som gir tydelighet i oppdrag rundt det som nå er det viktigste, må tillegges stor vekt.

Rettsikkerhet

Utvalget har valgt å gå nærmere inn på to områder som er fundamentale for å sikre brukernes rettsikkerhet, og som på ulik måte blir påvirket av eller gir føringer for hvordan forvaltningen av velferdsordningene organiseres; Retten til å klage og få overprøvd et vedtak av et uhildet organ, og retten til personvern.

For å ivareta rettsikkerheten til brukerne på en best mulig måte i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning, bør bl.a. følgende grunnleggende hensyn ivaretas:

- Organiseringen av klagebehandlingen bør skje på en måte som sikrer mest mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksenheten.
- Klagebehandlingen må sikres en høy, faglig kvalitet, og en mest mulig koordinert og helhetlig tilnærming på tvers av de ulike velferdsordningene. Klage- og ankesystemet bør være brukerrettet ved at det er lett tilgjengelig, og at avgjørelsene er lett forståelige. Kort saksbehandlingstid er også vesentlig for brukernes rettsikkerhet.
- Det må legges til rette for at erfaringsmaterialet fra klagebehandlingen kan brukes både i forhold til læring og utvikling, som grunnlag for tilsyn og kontroll, og som grunnlag for ev. å justere og korrigere praksis. Organiseringen av klage- og ankebehandlingen bør i størst mulig grad bidra til å sikre lik praksis og saksbehandling på tvers av geografiske og organisatoriske skillelinjer.
- Organisering, rutiner og systemer må sikre at personopplysninger holder en god kvalitet, og ikke kommer på avveie.