

Tore Hansen (red.)

Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme

Kommunesammenslutningenes
legitimeringsgrunnlag

Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme



Andre publikasjoner fra NIBR:

- | | |
|-----------------------------|---|
| NIBR-rapport 2002:21 | Flat struktur og resultatenheter
Utfordringer og strategier for kommunal ledelse
147 sider inkl. vedlegg. Kr 250,- |
| NIBR-rapport 2002:12 | Politikk eller teknikk?
Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for fordeling av midler til bydelene
109 sider. Kr 250,- |
| NIBR prosjektrapport 2001:8 | Er det størrelsen det kommer an på?
Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner
173 sider inkl. vedlegg.. Kr 195,- |

Publikasjonene kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no
Se også NIBRs hjemmeside
www.nibr.no

Tore Hansen (red.), Leif Arne Heløe, Trine Monica
Myrvold, Jøran Toresen og Marthe Winswold

Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme

Kommunesammenslutningenes
legitimeringsgrunnlag

NIBR-rapport 2003:10

Tittel: **Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme**
Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag

Forfatter: Tore Hansen (red.), Leif Arne Heløe, Trine Monica Myrvold, Jøran Toresen og Marthe Winsvold

NIBR-rapport: 2003:10
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-428-3
Prosjektnummer: O-2065
Prosjektnavn: Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur

Oppdragsgiver: Kommunenes Sentralforbund
Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Rapporten tar opp hvilke hensyn det er som legitimerer kommunesammenslutninger. Det trekkes et skille mellom hensynet til demokratiske verdier og borgereffektivitet på den ene sida og hensynet til effektiv tjenesteyting eller systemkapasitet på den andre sida. Analysene viser at det er små forskjeller i borgereffektivitet eller demokratiske kvaliteter mellom små og store kommuner. Mens ideologisk argumentasjon om demokratiske verdier har preget Stortingets debatter om kommunesammenslutninger, har hensynet til systemkapasitet preget de lokale debattene. For den enkelte kommune synes det å være pragmatiske hensyn knyttet til den materielle nytteverdi av sammenslutningen som er det viktige.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: Juni 2003
Antall sider:
Pris: Kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside: Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2003

Forord

Dette er en rapport fra prosjektet ”Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur”. Prosjektet er delt inn i tre moduler, som rapporten bygger på: For det første drøftes det hvilke hensyn som legitimerer kommunesammenslutninger. For det andre hvilke konsekvenser kommunesammenslutninger har for demokrati og politisk deltakelse. For det tredje sammenhengen mellom kommunestørrelse og effektivitet, funksjonalitet og kvalitet i kommunenes tjeneste-produksjon.

Det er benyttet data fra Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse fra 2001, og fra kommunedatabasen til Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste. Det er selvsagt forfatterne som er ansvarlige for de analyser og fortolkninger som er foretatt på grunnlag av disse datasettene.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag av Kommunenes sentralforbund. Prosjektleder er Sissel Hovik. Rapporten er redigert av Tore Hansen. Leif Arne Heløe, Trine Monica Myrvold, Jøran Toresen og Marthe Winsvold har bidratt på ulike kapitler.

Oslo, juni 2003

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	9
1 Kommunesammenslutninger – legitimitet og demokratiske konsekvenser av Tore Hansen og Trine Monica Myrvold.....	11
1.1 Innledning	11
1.2 Sammenslutninger og kommunestørrelse	11
1.3 Demokratiske hensyn	13
1.4 Kommunal tjenesteproduksjon: effektivitet og kvalitet	15
1.5 Rapportens opplegg.....	16
2 Begrunnelser for kommunesammenslutninger av Leif Arne Heløe.....	19
2.1 Innledning	19
2.2 Kommuneinndelingskomiteen (Schei- komitéen).....	20
2.3 Buvik – utvalgene	21
2.4 Erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder	22
2.5 Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen og Oppgavefordelingsutvalget	25
2.6 Kommune – og fylkesinndelingsutvalget (Christiansen-utvalget).....	27
2.7 To nyere utredninger om kommunesammenslutninger og/eller interkommunalt samarbeid.....	29
2.8 Oppsummering og sluttord.....	31
3 Kommunesammenslutninger og politisk legitimitet av Tore Hansen	35
3.1 Innledning	35
3.2 Forankring i lokalmiljøet.....	39
3.3 Sosial kapital og institusjonell tillit.....	41
3.4 Politisk påvirkningsmulighet	45

3.5	Avslutning.....	49
4	Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon av Trine Monica Myrvold og Jøran Toresen.....	51
4.1	Små kommuner – store oppgaver.....	51
4.2	Produksjonsstruktur, tjenestetype og lokalisering.....	53
4.3	Kommunestørrelse og tjenestekvalitet.....	59
4.4	Kommunesammenslutningers betydning for kommunal tjenesteproduksjon.....	61
4.5	Stordrifts- og kvalitetsgevinster i kommunal tjenesteproduksjon.....	70
5	Kommunestrukturens politiske grunnlag og retorikk av Tore Hansen.....	75
5.1	Innledning.....	75
5.2	Ideologiske hovedposisjoner.....	76
5.3	Inndelingsdebattene.....	79
5.4	Motstanden mot sammenslutninger.....	87
5.5	Lokale initiativ.....	92
5.6	Avslutning.....	96
6	Politiske effekter av kommunesammenslutninger av Tore Hansen og Marthe Winsvold.....	99
6.1	Innledning.....	99
6.2	Effekter på valgdeltakelsen.....	101
6.3	Oppslutning om bygdelister.....	104
6.4	Direkte politisk deltakelse og kommunestørrelse.....	106
6.5	Avslutning.....	109
7	Avslutning av Tore Hansen og Trine Monica Myrvold.....	113
	Litteratur.....	119

Tabelloversikt

Tabell 3.1 ...Tilknytning til kommunen etter kommunestørrelse	40
Tabell 3.2 ...Tillit til andre mennesker etter kommunestørrelse. Prosenttall	42
Tabell 3.3 ...Medlemskap i frivillige organisasjoner etter kommunestørrelse. Prosenttall.....	44
Tabell 3.4 ...Tillit til kommunestyret etter kommunestørrelse. Prosenttall	45
Tabell 3.5 ...Muligheter for vanlige folk til å legge fram sine synspunkter for politikere etter kommunestørrelse. Prosenttall	46
Tabell 3.6 ...Oppfatning av å kunne gjøre noe dersom kommunestyret diskuterte et nytt tiltak som syntes urimelig etter kommunestørrelse. Prosenttall	47
Tabell 3.7 ...Multivariat regresjonsanalyse av oppfatninger om egne politiske påvirkningsmuligheter. Standardiserte regresjonskoeffisienter	48
Tabell 4.1 ...Eksempler på trekk ved kommunale tjenester og deres produksjonsstruktur	56
Tabell 4.2 ...Mulige effekter av kommunesammenslutninger for en del kommunale tjenester – i forhold til effektivisering, kvalitet og sentralisering	73
Tabell 6.1 ...Variasjoner i nivået på valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1967. Betakoeffisienter, t-verdier og signifikansnivå	103
Tabell 6.2 ...Variasjoner i oppslutningen om bygdelister ved kommunevalget i 1967. Betakoeffisienter, t-verdier og signifikansnivå	105
Tabell 6.3 ...Direkte politisk deltakelse etter kommunestørrelse. Prosent som har deltatt	107
Tabell 6.4 ...Variasjoner i direkte politisk deltakelse rettet mot og utenfor den politiske kanal. Standardiserte regresjonskoeffisienter	109

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Sosial kapital og demokratisk effektivitet</i>	41
Figur 4.1	<i>Eksempler på kommunale tjenesters produksjonsstruktur</i>	58
Figur 4.2	<i>Driftsutgifter per innbygger til sentraladministrasjon etter innbyggertall. 1997</i>	62
Figur 5.1	<i>Typologi over ideologiske posisjoner i forhold til det lokale selvstyres legitimeringsgrunnlag</i>	78

Sammendrag

Tore Hansen (red.), Leif Arne Heløe, Trine Monica Myrvold, Jøran Toresen og Marthe Winsvold

Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme

Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag

NIBR-rapport 2003:10

I juni 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne gjennom folkeavstemninger hadde gått i mot sammenslutning. Gjennom dette vedtaket fikk enkeltkommuner i realiteten en vetorett i forhold til fremtidige sammenslutninger, samtidig som Stortinget langt på vei valgte å plassere seg på sidelinjen i forhold til dette spørsmålet. Til tross for at representanter for de partier som i 1995 stemte for dette vedtaket – og da først og fremst Høyre – i ettertid har argumentert for behovet for til dels omfattende sammenslutninger, har dette – med ett unntak – ikke ført til noen endringer i kommuneinndelingen i løpet av de siste årene.

I denne rapporten tar vi opp spørsmålet om hvilke hensyn det er som legitimerer sammenslutninger av kommuner. I denne sammenheng har vi trukket et skille mellom hensynet til demokratiske verdier og borgereffektivitet på den ene siden og hensynet til effektiv tjenesteyting eller systemkapasitet på den annen side som legitimeringsgrunnlag for kommunesammenslutninger. I rapporten rettes søkelyset spesielt mot de demokratiske konsekvensene av kommunesammenslutninger, og der vi stiller spørsmålet om sammenslutninger vil bidra til å svekke kommunenes rolle som ”government *by* the people” til fordel for rollen som ”government *for* the people”.

Ved bruk av data fra Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse viser rapportens analyser at kommunestørrelse bare har en begrenset effekt på befolkningens forankring i og identifikasjon med den kommune de bor i. Samtidig observerer vi at folk i mindre kommuner har noe større tillit til sine lokale folkevalgte og større tro på egne påvirkningsmuligheter enn folk i større kommuner. Disse

forskjellene er allikevel nokså små og kan neppe tas som uttrykk for at små kommuner er de større klart overlegne hva demokratiske kvaliteter angår.

Analysen av valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1967 – som var det første etter gjennomføringen av inndelingsreformen på første halvdel av 1960-tallet – viser at sammenslutningene ikke medførte noen endring i deltakelsen, og hadde heller ingen betydning for oppslutningen om lokale valglister. Heller ikke analysen av nyere data om lokalpolitisk deltakelse gir noe entydig bilde av forskjeller mellom små og store kommuner i politisk deltakelse. Det er en tendens til at folk i små kommuner er noe mer aktive i forhold til tradisjonelle politiske kanaler mens folk i større kommuner er forholdsvis mer engasjert i det som kan betegnes som utenomparlamentarisk virksomhet.

For så vidt som svekkelse av borgereffektiviteten eller kommunenes demokratiske kvaliteter har vært et hovedargument i motstanden mot sammenslutninger, viser analysene i denne rapporten at dette bare i svært beskjeden grad vil være tilfellet.

Analysen av mulige effekter av kommunesammenslutninger for kommunal tjenesteproduksjon må ta utgangspunkt i grunnleggende trekk ved tjenestene. Tjenestenes produksjonsstruktur har betydning for stordriftspotensialet ved sammenslutninger. Tjenester som produseres innenfor kommunale anlegg, med betydelige faste utgifter, vil kunne gi størst innsparing. Dette forutsetter i noen grad at kapasiteten innenfor anleggene ikke allerede er fullt utnyttet, og at tjenesten kan sentraliseres. Noen tjenester vil kunne få en *kvalitetsgevinst* ved sammenslutninger av kommuner fra små til større enheter, selv om stordriftspotensialet er lite. Dette gjelder særlig tjenester som er rettet inn mot små befolkningsgrupper og som krever spisskompetanse. Større kommuner vil kunne gi økt kompetanse, økt bredde i tjenestetilbudet og flere valgmuligheter for innbyggerne.

Dersom man går til den argumentasjonen som kommunene selv har benyttet til fordel for eller motstand mot kommunesammenslutninger, er det imidlertid ikke hensynet til det lokale demokratiet som har stått i forgrunnen, men snarere hvilke effekter en sammenslutning vil ha på tjenesteytingen – og særlig den geografiske fordelingen av denne innenfor en ny storkommune. Både i forbindelse med Tallaksenutvalgets vurdering av krav om oppløsning av sammensluttede kommuner og i senere lokale debatter om mulige kommunesammenslutninger er det først og fremst hensynet til systemkapasitet som det argumenteres i forhold til, og der demokratiske verdier knapt nok blir

berørt. I de lokale debattene er den ideologiske argumentasjonen som kjennetegnet Stortingets debatter om kommunesammenslutninger stort sett fraværende. For den enkelte kommune synes det å være pragmatiske hensyn knyttet til den materielle nytteverdi av sammenslutningen som er det viktige.

Summary

Tore Hansen (ed.), Leif Arne Heløe, Trine Monica Myrvold, Jøran Toresen and Marthe Winsvold

Between political principles and local pragmatism

NIBR Report 2003:10

The aim of this report is to consider on what basis municipal amalgamation reforms may be regarded as legitimate or not. A distinction has been drawn between two major considerations which may contribute to give legitimacy to such reforms. The first consideration may be characterized as input-oriented, and emphasizes the democratic consequences of an amalgamation reform; will a reform contribute to weaken local democratic procedures and citizens' sense of political effectiveness? The second consideration is output-oriented and relates to the system's – or municipality's – capacity to produce those goods and services that are being demanded by its citizens. In this report the main focus is on citizen effectiveness. The question asked is whether amalgamations will contribute to weaken the municipality's role as a "government by the people" in favour of its function as a "government for the people".

By using data from the Norwegian Citizenship Survey (2001), it is observed that size of municipality has a rather marginal effect on people's sense of belonging to and identifying with the municipality in where they live. We do, however, find that people in smaller municipalities to a larger extent than people in larger municipalities tend to trust their local councilors, and that they also are more confident as regards their own political effectiveness. The differences across variously sized municipalities are, however, quite small and may therefore not be taken as evidence of stronger democratic qualities in smaller compared to larger municipalities.

An analysis of the turnout in the local election in 1967 – which was the first local election after the major amalgamation reform in the early 1960'ies – reveals that the reform had no significant effect on the level of turnout. More recent analyses of political participation at

local level give, however, a rather ambiguous picture of differences between smaller and larger municipalities. In smaller municipalities people tend to be slightly more active in relation to traditional political channels (elections, parties, formal political bodies and so on), while people in larger municipalities to a somewhat larger extent tend to employ what we may term extra-parliamentary methods as a means of participation. Altogether, the data presented in this report do not give any clear support to the argument that amalgamation reforms will weaken local democracy.

Studies of the prospective impact of municipal mergers on local authority service delivery need to take into account certain basic service characteristics. Mergers will affect the economies of scale of service delivery structures. Savings would be greatest for services currently provided by high cost municipal production facilities, though this would depend on two factors. First, there needs to be unused production potential that could be harnessed, and second, there needs to be leeway for service centralisation. By expanding municipalities through mergers could result in quality gains for some services, despite narrow economies of scale potentials. This is particularly true for services for smaller segments of the public that require specialist input. Expanded municipalities would be able to offer better expertise, wider-ranging services and greater choice for the public.

If we consider the arguments used by the local political leadership in favour of or in opposition to municipal amalgamations, democratic values play a rather marginal role. Their major concern is output-oriented and related to the effects such a reform could have on the service provision – and in particular the spatial distribution of services within the new municipal unit. In this sense the local amalgamation debates are far less ideological – and far more pragmatic – than has been the case with the Parliament's debates over local structural reforms. What counts to the local political leadership is the material benefits to be gained from a reform, not the democratic consequences.

1 Kommunesammenslutninger – legitimitet og demokratiske konsekvenser av Tore Hansen og Trine Monica Myrvold

1.1 Innledning

I denne rapporten skal vi drøfte enkelte problemstillinger rundt temaene legitimering og demokratiske konsekvenser av kommunesammenslutninger. Den foreliggende studien har ingen ambisjoner om å trekke noen klare og entydige konklusjoner av hvilke effekter kommunesammenslutninger vil ha i forhold til disse to begrepene. Vi ønsker snarere å peke på enkelte forhold som vil kunne oppfattes som sentrale i vurderingen av hva som kan legitimere en sammenslutning mellom to eller flere kommuner, samtidig som vi gjennom noen analyser av data fra kommunevalgene i kjølvannet av den store runden av kommunesammenslutninger på begynnelsen av 1960-tallet vil vurdere i hvilken grad disse sammenslutningene hadde noen effekt på så vel nivået på valgdeltakelsen som graden av politisering av valgene i de berørte kommunene.

1.2 Sammenslutninger og kommunestørrelse

Det foreligger i dag solid empirisk dokumentasjon om hvilke effekter kommunestørrelse kan ha både i forhold til tjensteproduksjonen og kostnadsforhold tilknyttet denne og i forhold til politisk engasjement og deltakelse ved lokale valg. Informasjon omkring slike forhold kan være nyttig for å gi en generell bedømmelse av hvilke mulige konsekvenser en overgang til større kommunale enheter vil kunne ha – i

hvert fall på noe lengre sikt. Problemet er imidlertid at data som dette ikke uten videre kan benyttes til å belyse de effekter som kommunesammenslutningen i seg selv vil ha – og særlig de mer umiddelbare konsekvensene av en sammenslutning. I en viss forstand kan en kommunesammenslutning betraktes som et administrativt, økonomisk, politisk og sosialt eksperiment, der man intervensjoner i allerede etablerte politiske og administrative strukturer og i et tjenesteytende apparat, og der konsekvensene både for befolkning og de kommunalt ansatte kan være store og til dels dramatiske. Dette innebærer at enkle lineære ekstrapoleringer fra dagens folketall til folketallet i en ny fremtidig kommuneenhet vil være problematisk, gitt at den modellen ekstrapoleringen bygger på er utviklet på grunnlag av variasjoner i kommunestørrelse innenfor eksisterende kommunestruktur. Blant annet vil en sammenslutning normalt innebære at tidligere kommunesentra legges ned eller svekkes til fordel for ett, og der også tidligere administrative enheter skal integreres til en felles enhet for den nye kommunen. Direkte berører dette selvsagt de administrativt ansatte, enten ved at de blir overflødige eller ved at de må inngå i nye stillinger, ofte med lavere formell status enn det de hadde i sin tidligere kommune. Tilsvarende virkninger vil man kunne ha for de som er direkte involvert i tjenesteytingen, der sammenslutninger både kan ha effekt på tjenestested og på de organisatoriske rammene for tjenesteytingen.

Også befolkningen og forbrukerne av de kommunale tjenester vil kunne bli sterkt berørt av sammenslutningen, bl.a. som følge av den sentralisering av det administrative apparatet som normalt vil være en følge av en slik reform. Også selve tjenesteytingen kan bli gjort til gjenstand for en slik sentralisering/relokalisering, særlig i forbindelse med utbygging av nye institusjoner – det være seg skoler, barnehager eller alders- og sykehjem. Manglende utbygging av ungdomsskoler i tidligere enheter innenfor den nye kommunen var et viktig ankepunkt i etterkant av kommunesammenslutningene på 1960-tallet. I denne sammenheng var det flere som mente at disse tidligere enhetene ble gjort til en utkant av den nye kommunen.

Å benytte tilstandene i eksisterende – og større – kommuner som en slags modell på hvordan nye sammenslutninger vil arte seg er derfor nokså problematisk. Dette maner til stor varsomhet med å benytte kommunestørrelse som et slags surrogatmål på status etter en sammenslutning, og på dette grunnlaget vurdere effektene en sammenslutning av mindre kommuner vil ha på ulike sider ved den kommunale virksomhet og ved det kommunale selvstyret.

Samtidig kan vi heller ikke uten videre legge til grunn erfaringene fra sammenslutningene på 1960-tallet som en slags prediksjon av hvordan dagens sammenslutninger kan forløpe. I hvert fall to viktige premisser for Schei-komiteens vurderinger av behovet og forutsetningene for kommunesammenslutninger har endret seg radikalt. Da denne komiteen la frem sine forslag på første halvdel av 1950-tallet var kommunene kommet nokså kort i utviklingen av sine velferdsytelser; Schei-komiteens fremste begrunnelse for sammenslutninger var nettopp å sette kommunene i stand – ressursmessige og størrelsesmessig – til å påta seg og utvikle velferdstjenester til sin befolkning, og de viktigste nasjonale reformer på dette området skjedde parallelt med og i etterkant av sammenslutningsprosessen. Samtidig var variasjonene i kommunenes finansielle evner betydelige, og i denne situasjonen var det åpenbart at en rekke av de minste og finansielt svakeste kommunene i overskuelig fremtid neppe ville være i stand til å ivareta de oppgaver som statlig lovgivning etter hvert påla kommunene. Siden 1960-tallet har utviklingen av det kommunale inntektssystem med omfattende og utjevne overføringsordninger langt på vei eliminert den betydningen som inntektsulikheter hadde tidligere. All den stund befolkningen i de minste kommunene er i stand til å nyte godt av det samme tilbud av velferdsgoder – og iblant også i et større omfang og med bedre dekningsgrad – som befolkningen i de større kommunene, er det ikke lenger gjennom henvisning til en omfattende og effektiv tjenesteyting legitimiteten til å slå mindre kommuner sammen til større enheter primært er å hente.

For det andre har utviklingen av kommunikasjoner og ikke minst veksten i privatbilismen i bokstavelig forstand redusert avstandene mellom den enkelte borger og de kommunale kontorer og tjenesteytende enheter. I denne forstand er et av de tidligere sentrale argumenter mot en sammenslutning av kommuner blitt betydelig svekket.

Samlet vil derfor legitimeringen av kommunesammenslutninger ved overgangen til et nytt tusenår måtte hente sine argumenter fra andre hold og andre problemstillinger enn de argumenter som kunne legitimere sammenslutningene på begynnelsen av 1960-tallet.

1.3 Demokratiske hensyn

I tidligere debatter om kommunesammenslutninger har argumentet om at demokratiske hensyn ville bli skadelidende stått sentralt. I hvert fall i en betydning er et slikt argument åpenbart korrekt, og det knytter seg

til reduksjonen i antall kommunestyreverv som totalt sett vil være tilgjengelige, og til reduksjonen av sannsynligheten for å kunne tre inn i slike verv i større kommuner. Nå er riktignok situasjonen i dag slik at det ikke alltid er tilgangen til politiske verv som oppfattes som et hovedproblem, men snarere tilgangen på kandidater til å fylle disse vervene. Både tilgangen til og viljen til å påta seg slike verv avhenger imidlertid av kommunens størrelse. Som Jo Saglie (2002) har vist – på bakgrunn av tall fra lokalvalgsundersøkelsen i 1999 – er det en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og velgernes vilje til å påta seg kommunale verv. Mens 67 prosent av respondentene i kommuner med mindre enn 2500 innbyggere svarte at de ikke ønsket å motta kommunale verv, var denne andelen i kommuner med mer enn 60000 innbyggere på 80 prosent. Forskjellen mellom de minste og største kommunene er enda klarere relativt sett dersom man ser på hvor stor andel av befolkningen eller respondentene som hadde eller hadde hatt slike verv. Her var det 17 prosent i de aller minste kommunene som hadde eller hadde hatt slike verv, mens andelen i kommuner med over 60000 innbyggere lå på 3 prosent. Sannsynligheten for å bli valgt til et kommunalt verv er med andre ord nesten seks ganger høyere i de minste sammenlignet med de største kommunene (Saglie, 2002, s. 180). Samtidig viser imidlertid tallene at det er om lag en like høy andel i de største som i de minste kommuner som svarer at de er villige til å motta et slikt verv (16 prosent i de minste og 18 prosent i de største).

Når det gjelder valgdeltakelsen er bildet av faktisk aktivitet litt mindre entydig. Som T. Bjørklund og U. Kjær (2002) viser er det riktignok slik at denne deltakelsen er høyest i kommuner med færre enn 2500 innbyggere ved valget i 1999, men i kommuner med høyere folketall er forskjellene beskjedne, og der kommuner med mer enn 60000 innbyggere hadde høyere valgdeltakelse enn middels store kommuner (Bjørklund og Kjær, 2002, s. 102). Disse observasjoner bidrar om ikke annet til å modifisere argumentet om at demokratiet har klart bedre vilkår i små sammenlignet med store kommuner.

Igjen må det advares mot å trekke for raske konklusjoner fra en sammenligning som dette av variasjoner i valgdeltakelsen mellom kommuner av ulik størrelse, og hvilken betydning en kommunesammenslutning vil kunne ha for det lokale demokratiet – målt med bl.a. valgdeltakelsen. Som vi skal komme tilbake til kan det både gis gode argumenter for en økt valgdeltakelse (bl.a. i form av en ”bygdemobilisering”) som for en svekket deltakelse i kjølvannet av en kommunesammenslutning.

1.4 Kommunal tjenesteproduksjon: effektivitet og kvalitet

De demokratiske hensynene er ikke enerådende i diskusjonen omkring kommunesammenslutninger. Undersøkelser har vist at innbyggerne vurderer effektiviteten i kommunal tjenesteyting som det viktigste forholdet ved eventuell kommunesammenslutning (Pettersen og Rose 1997:110). Evnen til å levere tjenester blir et sentralt kriterium i innbyggernes vurdering av kommunens berettigelse. Det er dette som kalles output-aspektet ved den kommunale virksomhet.

Debatten omkring mulighetene for effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon ved at små kommuner går sammen i større enheter har vært omfattende. Det er gjort en rekke analyser av kommunale utgifter som viser at det er store innsparingsmuligheter ved en endring av kommunestrukturen. Samtidig hevder forsvarerne av den eksisterende kommunestrukturen at beregningene av stordriftsgevinster overdriver innsparingspotensialet fordi de ikke tar hensyn til at tjenestene må ytes der folk bor. Selv om stordriftsfordeler i kommunal tjenesteproduksjon trekker i retning av produksjon i stor målestokk, og derved større kommuner, kan bosettingsmessige og geografiske forutsetninger gjøre det vanskelig å utnytte mulige skalafordeler. Noen kommuner, for eksempel øysamfunn, utgjør 'naturlige enheter'. Andre områder er preget av store avstander, spredt bosetting og vanskelige kommunikasjonsforhold, noe som kan begrense mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen av enkelte tjenester.

Hensynet til hvordan kommunesammenslutninger vil kunne påvirke *kvaliteten* på de kommunale tjenestene er i mindre grad trukket inn i debatten om endringer i kommunestrukturen. Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Ofte forenkles kvalitetsmålingen ved at det benyttes indikatorer som man *antar* har betydning for standarden på tjenesten uten at man foretar noen direkte måling av kvaliteten. Dette kan for eksempel være antall kvalifiserte lærere pr. elev, eller dekningsgraden av enerom på sykehjem pr. person over 80 år. I Kommunal monitor (1998) brukes tilgjengelighet til visse tilbud som indikator på kvaliteten i tjenestetilbudet.

Med slike mål kommer småkommunene ofte godt ut. For en del tjenester er standarden bedre i de minste kommunene, fordi en del tjenester må ha en viss minstestørrelse for å kunne fungere. Dette innebærer at småkommunene kan ha bygget opp en kommunal

organisasjon som er større enn det befolkningsgrunnlaget isolert sett skulle tilsi, noe som gir en høyere dekningsgrad og/eller en høyere standard på visse tjenester i de aller minste kommunene.

I tillegg til disse målene på kvalitet, vil en side ved kvaliteten på kommunale tjenester være knyttet til bredden i tjenestetilbudet, med andre ord hvor differensierte kommunens tjenester er. Med utbyggingen av velferdsstaten til å omfatte stadig mer spesialiserte tjenester, samtidig som produksjonen av disse tjenestene i stor grad legges til kommunalt nivå, øker behovet for spesialisert profesjonell kompetanse i kommunene. Store organisasjoner har gjerne en mer sammensatt og kompleks struktur enn små. De utvikler mer spesialiserte roller og funksjoner, og gjerne også en mer hierarkisk struktur. Store kommuner vil derfor i de fleste tilfeller være bedre i stand til å tilby et bredt spekter av lokale tjenester og funksjoner. Store kommuner har gjerne en mer spesialisert struktur, og vil derfor ha bedre forutsetninger for å tilby spesialiserte tjenester til innbyggerne.

I kapittel 4 i rapporten drøfter vi nærmere hvilke effekter kommunesammenslutninger kan ha på effektiviteten og kvaliteten i det kommunale tjenestetilbudet.

1.5 Rapportens opplegg

Som vi innledet med å si er denne rapporten ingen helhetlig empirisk studie av forutsetningene for og konsekvensene av kommunesammenslutninger. Den er først og fremst en analyse av ulike hensyn som vil gjøre seg gjeldende i forbindelse med beslutninger om å slå sammen kommuner til større enheter, og der vårt anliggende er hvilke hensyn som kan legitimere slik sammenslutninger og hvilke mulige konsekvenser for det lokale demokratiet og for tjenesteproduksjonen en kommunesammenslutning kan ha.

I neste kapittel vil vi gi en historisk oversikt over de offentlige utredninger man har hatt om eventuelle endringer i kommuneinndelingen siden andre verdenskrig, og der vi også går noe inn på de argumenter som har vært benyttet i favør eller disfavør av sammenslutninger. Denne fremstillingen inkluderer også en redegjørelse for andre utredninger som berører forholdet mellom kommuner og mellom stat og kommune.

I det etterfølgende kapittel skal vi redegjøre for de ulike legitimitets-hensyn som kan gjøre seg gjeldende ved kommunesammenslutninger. Denne drøftingen følges opp av en gjennomgang av enkelte data fra

Maktutredningens medborgerundersøkelse, der vi er opptatt av i hvilken grad folks lokale forankring og orientering mot det lokale politiske system varierer med størrelsen på den kommunen man bor i.

Kommunesammenslutningers betydning for kommunal tjeneste-produksjon drøftes i kapittel 4. Hovedargumentet er at virkningene av sammenslutninger avhenger av grunnleggende trekk ved tjenestene. Disse trekkene er knyttet til produksjonsstruktur, kompetansebehov og muligheter for sentralisering av tjenestene. Kapitlet drøfter systematisk hvordan ulike tjenester har ulike potensial for å hente ut stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster når kommuner går sammen i større enheter.

Spørsmålet om hva som legitimerer en kommunesammenslutning vil i kapittel 5 bli nærmere belyst gjennom en analyse av de debatter som utspant seg i forbindelse med Stortingets behandling av Schei-komiteens innstilling i 1956 og av Christiansen-utvalgets innstilling i 1997. Denne drøftingen vil bli supplert med en gjennomgang av den argumentasjon for oppløsning av sammenslåtte kommuner som ble presentert for Tallaksen-utvalget, en argumentasjon som nettopp berører spørsmålet om hvilke hensyn som legitimerer en sammenslutning av flere kommuner til større enheter. I tillegg vil vi kortfattet redegjøre for den debatt man har hatt de senere år om konkrete planer for sammenslutninger i ulike deler av landet – slik denne debatten er kommet til uttrykk i spaltene til en rekke lokalaviser.

Kapittel 5 redegjør for en analyse av hvilke effekter kommunesammenslutningene på første halvdel av 1960-tallet hadde på deltakelsen i det etterfølgende kommunevalget – dvs. valget i 1967. Her analyserer vi både variasjoner i nivået på valgdeltakelsen og variasjoner i oppslutningen om bygdelister ved dette valget. Disse valganalysene blir supplert med noen enkle analyser av variasjoner i den direkte politiske deltakelsen avhengig av kommunestørrelse.

I et avsluttende kapittel vil vi trekke sammen noen hovedtråder fra de observasjoner som er gjort i de forutgående analyser og drøftinger.

2 Begrunnelser for kommunesammenslutninger

av Leif Arne Heløe

En gjennomgang av utvalgte offentlige utredninger fra 1946 og frem til i dag

2.1 Innledning

Dette kapitlet tar sikte på å gi en oversikt over de viktigste begrunnelsene som er gitt i etterkrigsårene for å slå sammen kommuner eller regulere kommunegrensene, og å beskrive hvordan begrunnelsene har skiftet over tid. I noen grad vil resultatene av kommunesammenslutningene bli sammenholdt med forventningene som var stilt på forhånd.

Kapitlet gir ingen fullstendig oversikt eller gjennomgang av alle utredninger, forslag og begrunnelser som er gitt for kommunesammenslutninger. Arbeidet er konsentrert om hovedpunkter i noen viktige utredninger og stortingsdokumenter som har stått eller står sentralt i debatten, så som arbeidene fra Schei- komitéen, fra Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen, Buvik- utvalgene, Christiansen- utvalget og fra to relativt ferske utredninger om fordeler og ulemper med kommunesammenslutninger, alternativt interkommunalt samarbeid, i Senja- området og i Ytre Namdal. I tillegg omtales rapporter utarbeidet av Kommunaldepartementet bygget på erfaringer fra kommunesammenslutninger, utredningen fra Oppgavefordelingsutvalget samt stortingsmeldinger som fulgte i kjølvannet av ovennevnte utredninger.

De norske kommunene er generalistkommuner. Det innebærer at de har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, uavhengig av størrelse og andre forutsetninger. Oppgavene knytter seg til demokratifunksjoner, tjenesteproduksjon, forvaltningsoppgaver (rettssikkerhet) og

samfunnsutvikling. I det følgende vil vi sammenholde begrunnelsene som er gitt for sammenslutninger med kommunenes oppgaveportefølge for å belyse hvilke sider ved kommunenes oppgavespekter som vektlegges i forslagene til kommunereguleringer.

2.2 Kommuneinndelingskomiteen (Schei- komitéen)

Den mest omfattende kommuneregulering vi har hatt i Norge skjedde i tiåret 1957- 67 som resultat av tre utredninger fra Kommuneinndelingskomiteen (Schei- komitéen) som ble oppnevnt i 1946 med fylkesmann Nikolai Schei som formann (litteraturlisten inneholder fire henvisninger til Kommuneinndelingskomitéen). I dette tiåret ble antallet kommuner redusert med 290, fra 744 til 454 kommuner. Mandatet som ble gitt Schei- komitéen var flersidig, men i hovedsak preget av praktisk- funksjonelle hensyn og effektivitet. Målet for revisjonen skulle således være å skape kommuner som

med bibehold av selvstyreidéen legge forholdene til rette for den best mulige utvikling i næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen.

I Schei- komitéens delinnstilling II fra 1952 stod byenes vekstbehov i fokus. Komiteen så det som et mål å styrke – eller i det minste bevare – byenes evne til å utføre typiske byfunksjoner. Også her var funksjonaliteten et hovedanliggende.

Med dette som utgangspunkt ble de fleste norske byene på 1960- tallet sluttet sammen med en eller flere omegnskommuner.

I St. meld. nr. 29 (1966- 67) redegjorde Kommunal- og arbeidsdepartementet for de første erfaringene etter at prosessen var gjennomført. Av innstillingen fremgikk at motstanden mot kommunesammenslutninger som hadde vært mange steder etter hvert hadde gitt seg. Administrasjonen var blitt bedre utbygd, særlig innenfor teknisk etat.

Men erfaringene var langt fra entydige, og motstanden hadde ingenlunde opphørt over alt. I noen kommuner ble det tatt initiativ for å få inndelingssakene opp til ny behandling. I 1968 ble Rådet for tvangs- sammensluttede kommuner organisert med representanter fra 20

kommuner. Aksjonen førte til at Regjeringen i 1971 oppnevnte Det rådgivende utvalg for vurdering av 21 nærmere bestemte kommunesammenslutninger ("Tallaksen-utvalget") som avga innstilling i 1974 (NOU 1974: 14). Innstillingen og den videre behandling av den er beskrevet annet steds i denne rapporten til KS av Tore Hansen. Det kan her nevnes at Stortinget i 1976 vedtok å oppløse 10 av de ovennevnte omstridte sammenslutningene, mens de øvrige 11 ble opprettholdt.

2.3 Buvik – utvalgene

Utgangspunktet for Buvik-utvalgenes arbeid (NOU 1986:7 og NOU 1989:16) var de innestengte byenes mangel på arealer for videre utvikling. De flerkommunale byområdene utgjorde et felles bolig- og arbeidsmarked slik at beslutninger fattet i den ene kommunen ofte ville få betydning for innbyggerne i nabokommunen blant annet fordi arealdisponeringene ikke var blitt underlagt et helhetssyn. Konkurransen var stor kommunene i mellom om skattytere og næringsetableringer, ofte med overetableringer som resultat.

Situasjonen ble betegnet som så vanskelig at det måtte foretas endringer. I utvalgets mandat ble dette bl.a. uttrykt slik:

I alle flerekommunale byområder synes det å være et klart behov for samordning av ressurs- og arealplanleggingen mellom de kommuner som utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked.

Buvik-utvalget utdypet i si annen delinnstilling sitt eget syn på mandatet slik:

Utvalgets målsetting har ikke vært å levere premissene for etablering av storkommuner der effektivitet går foran alle andre hensyn.--- Målsettingen har vært å fremme forslag som løser byenes arealproblem samtidig som de fører til etablering av kommuner som kan gi befolkningen (i hele området) den beste grad av service på de forskjellige felt.

I tillegg begrunner utvalget behovet med endringer i befolknings sammensetningen og i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Buvik-utvalgene vurderte mulige interkommunale samarbeidsordninger som alternativ til sammenslutninger. I den forbindelse blir

det pekt på at interkommunale ordninger, eventuelt etablering av interkommunale selskaper, reiser spørsmål om demokratisk styring og kontroll. I utredningen fra 1989 sies det (s.14):

... det er en tendens til at interkommunale selskaper lever sitt eget liv unndratt den enkelte kommunes helt nødvendige prioritering av innsatsområdene.

Demokratiaspektet ble berørt også i forbindelse med omtale av erfaringer fra kommunevalg i sammensluttede kommuner (s.15). Det pekes her på at "kuppetendenser" i enkelte tilfeller har vist seg å være et problem. Likevel oppfattet utvalget fenomenet å være av forbigående art.

2.4 Erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder

Ved årsskiftet 1992- 93 utarbeidet Kommunalavdelingen i Kommunal- og Arbeidsdepartementet tre rapporter med tittelen "Så samles vi på valen". Erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder (Kommunal- og Arbeidsdepartementet, 1993). Formålet var å gi "en orientering til bruk for kommuner". I det følgende vil vi gjengi noen hovedpunkter fra Rapport I, som er den mest relevante i forhold til spørsmålene vi ønsker å belyse. Rapporten bygger bl.a. på saksdokumenter fra prosessen, oppsummeringsseminar og intervjuer med personer som har stått sentralt i arbeidet.

Målet for sammenslutningene oppfattet kommunene som klart: en samordnet og bedre arealdisponering. De var derimot skeptiske til formuleringer om effektivisering, rasjonalisering og stordriftsfordeler. Trolig var målene for vagt utformet. Enkelte kommuner oppfattet at staten ønsket mer rasjonelle enheter. Men dette ble ikke tilstrekkelig klargjort på forhånd, heller ikke at de nye kommunene skulle gi innsparingseffekter. Når så sammenslutningene i tid falt sammen med en generell svekkelse av kommuneøkonomien, la befolkningen skylden på kommunesammenslutningene og mente at rasjonaliseringsbestrebelsene hadde svekket økonomien og tvunget kommunene til å senke nivået på tjenestetilbudet. Blant politikerne og kommuneadministratorene var det en viss misnøye med at staten ikke kompenserte engangsutgiftene fullt ut.

Valgresultatene etter sammenslutningene varierte mellom nykommunene. Resultatene i Arendal og Hamar tolkes som protestvalg. Spesielt i Arendal gikk partiene som hadde vært for sammen-

slutningen tilbake ved valget, mens de som hadde vært mot, gikk frem. Mange strykninger på listene og ditto kumuleringer førte til at "gammelordføreren" i Arendal røk ut og "gamle Arendal" fikk inn bare 7 av 53 kommunestyrerepresentanter i det nye kommunestyret. Omegnen posisjonerte seg tydelig i den nye storkommunen. I Sarpsborg, derimot, ble ikke valget preget av protest, mens resultatet i Hammerfest karakteriseres som en mellomting med en viss tilbakegang for tilhenger – partiene.

Tjenestetilbudene følger ikke automatisk av sammenslutningene, men som et resultat av prioriteringene og beslutningene som fattes lokalt, sies det i rapporten. I Hamar opplevde man utjevning av tjenestetilbudene mellom de to tidligere kommunene, i motsetning til i Sarpsborg hvor tilbudet ble svekket på grunn av forverret kommuneøkonomi. I Arendal og Hammerfest, derimot, ble tjenestetilbudet "oppjevnet" gjennom bevisst satsing på tiltak i utkantområdene.

Arealdisponeringen i Vestfold – kommunene som ble slått sammen til de tre bykommuner Horten, Tønsberg og Larvik i 1988, ble klart styrket, i følge en evaluering som det henvises til i rapporten. Generelt sett, også for 1992 - kommunene, ble forutsetningene for en god arealplanlegging styrket gjennom sentral plassering av planfunksjonen nær tilknyttet rådmannens stab og bedret kompetanse gjennom økt spesialisering og bredere fagmiljøer.

Rasjonaliseringsgevinster – Erfaringene så langt synes å være blandet. For de tre Vestfold – byenes del rapporteres at de nye kommunene fra starten fikk en topptung administrasjon med mange høylønte. Senere er det gjennomført rasjonaliseringstiltak, bl.a. ved stillings – innsparinger. Imidlertid lar det seg vanskelig gjøre å få til store rasjonaliseringsgevinster på grunn av jobb – og lønnsgarantier. Slike gevinster har derimot vært oppnådd gjennom stillings – og ansettelsesstopp, i tillegg til førtidspensjonering og utdannelsespermisjoner.

Fra Hamar og Sarpsborg rapporteres derimot at kommunesammenslutningene har vært en kilde til rasjonalisering. Begge kommunene har spart stillinger i rådhusfunksjonene: hele 40 stillinger i Sarpsborg og 30 i Hamar.

Kommunene selv mener at det er innsparingsmuligheter ut over rådhusfunksjonene og at det på sikt vil bli effektiviseringsgevinster som følge av sammenslutningene. De peker bl.a. på at kommunene er blitt tyngre aktører på en del markeder, noe som kan gi bedre betingelser innen bank og forsikring og gjennom gunstigere innkjøp ved inngåelse av kontrakter og markedsavtaler. Men dette betinger til

gjengjeld at kommunene må styrke sin egen kompetanse for å kunne gjøre seg nytte av stordriftsfordelene.

Næringsutvikling – Kommunene melder om bedre forutsetninger for å arbeide med næringsutvikling. De viktigste grunnene er at de har fått ”sterkere rygg”, bedre kompetanse og større mulighet for å satse koordinert innenfor et større område. Tidligere arbeidet ordførerne i de gamle kommunene hver for seg. Nå er det næringssjefen som jobber innenfor hele området ordførerne tidligere delte mellom seg.

Kompetanse – Kommunesammenslutningene har i følge rapporten ført til økt kompetanse på tre forskjellige måter: (1) Større bemanning, (2) flere spesialiserte funksjoner med mer spisskompetanse og (3) ”en viss” kompetanseheving. Det pekes på at behovet er stort for opplæring, ikke minst i generell forvaltningskunnskap blant ansatte som kom fra de minste kommunene. Kommunene la derfor opp kurser med systematisk opplæring som bl.a. omfattet samordning av felles rutiner, EDB – systemer mv.

Felles kultur og identitet – Mellom mange av kommunene som sluttet seg sammen med virkning fra 1992 var det i utgangspunktet store forskjeller med utgangspunkt i skillet by – land og store versus små kommuner. I følge rapporten er det et godt stykke igjen før det er etablert en felles kultur i de ulike delene av kommunenes forvaltningsapparat. I de politiske organene gir det seg bl.a. utslag i at politikerne fra de små kommunene ofte ønsker mer detaljstyring enn de som kommer fra de større kommunene.

For innbyggernes del, særlig for innbyggere som tidligere har hørt til i en liten kommune, vil det trolig ta lang tid før de identifiserer seg med storkommunen, Kanskje vil det ta en hel generasjon, spås det i rapporten. Likevel: Senterfunksjonen i storkommunen var det ingen strid om i bykommuner som Hamar, Sarpsborg, Arendal og Hammerfest. Byene hadde alltid vært regionsenteret for omegnskommunene. Annerledes stiller det seg når styrkeforholdet er noenlunde likt fordelt mellom fusjonspartnerne eller der flere tidligere kommunesentre kniver om ”hovedstadsfunksjonen”. Fusjonsplanene kan strande på uenighet av slikt slag.

Økonomisk status – Den økonomiske statusen for sammenslutningskommunene varierer. Men i følge rapporten oppgir de alle at (1) de har fått bedre kompetanse i planlegging og økonomistyring, (2) organisasjonen er blitt mer endringsorientert, (3) de har fått et bedre IT – system og (4) kommunene er blitt tyngre aktører i regional sammenheng, bl.a. når det gjelder næringsutvikling.

Baldersheim m.fl. gjennomførte en spørreundersøkelse i Fredrikstad-området i 1993 og i 1997, henholdsvis før og etter kommunesammenslutningen, der bl.a. synet på rettssikkerhetspørsmål ble belyst (Baldersheim, H., Offerdal, A. et al. 1997). Av funnene fremgår bl.a. at antallet klager økte, særlig fra innbyggere som var bosatt perifert i nykommunen. Blant dem var det også relativt mange som mente det var vanskelig å finne frem til rett kontor og orientere seg, noe forskerne forklarte med fremmedgjøring i en overgangsfase. Men samtidig var det en klar økning i andelen respondenter som mente at de fikk en korrekt behandling under klageprosessen, noe som syntes å støtte hypotesen om at en større kommune fører til en mer profesjonell saks- og klagesaksbehandling.

Men ennå i dag, vel 7 år etter at storkommunene Fredrikstad ble etablert, har ikke protestbevegelsen ”Nei til storkommunen” gitt seg helt. Ved kommunevalget i 1995 fikk protestlisten 23 % av stemmene, ved valget i 1999 knapt 10 %. Men blant befolkningen i den tidligere Onsøy kommune er det tydeligvis fortsatt mange misfornøyde. I følge en undersøkelse foretatt av Norsk Gallup A/S høsten 2002, sitert i Aftenpostens morgendag 30. mars 2003, ønsket 62 % av onsøyingene å få kommunen sin tilbake. 52 % oppga at de ville stemme på Onsøylisten ved kommende kommunevalg.

2.5 Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen og Oppgavefordelingsutvalget

I 1970- og begynnelsen av 80- årene arbeidet Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen, senere omdøpt til Hovedkomitéen for lokalforvaltningen, med forslag til organisering og finansiering av kommunesektoren. (Hovedkomitéen fremla en rekke delinnstillinger hvorav tre er relevante i vår sammenheng : NOU 1974:53, NOU 1979:44, NOU 1982:15). Sentralt i komiteens mandat stod:

... å ta initiativ overfor departementet i saker vedrørende lokalforvaltningen med sikte på desentralisering, demokratisering, forenklinger og avbyråkratisering.

Etter stortingsbehandlingen av forslagene fra den første delinnstillingen ble funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune trukket klarere opp, bl.a. ved at fylkeskommunene fikk direkte valgte fylkesting, egen beskatningsrett og egen administrasjon.

Derved gikk fylkeskommunene over fra å være et fellesorgan for kommunene til å bli en selvstendig politisk og administrativ enhet.

Hovedkomitéen hadde ikke til oppgave å vurdere kommunestrukturen eller fremme forslag til kommunereguleringer. Utredningene og forslagene til reformer, som senere i det vesentlige fikk tilslutning i Stortinget, fikk likevel stor betydning for den kommunale forvaltningen gjennom det nye inntektssystemet, og – ikke minst – gjennom den sterke betoningen av desentralisering som nøkkel til et levende lokaldemokrati. Løsningen av mange viktige samfunnsoppgaver ble etter dette lagt til kommunene og fylkeskommunene etter områdeforvaltningsprinsippet, mens fylkesmannsembetene – som frem til etableringen av den nye fylkeskommunen fra 1977 hadde vært statens viktigste ankerfeste i regionene – mistet en rekke av sine funksjoner.

Resultatene av Hovedkomitéens arbeid utgjør derfor en viktig del av bakgrunnen for dagens debatt om kommunestrukturen. Et aktuelt spørsmål er om staten har gått vel langt med å gi fra seg styring gjennom desentralisering av ansvar og oppgaver. Statliggjøringen av en rekke fylkeskommunale oppgaver kan tyde på at Regjeringen og Stortinget nå har satt bremsene på. I den seneste tid er flere viktige gjøremål overført eller planlagt overført fra fylkene til storregionnivå/ landsdelsnivå (spesialisthelsetjenesten, vegvesenet, barnevern- og rusmiddelinstitusjoner mv.). Omorganiseringene må oppfattes som at statlige myndigheter på flere områder ønsker å øke størrelsen på enhetene som skal forvalte tjenestene. Sagt med andre ord: Staten overtar ansvaret for flere tjenester samtidig som kravene til befolkningsunderlag heves for forvaltningsleddene.

Men trolig er statlige politiske myndigheter ambivalent i sin holdning til desentralisering. Oppgavefordelingsutvalget, som avga sin innstilling i 2000 (NOU 2000:22), la til grunn som de to første viktige prinsipper for oppgavefordelingen at

(1) -oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå

og

(2) -oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.

I to stortingsmeldinger lagt frem av henholdsvis regjeringen Stoltenberg (St.meld. nr.31, 2000- 01) og regjeringen Bondevik II (St.meld.nr.19, 2001- 02) slås det fast at

den statlige styringen må bidra til å styrke kommunenes stilling i forvaltningen (St.meld.nr.31, 2000- 01)

og

Ett av hovedprinsippene ... er delegering og desentralisering av ansvar og myndighet... Det lokale selvstyret skal styrkes. (St.meld.nr.19, 2001- 02).

Begge regjeringene har på denne og på andre måter understreket betydningen av å opprettholde og styrke lokaldemokratiet. Men samtidig lanseres reformer som affiserer kommunenes handlefrihet, ofte etter direkte initiativ fra Stortinget, i form av hyppigere bruk av rettighetslovgivning og tildeling av lovpålagte oppgaver, bruk av øremerkede tilskuddsordninger og handlingsplaner av ulike slag.

2.6 Kommune – og fylkesinndelingsutvalget (Christiansen-utvalget)

Utredningene fra Kommune- og fylkesinndelingsutvalget (Christiansen-utvalget), som ble oppnevnt av Regjeringen i 1989 og som avga innstilling i 1992, er den ferskeste av flere omfattende gjennomganger av spørsmål knyttet til kommunereguleringer (NOU 1992:15). Mandatet gikk i korthet ut på å evaluere dagens (ved inngangen til 90- årene) kommune- og fylkesinndeling og utarbeide forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for en fremtidig kommune- og fylkesinndeling. I motsetning til oppdraget som i sin tid ble gitt Schei-komiteén, skulle utvalget ikke fremme konkrete forslag til endringer av kommune- og fylkesgrenser.

Utvalget tok som utgangspunkt at all offentlig virksomhet, det være seg i statlig, fylkeskommunal eller kommunal regi, arbeider for å realisere 7 felles overordnede mål: Effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring, rettssikkerhet, regional utvikling, miljøvern / ressursforvaltning og levende demokrati. Disse målene blir i utredningen lagt til grunn for kommunenes virksomhetsområder: tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokratisk virksomhet. Utvalget mener at av disse er tjenesteproduksjon hovedoppgaven i det kommunene gjennom den kan realisere 4 av de overordnede målene: samfunnsøkonomisk effektivitet, rettferdig fordeling, nasjonaløkonomisk styring og rettssikkerhet. Når tjenesteproduksjonen gis slik fremtredende plass, begrunnes det med at kommunene har de beste kunnskaper om lokale forhold. Lokal-kunnskapen gir fortrinn som gjør det mulig å utforme tjenestene slik at de når alle. Men kommunestørrelsen kan, etter Christiansen- utvalgets mening, påvirke kompetanseforholdene, og dermed evnen til å ivareta

rettssikkerhetshensyn. Offentligheten må kunne stole på at kommunene fyller rimelige krav til kompetanse og kapasitet slik at den lokale saksbehandlingen blir ”uavhengig og rettferdig”. En hensiktsmessig kommuneinndeling med tilstrekkelig sterke kommunale enheter

kan f eks fjerne behovet for detaljert (statlig) kontroll og detaljerte ordninger...

sier utvalget (side 64).

Innstillingen fra Christiansen- utvalget må betegnes som et grundig arbeid basert på balanserte vurderinger av tallrike forhold av betydning for kommunestrukturen. Samlet bidrar de til et bredt nasjonalt reformbehov i kommunesektoren, i følge utvalgsinnstillingen (side 299). Reformbehovet deles i tre typer: Flerkommunale byområder, småkommuner og uhenktsmessige avgrensninger.

Av de mange forhold som gjennomgås, vektlegges kommunenes oppgaver som tjenesteprodusent sterkest. Utvalget peker på at organiseringen av enkelte statlige etater automatisk følger kommune- eller fylkesgrensene. Derved får kommuneinndelingen direkte betydning også for organiseringen av den lokale og regionale statsforvaltning.

Hele 15 kriterier for vurdering av tjenesteproduksjonen listes opp. Dette understreker utvalgets oppfatning av kommunenes rolle som oppgaveløser og forvaltningskommune, noe som bidrar til at målene effektivitet og funksjonalitet sentralt blir sentrale. Som hovedprinsipp legger utvalget bl.a. til grunn at

kommunene bør så vidt mulig ha minst 5 000 innbyggere

og de

bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige.

(I tillegg lister utvalget opp 4 andre hovedprinsipper hvorav noen modererer kravet til innbyggertall.)

Da prinsippene senere ble forelagt Stortinget i form av en stortingsmelding (St.meld.nr.32, 1995-95), gikk flertallet i stortingskomiteen i mot Christiansen- utvalgets og Regjeringens holdning til prinsippene bl.a. med den begrunnelse at

flertallet... finner det betenkelig at Regjeringen... i sine konklusjoner synes å ignorere primærkommunenes

forhold til demokrati og nærhet” (Innst.S.nr.225,1995-96)
(Se også Hansen,T., Hovik, S. og Klausen, J.E.(2000),
s.160- 167).

Særlig var motstanden stor mot at kommuner skulle ”tvangssammenslutes”, et uttrykk som samlet mange småkommuner til aksjon overfor Stortinget. Siden har ingen regjering våget å utfordre Stortinget eller kommune- Norge med forslag om endringer i kommunestrukturen – mot kommunenes egen vilje. Til gjengjeld har det gjentatte ganger fra kommunalministre og andre vært lokket med stimulerende tiltak for å få til sammenslutninger i minnelighet.

2.7 To nyere utredninger om kommunesammenslutninger og/eller interkommunalt samarbeid

En tid etter stortingsbehandlingen av ovennevnte melding inviterte daværende kommunalminister Kjell Opseth kommuner i flere områder i landet til å utrede fordeler og ulemper knyttet til kommunesammenslåinger. Etter regjeringsskiftet i 1997 ble Ragnhild Queseth Haarstad kommunalminister. Hun utvidet invitasjonen til også å omfatte utredninger som dreide seg om ulemper og fordeler ved sterkere interkommunalt samarbeid. Flere utredninger kom i gang, hvorav den ene, som angikk kommunene Våle og Ramnes i Vestfold, resulterte i frivillig sammenslutning fra 1. januar 2002 til den nye kommunen Re. De andre utredningene har så langt bare resultert i utvidet interkommunalt samarbeid, eller planer om å få slikt samarbeid i gang.

I det følgende vil hovedpunkter i to utredninger bli referert: fra kommunene Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy (Senjaområdet) og fra kommunene Leka, Nærøy og Vikna (Ytre Namdal) (Utviklingscenteret 1998 og 2002). Formålet og opplegget for begge disse utredningene synes å være karakteristisk for utviklingen på feltet i løpet av det siste tiåret: Det er de små kommunenes situasjon som står i fokus, frivillighet skal ligge til grunn for utredningene, kommunene skal selv ta initiativet (riktignok etter et visst påtrykk og finansieringsstøtte sentralt fra), og målene er: styrking av lokaldemokratiet, sterkere miljøinnsats, skape effektive kommuner, få til effektiv utnyttning av ressursene og sikre tjenesteproduksjonen (Utviklingscenteret 1998, side12).

Folketallet i begge områdene er i tilbakegang. Nedgangen er imidlertid ikke jevnt fordelt; de minste kommunene taper relativt sett

flest innbyggere. Samtidig endres bosettingsmønsteret: tettstedene vokser i kraft av sentralisering rundt kommune- og kommunikasjons-sentre, så som Finnsnes - Silsand og Rørvik – Kolvereid. Utkantene er taperne, bl.a. av økonomiske grunner. Arbeidstilbudene er få, det er langt til kommunal service og butikker, og bankene er restriktive med lån til boligbygg og etableringer i utkantene.

Begge områdene/regionene kan vise til en relativt høy integrasjon, dvs. at arbeidsmarkedet fungerer i stor grad som enhet med betydelig intern pendling. For Senja- området er Finnsnes det naturlige tjeneste- og handelssenter, mens det i Ytre Namdal ikke er mulig å beskrive ett slikt regionalt senter.

Kommunikasjonene har i løpet av de siste tiår gjennomgått store omlegginger og ført til forandringer i folks reisemønstre. Det er blitt lettere å ferdes og utnytte tilbudene i regionen. Kontakten kommunene i mellom er blitt bedre og næringslivet har fått flere muligheter til rask transport av varer til og fra markedet.

I utredningene oppsummeres fordelene med en sammenslutning av kommunene i området i noenlunde sammenfallende punkter:

- Rollen som generalistkommune vil styrkes.
- Driften blir mer kostnadseffektiv, spesielt på grunn av administrative besparelser og stordriftsfordeler.
- Kvaliteten på tjenestene vil kunne bedres, sårbarheten i tilbudene reduseres og rekrutteringen til stillinger i næringslivet og kommunen styrkes.
- Posisjonen i forhold til omverdenen vil bli tyngre, og regionen mer attraktiv for etablering og bosetting ("regional utviklingsaktør").
- Habilitetsproblemer som tidvis utgjør problemer i lokalpolitikken og forvaltningen i små kommuner vil bli færre.

Ulempene sammenfattes i hovedsak slik:

- Inntektsfordelene som småkommunene har (basistilskudd og regionaltilskudd) vil falle bort etter 10 år.
- Mulighetene for å bli representert i kommunestyret og andre kommunale organer blir mindre.
- Dagens kommunesentra i de minste kommunene vil miste betydning og kompetanse. Lokalsamfunnet taper arbeidsplasser og ressurspersoner.

- Vanskeligere enn i dag å få gjennomslag for enkeltsaker som angår småstedene.
- Fare for at overføringene til kommunale næringsfond vil bli redusert i forhold til situasjonen slik den er i dag.

2.8 Oppsummering og sluttord

Ved vurderingen av behovet og begrunnelsene for kommunesammenslutninger bør det skilles mellom ulike typer av reformbehov. Christiansen-utvalget peker på tre kategorier (side 299): flere-kommunale byområder, småkommuner og uhensiktsmessige avgrensninger. De bredt anlagte utredningene fra Schei- komitéen omhandlet alle tre kategoriene, Buvik- utvalgene fokuserte spesielt på reformbehovene i de inneklemt byområdene, mens behovet for sammenslutning av småkommuner var viet spesiell oppmerksomhet av Christiansen- utvalget og de omtalte utredningene fra Senja-området og Ytre Namdal. Forenklet kan vi si at behovene som byene har følt for å inkludere den omliggende bymessige bebyggelse i sin forvaltning var i hovedsak gjennomført ved inngangen til 1990- årene. Etter den tid er problematikken rundt småkommunene og deres fremtid blitt det mest aktuelle tema. Den tredje typen av reformbehov, som angår de uhensiktsmessige avgrensningene, synes stadig å dukke frem som resultat av kommunikasjonsendringer, flyttebevegelser og nye senterdannelser.

I den senere tid har et par andre kommune- kategorier vært nevnt som aktuelle sammenslutningskandidater: ”regionkommuner”, så som Aurskog- Høland, Sørum, Fet, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo og Nittedal i Akershus, og ”de halvsterke”, gjerne kraftkommuner, så som Hol og Ål, og Gol og Hemsedal, alle i Buskerud. Men også i disse kommunene vil trolig motstanden være stor slik den kom til uttrykk ved folkeavstemningen i Ål og Hol 31. mars d. å. der flertallet av innbyggerne i begge kommunene med relativt stort flertall forkastet planen om sammenslutning. Likevel diskuteres spørsmålet mange steder i landet. I følge en oversikt som er gitt i avisen Dagens Næringsliv 31. mars d.å. foreligger planer i 15 ulike områder, hvorav befolkningen i to tilfeller har gitt planene sin tilslutning gjennom folkeavstemning.

Gjennomgangen av utredningene og stortingsmeldingene viser at begrunnelsene som gis for kommunesammenslutninger er mange- artede og berører alle aspektene som er nevnt innledningsvis:

Demokratifunksjoner, tjenesteproduksjon, forvaltningsoppgaver (rettssikkerhet) og samfunnsutvikling. Til listen kan også føyes andre verdier som tidvis har vært anført: Effektivitet, legitimitet, funksjonalitet og kvalitet. Begrunnelsene og argumentene – for så vidt både for og i mot kommunereguleringer – fremstår imidlertid ofte som upresise og slagordpregete og virker ikke alltid klargjørende for hva som er å oppnå med sammenslutninger, eventuelt med å beholde kommunegrensene som de er.

Selv om floraen av begrunnelser og argumenter er stor, er det noen hovedtyper som tilsynelatende vektlegges sterkere enn andre. De som gis forrang kan grupperes rundt begrepet funksjonalitet. Mens det frem til 1990-årene særlig var behovet for samordning og planlegging som stadig gikk igjen, er kommunens rolle som tjenesteprodusent nå skjøvet i forgrunnen. Tjenesteproduksjonen er i hovedsak den bakenforliggende begrunnelsen for at kommunene må være store nok og arrondert slik at planleggingen kan være rasjonell og grundig, tjenesteproduksjonen effektiv og av kvalitativ høy standard. Christiansen-utvalget anfører til og med at demokratifunksjonen kan vokse med kommunistørrelsen:

Lokaldemokratiet er i vårt politiske system også avhengig av at kommunesektoren har tyngde og betydning i tjenesteproduksjonen og samfunnsutbyggingen (s.66).

Imidlertid er det sjelden å se argumenter som dreier seg om demokrati eller legitimitet anført for kommunesammenslutninger. Derimot opptrer de hyppig som motargumenter. Nærheten til beslutningsfattere svekkes, blir det anført, likeså identiteten som knytter seg til hevdvunne kommunenavn.

I dag er mange kommuner små og har vansker med å oppfylle forpliktelsene som er pålagt dem. Skiftende regjeringer har slått til lyd for kommunesammenslutninger, vel og merke, på frivillig basis. Også regjeringenes begrunnelser er i det vesentlige av funksjonell og effektivitetsmessig art. De to nevnte stortingsmeldinger som fulgte etter Oppgavefordelingsutvalget gir tydelig uttrykk for at regjeringene ønsker å skape ”livskraftige kommuner”. En viktig grunn for det er at brukerorienteringen er klart viktigst for innbyggerne. I rapporten fra en landsomfattende brukerundersøkelse fra 1996 konkluderes det bl.a. med:

Sett fra innbyggernes synsvinkel er kommunene i hovedsak verdsatt som effektive tjenesteprodusenter. I den grad folk er villige til å gå på barrikadene for å forsvare dagens kommuneinndeling, er det ikke primært for å

bevare det lokale demokrati eller den lokale autonomi; det er heller for å bevare den kjente tjenesteproduksjonen som kommunene står for. (Baldersheim, Kleven og Rattsø 1997).

Det er nærliggende å anta at regjeringene ønsker at kommunene primært skal tjene som lokale redskaper ved gjennomføringen av den nasjonale politikken. Men dette er antagelig for kontroversielt til at det kan uttrykkes i klare ordelag. I Stortinget vil det neppe være enighet om formuleringer av slikt slag, knapt nok innenfor den sittende regjering. Mange sentrale politikere vil utvilsomt motsette seg at innholdet i lokaldemokratiet avgrenses til spørsmål som i det vesentlige omhandler effektiv tjenesteproduksjon. Denne meningsforskjellen er trolig hovedforklaringen på dobbeltheten i statlige myndigheters holdning til lokaldemokratiet: I tekst og tale fremheves verdien av det lokale selvstyret samtidig som det stilles i utsikt større fristilling og færre øremerkete tilskudd. Likevel innsnevres kommunenes muligheter til å drive selvstendig politikk gjennom strammere økonomiske rammer, flere lovpålagte oppgaver, handlingsplaner og økt bruk av rettighetslovgivning.

Den statlige dualismen i forhold til kommunene kan tolkes som politisk uenighet eller usikkerhet om hvor langt det lokale selvstyret bør gå. Nøkkelspørsmålene i diskusjonen om kommunestruktur er dessuten nært knyttet til oppgavemengden: (1) På hvilke områder skal kommunene få råde selv, og (2) hvilken rolle skal kommunene spille i forvaltningen av nasjonale oppgaver.

3 Kommunesammenslutninger og politisk legitimitet av Tore Hansen

3.1 Innledning

Selv om en effektiv forvaltning av offentlige velferdstjenester i dag kanskje er den viktigste begrunnelse for kommunene, henter kommunene først og fremst sin legitimitet fra ideene om et lokalt folkestyre, der innbyggerne selv har gode muligheter til å bidra i utformingen av offentlige tiltak innen det enkelte lokalsamfunn. Grunnideen bak det kommunale selvstyre er forestillingen om at man utgjør et fellesskap med visse felles målsettinger og derav følgende offentlige tiltak for å forfølge disse målsettingene. I denne forstand er det kommunale selvstyret forankret i en kommunitær demokrati-modell, en modell som vektlegger et aktivt folkelig engasjement i styringen av lokalsamfunnet.

I debatter om kommunesammenslutninger har nettopp spørsmålet om dette fellesskapsidealet stått sentralt. I hvilken grad vil kommunesammenslutninger undergrave dette fellesskapsidealet og dermed svekke folks oppslutning om og tilhørighet og identifikasjon med den kommune man er borger av? I stor grad hviler denne type argumentasjon på ideen om at jo mindre kommunen er, jo sterkere er denne følelsen av tilhørighet og identifikasjon med lokalsamfunnet. Satt noe på spissen antas det ofte at jo mindre fellesskapet er, jo sterkere er fellesskapsfølelsen. I sin ytterste konsekvens kan imidlertid en tese som denne stå i et klart motsetningsforhold til dens kommunitære utgangspunkt og nærme seg kommunitarismens teoretiske motsats, nemlig den liberale demokratimodellen med vektleggingen av egeninteressen som grunnlaget for politiske beslutninger.

Særlig i den store kommunesammenslutningsdebatten i kjølvannet av Schei-komiteens innstilling på midten av 1950-tallet ble kontrastene mellom et liberalistisk og et kommunært syn på kommunene sterkt markert. Fra Schei-komiteens og fra daværende Arbeiderparti-regjerings side ble kommunene i vesentlig grad vurdert ut fra deres muligheter til å bidra til en effektiv samfunnsutbygging og til en effektiv yting av fremtidige velferdstjenester – og i denne forstand et organisatorisk virkemiddel for lokal gjennomføring av sentralt vedtatte velferdsmaal. Også innstillingen fra Christiansen-utvalget i 1992 vektla kommunenes rolle som effektive tjenesteprodusenter. Langt på vei kan det hevdes at begge disse utredninger benyttet en argumentasjon i tråd med en liberalistisk demokratiforståelse, der sikring av rettighetene for enkeltborgerne i forhold til offentlig/kommunal tjenesteyting var det sentrale. Opposisjonen mot denne ”velferdsliberalismen” var på 1950-tallet anført av Høyre og det daværende Bondepartiet, som begge vektla det kommunære grunnlaget for kommunenes eksistens. For dem var kommunene – noe de mente kommunene fortsatt også burde være – ”naturlige” sosiale enheter bygget på lokale tradisjonelle fellesskap i form av tette relasjoner menneskene imellom. Høyres hovedtalsmann i Stortingets behandling av innstillingen om den kommunale inndelingen i april 1956 – J. Møller Warmedal – ga klart uttrykk for dette motsetningsforholdet, når han i sitt hovedinnlegg sa at

Lages det for store kommunale enheter, kan denne samfølelsen og hjemstedsfølelsen lett viskes ut. En slik utvikling må tas i betraktning og veies nøye mot hensynet til den effektivisering og rasjonalisering av den kommunale administrasjon som man nå formoder å ville oppnå. (St.tidende, S 160, 1956, s. 1278).

Tilsvarende argumentasjon ble benyttet i Stortingets debatt basert på Christiansen-utvalgets innstilling om kommune- og fylkesinndelingen i juni 1996, der særlig Senterpartiet førte an i motstanden mot det partiets hovedtalsmann M. Lund betegnet som ”tvang og sentral-dirigering” (St.tidende, 1996, s. 3936).

Uten å gå nærmere inn på disse omfattende sammenslutningsdebatter her, kan det sondres mellom to hovedsyn på hva som legitimerer kommuneinstitusjonen som en del av vårt nasjonale styringssystem. På den ene siden finner vi reformtilhengerne som begrunner kommunene ut fra deres evner og muligheter til effektiv tjenesteyting i forhold til deres borgere. På den annen side finner vi de som går mot slike sammenslutninger ut fra hensynet til ivaretagelsen av det lokale

”naturlige” fellesskap og den folkelige medvirkningen i styringen av lokalsamfunnet.

Disse legitimitetsbegrunnelser har et visst slektskap med Max Webers skille mellom det ”tradisjonelle herredømmet” eller ”den evige fortids autoritet” på den ene siden og det legale herredømmet basert på troen på lovenes gyldighet og den saklige kompetansen som bygges på rasjonelt oppstilte regler (Weber, 1971, s. 5). En noe mer treffende inndeling av disse to legitimitetsbegrunnelser er imidlertid gitt av F. Scharpf (1999), som skiller mellom det han betegner som ”inputorientert” og ”outputorientert” legitimitet. Den første formen vektlegger befolkningens kollektive identitet og dens rett og muligheter til effektivt å delta i styringen av samfunnet, mens ”outputorientert” legitimitet knytter seg til myndighetenes evne til å gi folket de ytelser de har behov for og krav på. Mens Scharpf betegner den første formen som ”government by the people”, betegnes den andre som ”government for the people”.

Den distinksjonen som Scharpf her trekker mellom de to begrunnelser for legitimitet understreker ikke minst kjernen i de spenningsforhold som har dominert relasjonene mellom sentrale og lokale myndigheter gjennom de siste 50 år. Hvordan er det mulig innenfor rammen av en moderne velferdsstat og de krav denne stiller til en omfattende offentlig bruk av så vel finansielle som menneskelige ressurser å forene prinsippet om ”styre av folket” med et prinsipp om ”styre for folket”, særlig dersom man i forhold til det siste prinsippet også føyer til en forutsetning om universalisme og nasjonal likebehandling i fordelingen av de offentlige goder? I realiteten vil disse to prinsipper eller kriterier for et ideelt lokalt selvstyre eller folkestyre stå i et motsetningsforhold til hverandre, der ønsket om å gi prioritet til det ene prinsippet i realiteten vil innebære en nedprioritering av det andre.

Dette dilemmaet er behandlet av R. A. Dahl og E. R. Tufte (1974) som hevder at det ideelle demokratiske system er et som tilfredsstillende i det minste følgende to kriterier:

1. Kriteriet om *borgereffektivitet*, der borgerne har full kontroll med de politiske beslutninger.
2. Kriteriet om *systemkapasitet*, der de politiske myndigheter som sådan er i stand til fullt ut å tilfredsstillende borgernes kollektive preferanser (Dahl og Tufte, 1974, s. 20).

I forhold til begge disse kriteriene spiller befolkningsstørrelse en sentral og nærmest avgjørende rolle. Å maksimere borgereffektivitet forutsetter direkte befolkningsengasjement i beslutningsprosessene,

noe som bare lar seg realisere innenfor små enheter. På den annen side forutsetter høy grad av systemkapasitet at myndighetene nyter betydelig autonomi både m.h.t. ressursmobilisering og i fordelingen av disse ressursene mellom ulike formål. Ifølge Dahl og Tufte vil en slik autonomi og suverenitet bare la seg realisere innenfor større enheter. Dette innebærer at disse to kriteriene vil komme i konflikt med hverandre. Satt noe på spissen kan det hevdes at mens deltakelsen i små enheter er reell – ut fra Dahls og Tuftes første kriterium – vil systemkapasiteten være forholdsvis triviell og sterkt begrenset. Og omvendt vil større enheter sikre en mer reell systemkapasitet og beslutningsevne, mens befolkningens deltakelse vil bli mer triviell. For Dahl og Tufte vil løsningen på dette dilemmaet ligge i et ”trade-off” mellom disse to hensyn, og der

A rational and reasonable democrat who wished to maximize the chances of attaining certain of his goals might well trade some loss of personal effectiveness for some gain in the capacity of the system to attain them ”
(Dahl og Tufte, 1974, s. 23).

Dersom vi viderefører denne type argumentasjon til spørsmålet om kommunesammenslutninger, ville en motstand mot sammenslutninger hente sin argumentasjon ut fra kriteriet om borgereffektivitet, dvs. at mulighetene til å utøve sine demokratiske rettigheter ville bli svekket for befolkningen. På den annen side ville hensynet til eller ønsket om økt systemkapasitet støtte opp om sammenslutningene.

Nå er imidlertid virkelighetens verden litt mer kompleks enn det den beskrevne valgsituasjonen representerer. For det første er den tid for lengst omme da kommunene seilte i sin egen sjø og var totalt avhengig av lokalt mobiliserte ressurser for å ivareta de oppgaver som var ønsket fra befolkningens side. Det meste av dagens kommunale virksomhet er regulert gjennom statlig lovgivning, og der staten også har et ansvar for å sikre kommunene det nødvendige ressursgrunnlag for å skjøtte disse oppgaver. I denne forstand er spørsmålet om systemkapasitet innen den enkelte kommune blitt et nasjonalt ansvar. Riktignok vil den faktiske kapasitet kunne avhenge av den enkelte kommunes størrelse, men dette er i dag mer et spørsmål om effektiv ressursforvaltning enn et spørsmål om hvilke oppgaver man reelt er satt til å ivareta overfor sin befolkning. Dette vil innebære at hensynet til systemkapasitet ikke er spesielt relevant for den enkelte borger når man skal ta standpunkt til spørsmålet om kommunesammenslutning eller ikke. Det er på et kollektivt nivå eventuelle kapasitetsproblemer primært manifesterer seg.

For det andre er ikke kommunene autonome beslutningsenheter i den forstand at det er preferansene til den lokale befolkningen som er fullt ut bestemmende for hvilke oppgaver som skal ivaretas og hvordan fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver skal være. Nasjonal lovgivning setter klare grenser for det lokale demokratiske handlingsrom. Samtidig kan det reises spørsmål ved antakelsen om hvor stor betydning befolkningen selv legger i det å engasjere seg politisk. Blant annet har vi observert en klar nedgang i deltakelsen ved lokale valg de siste par tiår, og de fleste politiske partier har i dag betydelige problemer med å rekruttere folk som er villige til å påta seg kommunale verv, og dermed være direkte involvert i den kommunale beslutningsfattingen. Sagt på en annen måte tillegges politikk mindre betydning for det enkelte menneske enn andre spørsmål – slik som fritidsaktiviteter, omgang med venner og familie osv. (Hansen og Tjerbo, 2003).

I det som følger vil vi særlig rette søkelyset mot sider ved det som vi her har betegnet som input-orientert legitimitet. Vårt hovedspørsmål er hvorvidt lokal identitet, politisk tillit, borgerforståelse og politisk engasjement varierer systematisk med kommunestørrelse, slik at jo mindre kommunen er, jo høyere er lokal identitet, politisk tillit osv. Vi vil her benytte data fra Makt- og demokratiutredningens Medborgerundersøkelse for å belyse disse spørsmålene.

3.2 Forankring i lokalmiljøet

Som vi var inne på tidligere var et hovedargument mot Schei-komiteens forslag til ny kommuneinndeling at kommunesammenslutninger ville svekke folks lokale identitet med og forankring i lokalmiljøet. Argumentet var – for nok en gang å sitere Møller Warmedal fra stortingsdebatten om kommuneinndelingen i 1956 – at man skal

... være varsomme med å se bort fra den betydning det har at folkevalgte fra slekt til slekt – og kanskje mer i små enn i de store kommuner – har lagt sin sjel i arbeidet for hjemstedets trivsel. På den måte er flere kommet i den nærmeste kontakt med de grunnleggende prinsipper for folkestyret (St.tidende 1956, s. 1279)

For Møller Warmedal var altså kommunestørrelse viktig for den enkeltes lokale forankring og for innsatsen for ”hjemstedets trivsel”. Da denne debatten fant sted var Norge fortsatt et samfunn preget av forholdsvis liten sosial og geografisk mobilitet. ”Hjemstedet” for de

fleste var entydig og identisk med det sted der man var født og hvor de aller fleste forblev resten av livet. La oss nå derfor se noe nærmere på i hvilken utstrekning argumenter som dette er gyldige i dag. Er det slik at følelsen av fellesskap og lokal forankring er sterkere i små kommuner enn i større, og i hvilke utstrekning er det slik at små kommuner er kjennetegnet av mer tillitsfulle relasjoner mennesker i mellom og i forhold til lokale politiske myndigheter enn hva som preger større kommuner? I tabell 1 viser vi fordelingen av svarene på et spørsmål om hvor sterk tilknytning folk føler til den kommunen der de bor etter kommunistørrelse.

Tabell 3.1 *Tilknytning til kommunen etter kommunistørrelse*

Tilknytning	Kommunistørrelse					Total
	Under 2000	2000-9999	10000-29999	30000-49999	50000 og mer	
Ingen/svak	12.1	11.4	11.9	12.1	15.3	13.1
Middels	27.6	29.8	31.9	26.5	31.8	30.1
Sterk/meget sterk	60.2	58.8	56.2	61.4	52.8	56.7
Sum	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9
N=	495	332	361	189	803	2180

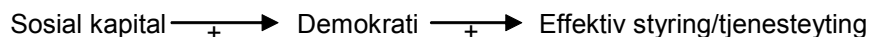
Langt på vei bidrar disse tallene til å svekke antakelsen om at lokal identitet og følelse av lokal forankring er sterkere i små enn i større kommuner. Riktignok finner vi en forskjell m.h.t. sterk/meget sterk forankring mellom de minste og de største kommunene – med en prosentdifferanse på vel 7 prosentpoeng, men sammenhengen i tabellen er ikke signifikant. Det er interessant å merke seg at det er i kommuner med mellom 30.000 og 50.000 innbyggere følelsen av sterk tilknytning til kommunen er størst, men det er snakk om meget små forskjeller her. Det er også grunn til å merke seg at det er et flertall av respondentene i alle kommunetyper som sier de føler en sterk eller meget sterk tilknytning til sin kommune. Svarfordelingen i tabellen er på mange måter overraskende, idet den bryter med vanlige forestillinger om i hvilke typer lokalmiljøer folks sosiale forankring er sterkest. Her er det imidlertid viktig å skille spørsmålet om tilknytning til kommunen fra et tilsvarende spørsmål om tilknytning ”grend/nabolag/bydel” – eller selve nærmiljøet. Dersom vi ser på fordelingen av svarene på spørsmål om tilknytning til nærmiljøet finner vi langt større forskjell mellom kommunetyperne enn det vi fant for tilknytning til kommunen. Mens 69 prosent av respondentene i de minste

kommunene følte sterk/meget sterk tilknytning til sitt nærmiljø, var tilsvarende tall vel 46 prosent blant respondentene i kommuner med mer enn 50.000 innbyggere. Noe overraskende finner vi at det totalt sett faktisk er en høyere andel respondenter som føler sterk/meget sterk tilknytning til den kommunen de bor i enn til sitt nærmiljø *innen* kommunen. Det er bare respondentene i de aller minste kommunene som føler sterkere tilknytning til sitt lokalmiljø enn til kommunen. Sett i lys av legitimitetsproblematikken rundt kommunesammenslutninger er denne observasjonen tankevekkende, og svekker åpenbart tradisjonelle forestillinger om at "big is ugly and small is beautiful" i forhold til folks sosiale forankring og identitet.

3.3 Sosial kapital og institusjonell tillit

Et av de mest omdiskuterte tema i internasjonal statsvitenskapelig forskning over de siste ti år har vært forholdet mellom et samfunns sosiale kapital og styrken og effektiviteten i den demokratiske styringen av samfunnet. Debatten og forskningen rundt dette temaet ble utløst av Robert Putnams studie av nettopp lokale styringsorganer – de nye regioner i Italia (Putnam, 1993). Putnam mener her å finne en sterk positiv sammenheng mellom forekomsten av sosial kapital innenfor den enkelte region/det enkelte lokalsamfunn og effektiviteten i den demokratiske styringen av regionene. I forenklet form kan Putnams hovedtese uttrykkes i følgende kausalmodell:

Figur 3.1 *Sosial kapital og demokratisk effektivitet*



Her markerer plusstegnene den positive relasjonen som eksisterer mellom disse tre elementer av modellen.

Hos Putman er begrepet sosial kapital tydelig koblet opp mot legitimiteten i det politiske system, nemlig forekomsten av tillitsfulle relasjoner borgerne imellom og mellom borgerne og myndighetene. Hans tese er enkel, nemlig at bare i et samfunn der slike tillitsfulle relasjoner eksisterer, vil demokratiet fungere effektivt og med høy grad av legitimitet. I forhold til vår tidligere sontring mellom input- og output-basert legitimitet, kan Putnams modell og tese langt på vei oppfattes som en kobling mellom disse to legitimitetsbegrunnelser. Systemets prestasjoner m.h.t. output er avhengig av et vel fungerende demokrati, med aktivt og tillitsfullt folkelig engasjement.

Jeg skal ikke her begi meg inn i en mer inngående drøfting og empirisk utprøving av teorien om sosial kapital og demokratisk effektivitet, men la oss kortfattet vurdere to aspekter ved en slik teori og se i hvilken grad det er noen systematiske variasjoner i omfanget av tillit – som er det sentrale elementet i definisjonen av sosial kapital – mellom kommuner av varierende størrelse. I tabell 2 vises fordelingen av svarene på det spørsmål som har vært benyttet som standardspørsmålet i internasjonale målinger av sosial kapital – eller mer presist tillit til sine medmennesker. I den norske Medborgerundersøkelsen har dette spørsmålet følgende ordlyd:

Nå vil vi stille noen spørsmål om hvordan du ser på andre mennesker. Først, mener du at de fleste mennesker i sin alminnelighet er til å stole på, eller mener du at man ikke kan være forsiktig nok når man har med andre å gjøre?

I selve undersøkelsen hadde respondentene 11 alternativer å svare på (i form av en skala fra 0 til 10). Her har vi foretatt en tredeling av svarene, h.h.v. ”ingen/liten tillit”, ”middels tillit” og ”høy/meget høy tillit”.

Tabell 3.2 *Tillit til andre mennesker etter kommunestørrelse. Prosenttall*

Tillit	Kommunestørrelse					Total
	Under 2000	2000 – 9999	10000 – 29999	30000 – 49999	50000 og mer	
Ingen/ Liten tillit	11.4	8.1	10.1	9.3	9.6	9.7
Middels Tillit	30.4	30.3	28.6	32.2	30.0	30.1
Høy/meget høy tillit	58.2	61.7	61.4	58.6	60.4	60.0
Sum	100.0	100.1	100.1	100.1	100.0	99.8
N=	519	339	368	205	821	2252

Igjen fremkommer et noe overraskende bilde fra disse data. I kontrast til ”conventional wisdom” er det ikke slik at det er i små lokal-samfunn/kommuner at den mellommenneskelige tilliten er høyest. Det er faktisk slik at andelen av respondentene som uttrykker høy eller meget høy tillit til sine medmennesker er *lavest* i de minste kommunene. Forskjellene mellom kommunene er imidlertid svært

små, og forskjellene er da heller ikke signifikante. Det tabellen fremfor alt uttrykker er at nivået på mellommenneskelig tillit generelt sett er meget høyt i Norge – uavhengig av hva slags lokalsamfunn man bor i. Vi skal ikke her begi oss inn på spekulasjoner rundt hva som kan ligge bak dette høye generelle nivået på tillit og hva som kan ligge bak den meget jevne fordelingen vi har på dette nivået mellom ulike grupperinger av kommunestørrelse. Blant annet kan en årsak knytte seg til det faktum at det spørsmålet som her er benyttet for å måle mellommenneskelig tillit ikke fanger opp den distinksjonen man har trukket mellom ”tykk” og ”tynn” tillit, og der det normalt antas at det er den ”tykke” varianten av tillit som klart kommer til uttrykk i små lokalsamfunn, men dette er en diskusjon som går langt utenfor rammen av dette kapittelet.

Nå er tillit bare en side ved det man i litteraturen betegner som sosial kapital; den *kulturelle* dimensjonen ved sosial kapital. Den andre dimensjonen er av *strukturell* karakter, og gjelder folks engasjement i det sivile samfunn – særlig gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner. Hos Putnam er dette langt på vei den viktigste dimensjonen, og det er dette engasjementet som knytter folk opp mot politisk aktivitet. La oss derfor se noe nærmere på omfanget av folks engasjement i det frivillige organisasjonslivet. I Medborgerundersøkelsen ble respondentene presentert med en liste over 32 typer av frivillige organisasjoner, og ble bedt om å krysse av hvorvidt de var medlemmer av noen av disse organisasjonstypene, og eventuelt hvor aktive de var i organisasjonenes aktiviteter. Her skal vi bare rette oppmerksomheten mot det å være medlem av slike organisasjoner og stille spørsmålet om det er slik at folk i mindre kommuner er mer aktive i slike organisasjoner enn folk i større kommuner. Fordelingen av respondentene etter hvor mange medlemsskap de har og etter kommunestørrelse er presentert i Tabell 3.3.

Tabell 3.3 *Medlemskap i frivillige organisasjoner etter kommune-
størrelse. Prosenttall*

Antall org. medl.skap	Kommunestørrelse					Total
	Under 2000	2000– 9999	10000– 29999	30000– 49999	50000 og større	
0	11.6	13.2	11.0	15.0	12.7	12.5
1 – 2	34.8	36.0	36.6	31.1	37.3	35.9
3 – 5	38.0	37.0	34.8	41.7	40.1	38.4
Over 5	15.7	13.7	17.7	12.2	10.0	13.2
Sum	100.1	99.9	100.1	100.0	100.1	100.0
N=	526	341	372	206	828	2273

Nok en gang er det jevnheten mellom kommuner av ulik størrelse som er det mest påfallende ved denne fordelingen, og det er helt åpenbart at de små kommuner – eller rettere sagt befolkningen i de minste kommunene – ikke skiller seg ut fra befolkning i større kommuner når det gjelder engasjement i frivillige organisasjoner. Det er faktisk i de mellomstore kommunene dette engasjementet er høyest, men forskjellene mellom ulike kommunetyper er for små til at det er noen grunn til å legge vekt på dem. Samlet sett viser denne og den foregående tabellen at det ikke er mulig fastslå at sosial kapital varierer med kommunestørrelse. Når dette er sagt må vi imidlertid ta det forbeholdet at vi så langt bare har sett på bivariante sammenhenger mellom kommunestørrelse og sosial kapital. Bildet kan endre seg noe dersom vi også tok hensyn til andre egenskaper ved respondentene – ut over deres bosted. En mer omfattende multivariat analyse av forekomsten av sosial kapital foretatt av T. Hansen og T. Tjerbo (2003) støtter i hovedsak opp om de observasjoner som er gjort her.

La oss til slutt i dette avsnittet se i hvilken grad institusjonell tillit – her definert som tillit til kommunestyret – varierer med kommunestørrelse. Også her benyttet Medborgerundersøkelsen en skala fra 0 til 10 for å måle tillit til politiske og andre samfunnsinstitusjoner, men vi har valgt en tilsvarende gruppering av svarene som den vi benyttet i Tabell 3.2. I Tabell 3.4 presenteres fordelingen av svarende på spørsmålet om hvor stor tillit respondentene har til kommunestyret – fordelt etter kommunestørrelse.

Tabell 3.4 *Tillit til kommunestyret etter kommunestørrelse. Prosenttall*

Tillit til Kommunestyret	Kommunestørrelse					Total
	Under 2000	2000– 9999	10000– 29999	30000– 49999	50000 og større	
Ingen/liten tillit	22.6	18.3	24.9	25.1	30.0	25.4
Middels	47.0	56.0	49.9	49.3	51.4	50.5
Stor/svært stor	30.4	25.8	25.3	25.6	18.6	24.1
Sum	100.0	100.1	100.1	100.0	100.0	100.0
N=	517	334	365	199	815	2230

I motsetning til de foregående tabellene finner vi her en nokså klar forskjell mellom de minste og største kommunene hva angår tilliten til kommunestyret. Det er i de minste kommunene tilliten er størst, mens den er lavest i de aller største kommunene – med en prosentdifferanse hva angår stor/svært stor tillit på i underkant av 12 prosentpoeng. Gitt de avstander det er mellom den vanlige velger og kommunestyret i de aller største kommunene, er dette resultatet på ingen måte overraskende. Det som kanskje først og fremst overrasker er at forskjellene mellom de minste kommunene og kommunene av middels størrelse ikke er større. Det er faktisk i kommuner med mellom 2000 og 10000 innbyggere andelen som uttrykker ingen eller liten tillit er lavest. For øvrig kan vi ikke observere noen klar lineær sammenheng mellom kommunestørrelse og tillit til politikerne.

I forhold til legitimiteten rundt kommunesammenslutninger er det også viktig å ha for øye at det neppe vil dreie seg om så massive sammenslutninger at en mengde småkommuner ”forflyttes” til gruppen av de aller største kommunene. Bare i de færreste tilfeller vil sammenslutninger resultere i kommuner med mer enn 20.000 innbyggere, og da kan sammenligninger med de aller største bli noe irrelevant.

3.4 Politisk påvirkningsmulighet

La oss nå til slutt i dette kapitlet se litt på spørsmålet om befolkningens vurdering av mulighetene til å påvirke eller engasjere seg i

politiske beslutninger, og hvorvidt slike vurderinger er avhengig av kommunestørrelse. Vi vil her ta utgangspunkt i to spørsmål fra Medborgerundersøkelsen. I det første spørsmålet spørres det om hvilke muligheter det er "for vanlige folk å legge fram sine synspunkter for politikere". Svarene på dette spørsmålet er presentert i Tabell 3.5. Nok en gang benytter vi en omkodet variant av svarene på et spørsmål som hadde alternativer mellom 0 og 10.

Tabell 3.5 *Muligheter for vanlige folk til å legge fram sine synspunkter for politikere etter kommunestørrelse. Prosenttall*

Mulighet til å legge fram synspunkter	Kommunestørrelse					Total
	Under 2000	2000– 9999	10000– 29999	30000– 49999	50000 og større	
Ingen/liten mulighet	46.5	51.3	48.5	48.0	53.9	49.9
Middels	39.9	35.5	33.1	35.5	30.5	33.5
Stor/svært stor	16.6	16.3	18.5	16.5	15.6	16.5
Sum	100.0	100.1	100.1	100.0	100.0	99.9
N=	518	338	369	200	821	2246

Dersom vi tar utgangspunkt i den andel som mener mulighetene for å legge frem sine synspunkter er store eller svært store er det faktisk nesten ingen forskjell mellom befolkningen i de aller minst og aller største kommunene. Rundt 16 prosent av befolkningen – med unntak for kommuner mellom ti og tretti tusen – mener disse mulighetene er store eller svært store. Tabellen viser imidlertid at omtrent halvparten av befolkningen – uansett kommunestørrelse – mener det er ingen eller liten mulighet til å legge frem sine synspunkter for politikerne, og her ser vi at den laveste andelen finnes i de aller minste kommunene. Igjen må vi understreke at det her dreier seg om svært små forskjeller, og forskjellene gir under ingen omstendighet muligheten til å trekke klare konklusjoner om at demokratiet og folks muligheter til å nå frem overfor beslutningstakerne er bedre i små enn i større kommuner.

Nå er det spørsmålet som ligger til grunn for svarfordelingen i Tabell 3.5 ikke direkte rettet mot kommunene eller kommunepolitikerne, men dreier seg om en mer generell vurdering om å nå frem med sine synspunkter overfor politikere – det være seg på lokalt eller nasjonalt

nivå. Et spørsmål som mer direkte angår kommunene er om man mener man kan ”gjøre noe dersom kommunestyret diskuterte et nytt tiltak som syntes urimelig”. Fordelingen av svarene på dette spørsmålet er presentert i Tabell 3.6.

Tabell 3.6 *Oppfatning av å kunne gjøre noe dersom kommunestyret diskuterte et nytt tiltak som syntes urimelig etter kommunestørrelse. Prosenttall*

Oppfatning av å kunne gjøre noe	Kommunestørrelse					Total
	Under 2000	2000–9999	10000–29999	30000–49999	50000 og større	
Ja	56.7	57.5	57.3	48.0	57.2	56.3
Nei	43.3	42.5	42.7	52.0	42.8	43.7
Sum	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N=	520	334	365	202	811	2232

Tallene er i en viss forstand egnet til å forbløffe. Det er faktisk en noe høyere andel av respondentene i de største enn i de minste kommunene som mener de kan gjøre noe i forhold et ”urimelig” kommunalt tiltak, men igjen dreier det seg om ytterst små – og insignifikante – forskjeller. Poenget som understrekes av disse tallene er at oppfatningen av folks politiske effektivitet ikke synes å ha noe å gjøre med kommunestørrelse, noe som i så fall bidrar til å svekke Dahl og Tuftes argumenter og antakelser. Igjen må vi påminnes om at vi her bare har sett på bivariate relasjoner mellom kommunestørrelse og ulike oppfatninger om tillit og muligheter til politisk engasjement. For å kunne trekke noen sikrere konklusjoner må modellene suppleres med flere andre variabler. Allikevel – og sett i forhold til spørsmålet om legitimiteten knyttet til det å slå kommuner sammen – er de observasjoner som her er gjort nokså tankevekkende. Ikke minst utfordrer de ganske klart mange av de forestillinger som har vært inne i debatten om kommunesammenslutninger. Ut fra det vi her har observert er det i hvert fall vanskelig å hevde at demokratiske idealer trues gjennom slike sammenslutninger.

Vi vil allikevel avrunde denne drøftingen med å se noe nærmere på hvorvidt de observerte sammenhenger mellom politiske påvirkningsmuligheter – slik disse er definert i dette avsnittet – og kommunestørrelse opprettholdes ved kontroll for enkelte andre egenskaper ved

respondentene. I den multivariate analysen – og her anvendes lineær regresjon – vil vi i tillegg til kommunestørrelse benytte kjønn, alder, inntekt, utdanning og tilknytning til lokalsamfunnet som uavhengige variabler. Som avhengige variabler vil vi benytte de to spørsmål om politisk påvirkningsmulighet som er benyttet tidligere i dette avsnittet – altså oppfatninger av muligheter for vanlige folk til å legge fram sine synspunkter for politikere og oppfatning om å kunne gjøre noe dersom kommunestyret diskuterte et nytt tiltak som syntes urimelig. Høye verdier på begge disse avhengige variablene indikerer at man tror på mulighetene for å påvirke politiske beslutninger. Når det gjelder de uavhengige variablene har kjønn verdien 0 for kvinner og 1 for menn, inntekt er målt på ordinalnivå, der høye verdier indikerer høy inntekt og omvendt, utdanning er gitt høye verdier for høy og lave for lav utdanning, alder er respondentens faktiske alder og kommunestørrelse har høye verdier for store og lave for små kommuner. Når det gjelder den siste uavhengige variabelen måler den respondentens tilknytning til sitt lokalmiljø – dvs. grenden, nabolaget og bydelen – og avviker derfor noe fra den variabelen vi benyttet i tabell 1 i dette kapittelet der det var respondentens tilknytning til kommunen som vi ønsket å redegjøre for. Denne variabelen er målt ved en 11-punkts-skala, der høye verdier antyder sterk tilknytning. Resultatene av disse multivariate analysene er presentert i Tabell 3.7.

Tabell 3.7 *Multivariat regresjonsanalyse av oppfatninger om egne politiske påvirkningsmuligheter. Standardiserte regresjonskoeffisienter*

Uavhengige variabler	Muligheter for vanlige folk	Kunne gjøre noe
Kommunestørrelse	-.066*	-.065*
Tilknytn. til bosted	.120*	.068*
Utdanning	.200*	.264*
Inntekt	.051*	.084*
Kjønn	-.028	-.005
Alder	.067*	-.083*
Adjusted R square	.058	.092

Koeffisienter merket med * er signifikante på et 5 prosents nivå.

Samlet er det forholdsvis lite av variasjonene i troen på eller oppfatningen av egen påvirkningskraft som forklares av den modellen vi her har benyttet – i underkant av 6 prosent for den første og i overkant av 9 prosent for den andre modellen. En slik lav forklaringskraft kan

både forstås ut fra substansielle forhold – at modellen vår ikke er spesielt egnet til å fange opp disse variasjonene – og dels ut fra metodologiske årsaker. Vi har her å gjøre med variabler som befinner seg på ordinalskalanivå og med til dels nokså trang variasjonsbredde. Under enhver omstendighet vil vi ikke legge for stor vekt på den lave forklaringskraften i denne sammenheng.

Det som er interessant å observere i forhold til vår problemstilling er at kommunistørrelse har en signifikant effekt på begge avhengige variabler, slik at jo mindre kommune man bor i jo større tro har man på egen påvirkningskraft. Også selve tilknytning til bostedet – dvs. følelse av lokal forankring – er signifikant og positivt relatert til våre to avhengige variabler. Når det gjelder de øvrige uavhengige variablene viser koeffisientene sammenhenger som vi hadde forventet: – med et par unntak. Inntekt og utdanning har positive effekter på begge avhengige variabler, og alder er positivt relatert til oppfatningen om vanlige folks muligheter til å legge fram sine synspunkter for politikerne. Effekten av denne variabelen er imidlertid negativ når vi kommer til spørsmålet om å kunne gjøre noe med et urimelig vedtak; det er altså yngre som har størst tro på egen effektivitet i forhold til politiske myndigheter. Til sist registrerer vi at kjønn ikke har noen effekt i disse analysene.

3.5 Avslutning

Som de data som her er presentert viser er betydningen av kommunistørrelse nokså beskjeden når det gjelder befolkningens forankring i og identifikasjon med den kommune de bor i, og det er heller ingen stor variasjon etter størrelsen på respondentenes bostedskommune når det gjelder spørsmålet om tillit til andre mennesker og engasjement i frivillige organisasjoner – altså de egenskaper ved samfunnet som kan betegnes som sosial kapital. Når vi derimot kommer inn på spørsmål om politiske forhold – som tillit til kommunestyret og oppfatning om egne påvirkningsmuligheter – finner vi signifikante effekter av kommunistørrelse, men det er allikevel ikke snakk om store forskjeller. Folk i mindre kommuner har større tillit til sitt kommunestyre og større tro på egne påvirkningsmuligheter enn folk i større kommuner. I denne forstand kan man muligens hevde at politiske organer/myndigheter nyter større legitimitet i mindre kommuner enn i større, men disse forskjellene er allikevel små – til dels overraskende små i forhold til de utbredte forestillinger man har om at som demokratiske institusjoner er små kommuner de større fullstendig overlegne.

4 Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon

av Trine Monica Myrvold og Jøran Toresen

4.1 Små kommuner – store oppgaver

Norske kommuner har gjennom hele etterkrigstiden fått ansvaret for stadig flere oppgaver, og mange av oppgavene fordrer faglig spisskompetanse og evne til samordning mellom tjenester og tjenestnivåer. Samtidig har kommunestrukturen vært omtrent uendret de siste 30-35 årene. Godt over 50 prosent av kommunene har under 5000 innbyggere, og over en tredel har mindre enn 3000 innbyggere. Enkelte mener det er et misforhold mellom oppgavebelastning og størrelsen på mange kommuner. Kommunenes håndtering av tjenesteproduksjonen utgjør et viktig moment i vurderingen av 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 ansvaret for.

Noen ser på sammenslåing av kommuner som ett mulig svar på utfordringene. Kostnadsanalyser har konkludert med at det er effektiviseringsgevinster å hente dersom antall kommuner reduseres. Beregninger utført av Statistisk sentralbyrå viser en besparelse på over to milliarder kroner ved en omfattende endring av kommunestrukturen (Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). Slike beregninger avvises av andre. Det hevdes blant annet at kommunesammenslutninger ikke endrer bosettingsstrukturen – i hvert fall ikke på kort sikt – og når tjenestene skal ytes der folk bor, blir det lite å hente på å slå sammen kommuner.

Det er viktig å nyansere debatten. Hvilke stordriftsfordeler som *potensielt* kan hentes ut av kommunesammenslutninger, avhenger av tjenestetype og kostnadsstruktur. Hvilke gevinster som *faktisk* vil hentes ut, avhenger i tillegg av politiske vurderinger knyttet til sentralisering av tjenester. Kommunesammenslutninger kan dessuten virke inn på *kvaliteten* i tjenesteproduksjonen, uavhengig av om det er stordriftsfordeler eller ikke. Ved å ta utgangspunkt i tjenestenes produksjonsstruktur får man et klarere bilde av hvilke trekk ved tjenestene som gir grunnlag for å hente ut stordriftsgevinster og hvor grensene for realisering av slike gevinster går. Kapittelet tar sikte på å avklare hvilke mekanismer som kan bidra til effektivisering og kvalitetsstyrking av kommunale tjenester.

Statistisk sentralbyrås analyser

Statistisk sentralbyrås analyser av mulige gevinster ved sammenslåing av kommuner har stått sentralt i den senere tids debatt.¹ Analysene drøfter imidlertid i liten grad hvilke konkrete mekanismer som muliggjør gevinster ved større kommuner, og det er derfor i enkelte tilfeller problematisk å tolke resultatene. Byråets beregninger viser at kommunenes bundne utgifter eller minsteutgifter² i hver sektor i snitt varierer mellom 31 prosent (kultur) og 88 prosent (sosiale tjenester). For alle sektorer sett under ett utgjør de bundne utgiftene snaut 59 prosent av kommunenes faktiske driftsutgifter. En nærliggende tolkning er at kommunene dermed kan redusere driftsutgiftene med over 40 prosent og likevel tilby de oppgavene som innfrir ”minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget eller Regjeringen” m.v. Dette er høyst urealistisk og resultatet understreker at det er stor usikkerhet knyttet til Statistisk sentralbyrås anslag for innsparingspotensialet ved kommunesammenslutninger.

¹ De senere årene er det gjennomført en rekke analyser av forholdet mellom kommunestørrelse og ulike aspekter ved kommunal tjenesteproduksjon. Det vil føre for langt å nevne alle her, men leseren henvises til Myrvold (2001) for en oversikt over noen av bidragene på feltet.

² I Langørgen og Aaberge (2001:1) gis følgende presisering: ”Med *bundne kostnader* menes kostnader til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget eller Regjeringen, eller mer generelt; alle normer og minstekrav fra samfunnet som virker forpliktende for samfunnet”.

4.2 Produksjonsstruktur, tjenestetype og lokalisering

Kommunesammenslutningers effekt på kostnadseffektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon avhenger av om det eksisterer stordriftsfordeler ved overgang fra små til større enheter, og om det er mulig eller ønskelig å utnytte slike stordriftsfordeler. Tre aspekter ved produksjonsstruktur og tjenestetype står sentralt: Hvordan er kostnadsstrukturen ved produksjon av ulike goder, og skjer produksjonen i eller utenfor "anlegg"? Kjennetegnes tjenestene ved å være private eller kollektive goder? Må eller bør tjenestene produseres sentralt eller desentralisert nær den enkelte bruker?

Kostnadsstruktur – både faste og variable utgifter

Det er hensiktsmessig å skille mellom tjenester som produseres i og utenfor anlegg fordi det er knyttet utgifter til anleggene i seg selv og anleggenes produksjonskapasitet. Kommunale utgifter til tjenesteproduksjon er av tre grunnleggende kategorier:

- *Faste minimumsutgifter knyttet til hvert anlegg.* Til hvert anlegg, for eksempel en skole eller en pleieinstitusjon, er det knyttet et visst minimum av ressursinnsats som er uavhengig av produksjonsnivå og kapasitet. En skole må ha en rektor, en vaktmester og regngjøringspersonell så lenge skolen eksisterer, og det vil medgå et minimum av andre produksjonsfaktorer: forsikringspremier må betales og visse deler av en skole må varmes opp uavhengig av tallet på elever eller antall klasser, det må utføres et visst minimum av vedlikehold og reparasjoner, og så videre. Dette kalles *anleggsbetingede faste utgifter*.
- *Utgifter som avhenger av produksjonskapasiteten (anleggsstørrelsen).* En del av ressursinnsatsen er knyttet til kapasiteten eller anleggsstørrelsen og øker når kapasiteten øker. For eksempel øker ressursene til skoleadministrasjon og klassestyrertjeneste, antall undervisningstimer og utgifter til rengjøring, når antall klasser øker, uavhengig av hvor mange elever det er i hver klasse. Likeledes vil ressursene til sykehjemsadministrasjon og annen bemanningen øke når antall avdelinger og plasser øker, uavhengig av den faktiske beleggsprosenten. Dette kalles *kapasitetsbetingede faste utgifter*.
- *Utgifter knyttet til aktivitetsnivået/produksjonsnivået (kapasitetsutnyttelsen).* En del av ressursinnsatsen er knyttet

til selve aktivitetsnivået, til den faktiske tjenesteproduksjonen. Når antall elever i en skole øker, øker også normalt den totale ressursinnsatsen, for eksempel timer til tilrettelagt opplæring og valgfag. Når beleggsprosenten øker i pleieinstitusjoner, øker vanligvis både bemanningen og annen type ressursinnsats. Dette kalles *variable utgifter*.

Stordriftsfordeler innebærer at gjennomsnittskostnadene pr. produsert enhet reduseres når produksjonsvolumet øker. Det er to kilder til stordriftsfordeler: økt anleggsstørrelse og økt kapasitetsutnyttelse.

Økt anleggsstørrelse, for eksempel flere elever pr. skole (større skoler), kan innebære at driftsutgiftene pr. elev blir lavere fordi faste utgifter knyttet til hver skole kan fordeles på flere elever når elevtallet øker. Etablering av et sykehjem med 100 plasser fordelt på fem avdelinger kan gi lavere kostnader pr. plass enn et sykehjem med 20 plasser og kun én avdeling. Større dimensjonerte anlegg gir lavere utgifter pr. produsert enhet fordi det blir flere å fordele faste anleggsbetingede utgifter på. Dette kalles gjerne *genuine stordriftsfordeler*: jo større anlegg, desto lavere enhetskostnader.

Økt kapasitetsutnyttelse, for eksempel flere elever pr. klasse (større klasser), kan innebære at utgiftene pr. elev blir lavere både fordi faste anleggsbetingede utgifter og faste utgifter knyttet til hver klasse kan fordeles på flere elever når klassestørrelsen øker.³ Et annet eksempel er når 1.000 husstander betjenes med én søppelbil i stedet for 300 husstander. Høyere kapasitetsutnyttelse gir lavere utgifter pr. produsert enhet fordi det blir flere å fordele faste anleggsbetingede og kapasitetsbetingede utgifter på. Dette kalles gjerne *betingede stordriftsfordeler*: jo høyere kapasitetsutnyttelse, desto lavere enhetskostnader.

Kjennetegn ved tjenesten – privat eller kollektivt gode?

Skille mellom det som kalles private og kollektive goder er sentralt og disse godene skiller seg fra hverandre på to grunnleggende måter:

- I hvilken grad en persons (eller husstands) forbruk av godet fortrenger andres forbruk av det samme godet (rivaliseringsgrad)
- I hvilken grad det er mulig å utelukke noen fra å nyte godt av godet hvis det først er produsert (eksklusjonsmulighet)

³ Dette gjelder når antall klasser er konstant og antall elever øker.

Kollektive goder innebærer ikke-rivaliserende forbruk, eller forbruk med lav rivaliseringsgrad. Et gode med lav rivaliseringsgrad kjenntegnes ved at en persons konsum av godet i liten grad påvirkes av hvor mange andre som benytter seg av godet. Samtidig må kapasiteten være så stor at det ikke oppstår "køproblemer". Veier, parker, idrettsanlegg og friluftsanlegg er eksempler på kollektive goder. Etter at grunnlagsinvesteringene er gjort, koster det lite at en ny bruker nyter godt av tjenesten eller anlegget, og en persons bruk av godet eller tjenesten fortrenger i liten grad andre fra å bruke den samme tjenesten.

Isolert sett har slike kollektive goder klare stordriftsfordeler fordi det bare eksisterer faste kostnader i produksjonen av tjenesten: Jo flere som benytter tilbudet, desto lavere blir kostnadene per bruker. Bildet kompliseres imidlertid av at det ikke er ønskelig eller mulig, eller svært kostnadskrevende, å ekskludere noen fra å bruke godet når godet først er produsert. Fordi det er vanskelig å fastslå hvem og hvor mange som benytter seg av tilbudet, er det problematisk å fastlegge produksjonsnivået for kollektive goder. Dette innebærer at det er vanskelig å bestemme de eksakte stordriftsfordelene i produksjonen av kollektive goder.

I kommunal tjenesteyting er det ikke alltid slik at økt produksjon forutsetter økt ressursinnsats. Noen tjenester karakteriseres ved å være *sprangvise kollektive goder*. Et sentralbord må for eksempel bemannes med minimum én person i åpningstiden. Denne personen kan betjene for eksempel fra 0 til 600 innkomne samtaler hver dag, men hvis trafikken øker ut over dette, må det ansettes ytterligere en person, osv. Eksistensen av slike "sprangvise kollektive goder" er en viktig grunn til at utgiftene til mange administrative funksjoner er høy i kommuner med få innbyggere, og utgjør også et viktig potensial for stordriftsgevinster ved kommunesammenslutninger.

Ganske mange kommunale tjenester har *både kollektive og private trekk*. De produseres i bestemte anlegg, med en gitt produksjonskapasitet, der utgiftene delvis er knyttet til anlegget som sådan, delvis til nivået på produksjonskapasiteten, og delvis til selve aktivitetsnivået. Eksempler på slike tjenester er grunnskoler og sykehjem.

Rene private goder i kommunal sammenheng er først og fremst *direkte brukerrettet aktivitet*, f.eks. ulike typer hjemmetjenester. Slike tjenester kan kjennetegnes ved at det ikke eksisterer noe "anlegg" som aktiviteten skjer innenfor, og derved heller ingen anleggsbetingede eller andre faste utgifter. Hvis vi ser bort fra administrasjonen av tjenestene, vil enhetskostnadene være lik de variable kostnadene. I produksjonen av slike tjenester vil det være minimale stordrifts-

fordeler. Men også mange typer kommunal saksbehandling har karakter av rene private goder.

Tabell 4.1 viser en typologi for ulike produksjonsstrukturer for kommunale tjenester, der inndelingen er bestemt av om det finnes faste anleggsbetingede utgifter, faste kapasitetsbetingede utgifter eller variable utgifter, samt om godene er private goder eller kollektive goder eller mellomformer.

Tabell 4.1 *Eksempler på trekk ved kommunale tjenester og deres produksjonsstruktur*

Tjenestetype	Eksempler	Faste utgifter		Variable utgifter
		Anleggsbetingede	Kapasitetsbetingede	
Private goder	Hjemmetjenester			X
Goder med både private og kollektive trekk	Skoler, institusjoner	X	X	X
	Lønningskontor	X	X	
	Administrasjon	X	X	X
Kollektive goder	Kommunal vei (sprangvist kollektivt gode)	X	X	
	Offentlig strand (rent kollektivt gode)	X		

Potensialet for å hente ut stordriftsfordeler ved en kommunesammenslutning, er størst for tjenester med et relativt stort innslag av faste utgifter knyttet til produksjonen. Unntaket er rene kollektive goder, hvor kommunesammenslutninger i seg selv ikke medfører stordriftsgevinster, men der hensynet til rettferdighet i finansieringen av tjenesten kan tilsi at kommuner bør slå seg sammen eller samarbeide om produksjonen av tjenesten. For tjenestene som er tilnærmet rene private goder, er det lite å tjene på sammenslutning av kommuner. Når det gjelder tjenester med både kollektive og private trekk, vil mulighetene for å etablere færre og større anlegg og mulighetene for å øke kapasitetsutnyttelsen være vesentlig. Fører sammenslutning av to kommuner til større skoler og større klasser, slik at kapasiteten til skoleadministrasjon og timeressursene utnyttes bedre? Hvorvidt en potensiell stordriftsgevinst faktisk utnyttes, vil avhenge av om det oppfattes som politisk ønskelig å samle tjenesteproduksjonen i større enheter innenfor en ny og større kommune.

Gratispassasjerer og mer rettferdig fordeling av utgifter – og inntekter

Problemet med gratispassasjerer er nært knyttet til to forhold. For det første direkte forbruk av goder med lav rivaliseringsgrad (kollektive goder). For det andre forbruk av infrastruktur og grunnlagsinvesteringer i forbindelse med arbeid i en kommune mens bostedskommunen er en annen. Disse forholdene er særlig aktuell for senterkommuner der innbyggere og næringsliv i andre, tilstøtende kommuner, har et utstrakt forbruk av senterkommunens tjenester. En kommunesammenslåing kan medføre en mer rettferdig fordeling av byrder (utgifter) og fordeler (inntekter) mellom kommunene. Fordi det ikke er mulig å utelukke noen fra å nyte godt av godet når det først er produsert, vil det heller ikke være mulig å utelukke andre kommuners innbyggere fra et gode kommunen har finansiert. Når Oslo kommune vedlikeholder en offentlig badestrand, vil også andre kommuners innbyggere kunne benytte stranden. Det er dessuten liten grunn til å tro at tallet på badegjester endrer seg hvis Oslo slås sammen med en eller flere nabokommuner. Slik sett vil en sammenslutning av kommuner ikke nødvendigvis medføre stordriftsfordeler i produksjonen av (tilnærmet) rene kollektive goder. For denne type goder vil en kommunesammenslutning først og fremst kunne innebære *større rettferdighet i finansieringen* av godet: i den grad nabokommunenes innbyggere nyter godt av stranden, vil de ved en sammenslutning også bidra til å bekoste vedlikeholdet av den gjennom skatteseddelen.

Lokalisering - hvor produseres tjenestene?

Potensialet for å hente ut stordriftsfordeler ved å slå sammen kommuner avhenger av om produksjonen av tjenesten skjer (eller bør skje) desentralt, hos eller nær den enkelte forbruker, eller sentralt (Toresen 1990, Sørensen, Borge og Hagen 1999). For den enkelte innbygger er spørsmålet om en funksjonell kommunestruktur knyttet til avstander, reiseveier og tilgjengelighet til kommunale tilbud. Et kvalitativt godt tilbud forutsetter også et tilgjengelig tilbud. En innvending mot kommunesammenslutninger er ofte at reiseveien blir for lang hvis en skal utnytte stordriftsfordelene som oppstår.

Det er derfor viktig å spesifisere i hvilke sektorer antall anlegg *automatisk* vil reduseres ved kommunesammenslutninger (og dermed *automatisk* vil medføre stordriftsfordeler), i hvilke sektorer der det kan være *lite ønskelig* med en sentralisering og der det av naturgitte grunner – eller på grunn av sterke politiske føringer – er *umulig* å sentralisere produksjonen. Typiske tjenester der en kommunesammenslutning *automatisk* vil medføre sentralisering er administrasjon, både

sentraladministrasjon og sektoradministrasjon. Hjemmetjenestene vil på sin side med nødvendighet tilbys desentralt, mens administrasjonen av dem kan sentraliseres til ett felleskontor. I denne type tjenester vil effektiviseringsgevinstene ved kommunesammenslutninger primært hentes ut fra administreringen av tjenestene, ikke selve tjenesteproduksjonen. Barneskoler og barnehager utgjør typiske eksempler på tjenester som det ofte vil være *lite ønskelig* å sentralisere, av hensyn til barnas reisevei til og fra skolen eller barnehagen.

En del tekniske tjenester kan tjene som eksempel på at *naturgitte forhold* kan gjøre det umulig å sentralisere tjenesteproduksjonen: topografi og bosettingsstruktur medfører at vannverk og kloakkrensingsanlegg må ligge der de ligger uansett hvordan kommunegrensene trekkes. Derimot kan selve driften av anlegg og ledningsnett trolig effektiviseres gjennom større kommuner. Dette skjer gjennom sentralisering av etaten som vedlikeholder anleggene, selv om de anleggene som skal vedlikeholdes er uberørt av kommunesammenslutningen.

Figur 4.1 *Eksempler på kommunale tjenesters produksjonsstruktur (ser her bort fra administreringen av de ulike tjenestene)*

HVOR SKJER TJENESTEPRODUKSJONEN?	HVORDAN SKJER TJENESTEPRODUKSJONEN?	
	I kommunale anlegg	Utenfor kommunale anlegg
Sentralt	Sentraladministrasjon Sektoradministrasjon Ungdomsskoler	
Desentralt	Barneskoler	Psykiatritjenester Barnevern

Figur 1 viser eksempler på tjenesters produksjonsstruktur. Spørsmålet om hvilke stordriftsfordeler som faktisk vil hentes ut ved kommunesammenslutninger, vil for en del tjenester bero på om de nye sammenslåtte tjenesteenhetene blir tilgjengelige for kommunens innbyggere. Noen kommunale tjenester er svært følsomme overfor strukturendringer, mens dette betyr lite for andre tjenester. Hvis en kommunesammenslutning fører til at kommunens lønningskontor blir lokalisert langt fra en del av innbyggerne, spiller dette mindre rolle. Men hvis sammenslutningen gir stordriftsfordeler ved å slå sammen to små ungdomsskoler, vil reiseavstanden til skolen være helt avgjørende for om potensielle stordriftsfordeler kan eller bør realiseres.

4.3 Kommunestørrelse og tjenestekvalitet

Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Ofte forenkles kvalitetsmålinger ved at det benyttes indikatorer som man antar har betydning for standarden. Dette kan f.eks. være antall kvalifiserte lærere pr. elev, eller antall utdannede sykepleiere pr. beboer i sykehjem. Kommunesammenslutninger kan forbedre kvaliteten på kommunale tjenester gjennom to litt ulike mekanismer:

- I den grad kommunesammenslutninger bidrar til å frigjøre ressurser pga. realiserte stordriftsfordeler, kan disse ressursene benyttes til å bedre kvaliteten på tjenestene.⁴ Et eksempel er at lønninger kan bys opp for å sikre rekruttering av kvalifisert arbeidskraft
- For noen tjenester vil en større enhet i seg selv kunne bedre kvaliteten, i den grad et større befolkningsgrunnlag gir økt rekruttering av kompetent arbeidskraft, større fagmiljø og større bredde i tjenesteytingen.

Det er særlig denne siste mekanismen vi skal drøfte nærmere her, dvs. effekten av økt størrelse i seg selv, uavhengig av om ressursene til sektoren øker.

Små kommuner kan ha rekrutteringsproblemer

Flere undersøkelser har dokumentert småkommuners problemer med rekruttering av fagpersonale (Hovik og Myrvold 2001a). En av forklaringene på rekrutteringsproblemene er knyttet til at befolkningsgrunnlaget i små kommuner er lite. Innenfor enkelte tjenesteområder vil det derfor ikke være nødvendig med en hel stilling for å dekke befolkningens tjenestebehov. Særlig gjelder dette tjenester for små befolkningsgrupper, og gjerne tjenester som krever spisskompetanse. Som eksempler kan nevnes jordmortjeneste, barneverntjeneste og tjenester for innbyggere med psykisk utviklingshemming. Det har vist seg vanskeligere å rekruttere fagfolk i deltidsstillinger, slik at enkelte småkommuner innenfor noen tjenester har måttet klare seg med mindre kvalifisert personale enn større kommuner.

⁴ Frigjorte ressurser kan også benyttes til å øke dekningsgraden av tjenester, men dette er et moment vi ikke diskuterer her.

Små fagmiljø gir sårbare tjenester

Små kommuner innebærer også små fagmiljøer. Dette gjelder generelt, men er særlig påtrengende innenfor mer spesialiserte tjenester rettet mot små befolkningsgrupper (Hovik og Myrvold 2001a). Et begrenset fagmiljø kan gjøre tjenestene svært person-avhengige og sårbare. Når det kun er én ansatt i det kommunale barnevernet, kanskje i halv stilling, har barnevernkonsulentene ingen andre fagfolk å rådføre seg med. Samtidig blir innbyggerne avhengig av hvordan denne ene personen fungerer. Med et beskjedent befolkningsunderlag får de ansatte i mindre grad opparbeidet kompetanse om spesielle eller vanskelige saker. Små forhold gjør det også særlig utfordrende for kommunene å håndtere sykefravær eller uforutsette toppe i arbeidsbelastning. Når fagmiljøene er små, vanskeliggjøres dessuten rekrutteringen til en del tjenester, fordi mange fagfolk foretrekker å jobbe i større miljøer. Det kan selvsagt også forekomme at fagutdannede søker seg til små kommuner for å få mindre spesialisert og mer allsidig erfaring.

Større kommuner betyr større bredde i tjenesteproduksjonen

Med utbyggingen av velferdsstaten til å omfatte stadig mer spesialiserte tjenester, samtidig som produksjonen av disse tjenestene i stor grad legges til kommunalt nivå, øker behovet for profesjonell spisskompetanse i kommunene. Store organisasjoner har gjerne en mer sammensatt og kompleks struktur enn små. De utvikler mer spesialiserte roller og funksjoner, og gjerne også en mer hierarkisk struktur. Med et lite befolkningsgrunnlag, vil små kommuner møte klare begrensninger i mulighetene for å ha en spesialisert stab. Igjen gjelder dette særlig tjenester som retter seg mot små grupper i befolkningen.

Bredde i tjenesteproduksjonen har imidlertid ikke bare med faglig spesialisering å gjøre, men dreier seg også om innbyggernes mulighet til å velge mellom ulike tjenesteytere. I en kommune med 1000 innbyggere vil det ikke være behov for mer enn én lege. Innbyggere som foretrekker en kvinnelig lege vil ikke ha mulighet til å velge dette, hvis den ene legen kommunen har er mann. Innenfor barnevernet oppstår det til tider et anstrengt forhold mellom barnevernkonsulentene og foreldre. Kommuner med bare én konsulent vil ikke ha mulighet til å sette inn alternative konsulenter i slike tilfeller.

Kan kommunesammenslutninger forringe tjenestekvaliteten?

I tillegg til bekymringen knyttet til tilgjengeligheten, kan det være andre faktorer som også trekker i retning av at smått kan være godt i

kommunal tjenesteproduksjon. Enkelte undersøkelser tyder på at små forhold gir nærhet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, slik at tjenestene bedre tilpasses mottakerens behov (Hovik og Myrvold 2001a). Dette er særlig relevant i forhold til pleie- og omsorgstjenestene.

I den grad kapasitetsutnyttelsen øker ved en sammenslåing av kommuner, vil dette kunne fremstå som en kvalitetsforringelse. For noen tjenester er det fra statens side satt klare grenser for "kapasitetsutnyttelsen", ut fra en forestilling om at kvaliteten på tjenesten reduseres hvis denne grensen tøyes. Dette skjer bl.a. når det settes en grense på maksimalt 28 og 30 elever i hver klasse på hhv. barne- og ungdomstrinnet.

Liksom mulighetene for å hente ut stordriftsfordeler ved en sammenlutning av kommuner avhenger av trekk ved tjenestene, vil effekten av kommunesammenslutninger på tjenestekvaliteten være ulik for ulike typer tjenester. Tjenester som krever spisskompetanse og tjenester rettet mot små befolkningsgrupper, vil kunne ha mest å tjene på større kommunale enheter.

4.4 Kommunesammenslutningers betydning for kommunal tjenesteproduksjon

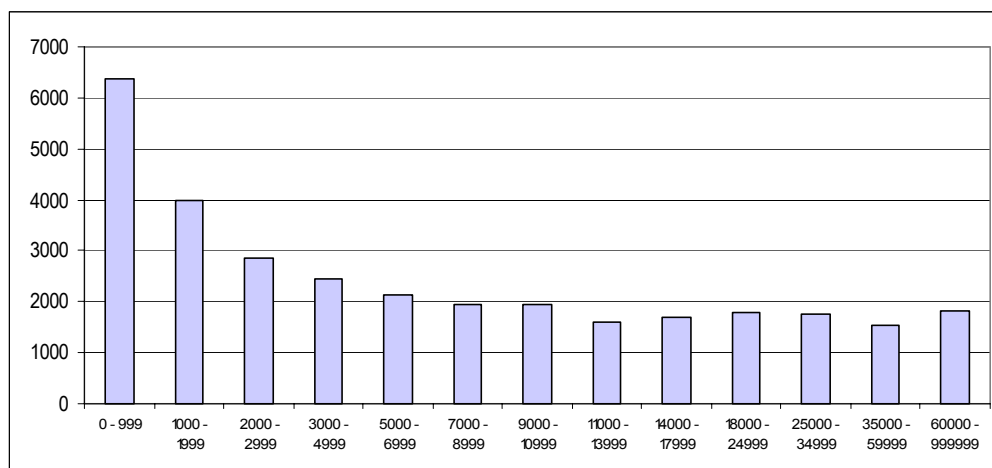
Vi har så langt drøftet mulige virkninger av kommunesammenslutninger for stordriftsfordeler og kvalitet i kommunenes tjenesteproduksjon på generelt grunnlag. I dette avsnittet behandler vi tjenesteområdene mer spesifikt i forhold til potensielle stordriftsgevinster samt antatte kvalitetsendringer.

Sentral- og sektoradministrasjon

Sentraladministrasjonen består i prinsippet av ett anlegg, eller en organisasjonsenhet, selv om aktiviteten rent fysisk kan være spredd. Produksjonskapasiteten bestemmes i stor grad av antall årsverk, og konsumet av sentraladministrasjonens tjenester er tilnærmet proporsjonalt med antall innbyggere i kommunen. Det synes imidlertid naturlig å forutsette at det eksisterer et minstenivå på en sentraladministrasjon, uansett befolkningsstørrelse, med andre ord at det finnes et visst nivå på de faste minimumsutgiftene som må til for å opprettholde en kommunal sentraladministrasjon. I en folkerik kommune kan disse utgiftene fordeles på flere innbyggere.

Figur 2 viser at kommunenes driftsutgifter per innbygger til sentraladministrasjon er markert høyere i kommuner med få innbyggere, mens det etter en grense på 11.000 innbyggere ikke er noe markert fall i utgiftene. Et tilsvarende bilde gjelder i andre sektorer, men ikke nødvendigvis like markert.⁵

Figur 4.2 *Driftsutgifter per innbygger til sentraladministrasjon etter innbyggertall. 1997*



Utgiftene for kommuner med mer enn 60.000 innbyggere er noe misvisende fordi Oslo er med.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Mange administrative oppgaver kan sies å være sprangvise kollektive goder: inntil et visst punkt kan tjenesten ha lav rivaliseringsgrad, betinget av lav kapasitetsutnyttelse. Én ansatt kan for eksempel ta seg av lønnsutbetalingene til 50 eller 100 ansatte, men ikke til 500 eller 1000 ansatte. Én ansatt kan føre regnskapet til en liten kommune, men ikke til en storby. På samme måte kan det være tilstrekkelig med én ansatt på sentralbordet i en liten kommune, men ikke i en større. Mulighetene for å utnytte kapasiteten i slike sprangvise kollektive goder ved en kommunesammenlutning, avhenger av størrelsen på de kommunene som slår seg sammen. Det er generelt et større potensial for å høste ut stordriftsfordeler ved sammenslutning av småkommuner, på grunn av muligheten for bedre kapasitetsutnyttelse, bl.a. i

⁵ Det er dessuten et problem at enkelte kommuner kan bokføre overføringer for eksempel i kultursektoren under administrasjon, slik at regnskapene overvurderer utgifter som går til rene administrative oppgaver.

sentraladministrasjonen. På den annen side kan visse administrative oppgaver, som ren saksbehandling, betraktes som tilnærmet private goder der virksomheten i seg selv kun består av variable utgifter, og der en sammenslåing av kommuner i liten grad vil påvirke utgiftsnivået.

Utgiftene til sektoradministrasjon vil gjerne avhenge av to forhold. På den ene side finnes det en del faste minimumsutgifter, fordi alle kommuner for eksempel må ha en helse- og sosialsjef el.l. med tilhørende stab. På den annen side avhenger aktivitetsnivået av antall enheter eller anlegg som skal administreres og antall brukere av sektorens tjenester. Som for sentraladministrasjon vil det også for sektoradministrasjon eksistere visse minimumsutgifter som må til for å opprettholde slike administrative tjenester. Disse faste minimumsutgiftene vil fordeles på flere brukere når kommunens innbyggertall øker, slik at det oppstår stordriftsfordeler i produksjonen av sektoradministrative tjenester. I tillegg til de faste minsteutgiftene, påløper det kostnader som avhenger av hvor mange brukere eller anlegg som skal betjenes av administrasjonen.

Undervisning og barnehager

Produksjonsstrukturen i grunnskoler og barnehager har samme grunnleggende struktur: tjenestene ytes innenfor anlegg, det er klare minstandarder for bemanning, men også et betydelig innslag av utgifter som varierer etter antall barn som mottar tjenesten. Samtlige tjenester produseres dessuten relativt desentralisert, i den forstand at det oppfattes som viktig at skoler og barnehager ligger nær barnas bosted. Følsomheten for reiseavstander er imidlertid høyere for barneskoler enn for ungdomsskoler.

Grunnskolen – skolestrukturen står sentralt

Samlede driftsutgifter til grunnskolen i hver kommune består for det første av en fast minsteutgift på kommunenivå, som kan antas tilnærmet lik i alle kommuner uansett kommunestørrelse. Dette er deler av kommunenes utgifter til skoleadministrasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre tjenester som er felles for alle skoler og elever i kommunene. Disse faste minimumsutgiftene kan fordeles på flere elever i en større kommune, og representerer et stordriftspotensial ved sammenslutninger av kommuner. Det vil også være en fast minsteutgift knyttet til hver skole og til hver klasse. I tillegg til disse faste minsteutgiftene kommer utgifter som avhenger av aktivitetsnivået, slik at driftsutgiftene på kommune-, skole-, og klassenivå øker når antall elever – muligens også antall skoler – øker.

Utgiftene per elev blir mindre når antall elever i kommunen øker, når skolestørrelsen øker og når klassestørrelsen øker.

Effektiviseringsgevinsten i skolesektoren ved sammenslåing av kommuner vil i utgangspunktet ligge i utgiftene til sentral skoleadministrasjon. Ytterligere effektivisering vil avhenge av om det skjer endringer i skolestrukturen, i form av færre og større skoler og færre og større klasser. Hvis en slik endring av skolestrukturen skal være av betydning, er det dessuten nødvendig at "basiskapasiteten" til hver skole og hver klasse ikke allerede er fullt utnyttet.

Det er imidlertid ikke gitt at en kommunesammenslutning vil innebære en endring av skolestrukturen. Antall skoler avhenger av en rekke forhold, der relevante stikkord er bosettingsmønster, kommunikasjonsforhold, statlige lover og anbefalinger, press fra lokalmiljøene, historiske forhold og kommunenes politiske prioriteringer. Dette er forhold som ikke nødvendigvis endres ved en sammenslutning mellom to eller flere kommuner. Særlig er skolene på barnetrinnet langt mer desentralisert enn på ungdomstrinnet. Det er lite trolig at en kommunesammenslutning i seg selv vil innebære markerte endringer i skolestrukturen på barnetrinnet, fordi det jevnt over er et sterkt politisk ønske om at elevene på barnetrinnet skal gå på skole nær sitt eget bosted. Virkningene på ungdomstrinnet er mer usikker, og i enkelte kommuner kan en sammenslåing av kommuner medføre at det blir lettere å slå sammen skoler på ungdomstrinnet, slik at stordriftsfordeler kan utnyttes. Utgiftene til ungdomsskoler kan reduseres dels ved at faste minimumsutgifter som er knyttet til hver skole, kan reduseres når antall skoler reduseres,⁶ og dels ved at den gjennomsnittlige klassestørrelsen kan øke dersom en sammenslått kommune får færre og større skoler, vel å merke hvis kapasitetsgrensen på 30 elever per klasse ikke allerede er nådd.

Undersøkelser viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom kvaliteten på undervisningen og klasse- og skolestørrelse. Innenfor visse grenser er det ikke slik at større skoler og større klasser har dårligere læringsmiljø enn mindre skoler og mindre klasser. Større skoler kan være en betingelse for at elevene får et variert valgfags-tilbud, og lærerne kan få et større og mer attraktivt arbeidsmiljø.

Barnehager – lite innsparingspotensial

Det er et stort innslag av private barnehager, gjerne små familiebarnehager, dekningen varierer mye og det er stor variasjon i oppholdstid

⁶ På den annen side vil gjerne utgiftene til skoleskyss øke, men dette er utgifter som i all hovedsak bæres av fylkeskommunen.

og omfanget av tilbudet til den yngste aldersgruppen. Når det ses bort fra forskjeller i kommunenes inntekter, er det helt andre faktorer enn kommunegrensene som bestemmer kommunenes ressursinnsats – for eksempel tilbudet av private barnehageplasser. Det meste av utgiftene er personellavhengige og det er forholdsvis klare normer for hvor mange barn det bør være per ansatt. En sammenslåing av kommuner vil i seg selv ikke redusere tallet på barnehager slik at kommunenes utgifter vil være upåvirket.

Pleie- og omsorgstjenester

I underkant av halvparten av kommunenes utgifter og årsverk til pleie og omsorg går til institusjonsomsorgen, mens resten går til ulike typer hjemmetjenester. Hjemmetjenestene kan deles i tjenester til brukere i eget hjem, og tjenester til beboere i kommunale omsorgsboliger.

Administrasjon

Studier av utgifter og årsverk gir ikke entydige konklusjoner med hensyn til om det er stordriftsfordeler i administrasjonen av pleie- og omsorgssektoren. Analyser tyder på at faste minsteutgifter på kommunalt nivå – den faste minstebemanningen alle kommuner må ha på sentralt nivå – innenfor pleie og omsorg bare tilsvarer 2-3 årsverk i hver kommune (Toresen 2003). De resterende administrasjonsutgiftene øker med tallet på innbyggere og brukere. Dette betyr at kommunesammenslutning i seg selv vil ha begrenset betydning for mulighetene for å redusere utgiftene til sentral administrasjon i sektoren.

Institusjonsomsorg

Innenfor institusjonsomsorg (sykehjem, aldershjem m.v.) vil det være faste kostnader knyttet til hver institusjon og hver avdeling, i tillegg til de variable kostnadene som avhenger av antall beboere. Stordriftsfordelene knyttet til institusjonsomsorg skyldes at faste kostnader på kommunalt nivå og institusjons- og avdelingsnivå kan fordeles på flere plasser når antall plasser øker. Realisering av stordriftsfordeler innebærer sammenslåing til større institusjoner, og at institusjoner med få plasser legges ned. Sentralisering av pleieinstitusjonene vil i mange tilfeller vanskeliggjøre tilgjengeligheten, og oppleves som kvalitetsforringelse for beboerne og deres pårørende. I den grad demografiske og kommunikasjonsmessige forhold i en sammenslått kommune gjør det vanskelig å sentralisere institusjonsdriften, vil stordriftsgevinster ikke kunne realiseres. Det er dyrt å investere i nye sykehjemsavdelinger og det er jevnt over mangel på sykehjems-

plasser, slik at det også av den grunn er mindre sannsynlig med en sterk sentralisering av institusjonsomsorgen.

Hvis ikke kommunesammenslutning fører til endringen i strukturen på institusjonene (færre og større enheter), er det ingen grunn til å anta at en sammenslåing i seg selv vil påvirke kvaliteten på institusjonsomsorgen. Men dersom en større kommune har lettere for å rekruttere og holde på fagpersonell som leger, fysioterapeuter, ergoterapeuter, sykepleiere og så videre, kan en sammenslåing bedre kvaliteten på institusjonsomsorgen ved økt tilgang på fagpersonell. Mangfoldet vil også kunne øke, og det kan være lettere å substituere omsorg i pleieinstitusjoner og omsorgsboliger etter hvert som de eldres behov for pleie og omsorg endres.

Hjemmetjenester

Etter lov om helsetjenester i kommunene skal kommunene blant annet ha et tilbud om *hjemmesykepleie*, mens lov om sosiale tjenester pålegger kommunene å tilby *praktisk bistand og opplæring* til dem som har et særskilt hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller andre årsaker. Kommunene skal også ha følgende sosiale tjenester: Avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale forhold. Kommunene har også en rekke frivillige hjemmetjenester, det vil si tilbud til eldre og funksjonshemmede som ikke er pålagt men som er av stor betydning for den enkelte bruker.

Det er knyttet faste utgifter til administreringen av hjemmetjenestene som gjør det mulig å hente ut stordriftsgevinster på den sentrale administrasjonen av tjenestene.⁷ Innsparingsmulighetene er relativt beskjedne. Selve produksjonen av hjemmetjenester skjer per definisjon desentralt, og det vil derfor i liten grad være stordriftsfordeler knyttet til produksjonen av tjenestene. Hjemmetjenestene vil med andre ord være tilnærmet upåvirket av en kommunesammenslutning fordi aktivitetsnivå og kostnadsstruktur ikke i seg selv påvirkes av hvor mange eldre det er i kommunen. Ett mulig unntak er omfanget av et generelt tilbud om heldøgns pleie og omsorg fra hjemmetjenestene, der en sammenslått kommune i utgangspunktet har bedre forutsetninger for å kunne yte bistand hele døgnet. Analyser viser at det bare var kommuner med svært få eldre som ikke hadde et slikt tilbud i 2001, mens alle folkerike kommuner hadde et generelt

⁷ Det er vanskelig å beregne omfanget av disse utgiftene, bl.a. på grunn av at kommunene organiserer hjemmetjenesten forskjellig, slik at det er vanskelig å avgrense en felles administrativ enhet for samtlige kommuner.

heldøgns tjenestetilbud utenfor institusjon (Toresen 2003). *Andre frivillige tjenester* kan muligens effektiviseres en del eller mangfoldet av tilbud kan utvides. Det er her snakk om for eksempel matombringing, rengjøringspatrulje, vaktmestertjenester, trygghetsalarm, frisørtjenester, fotpleie, en rekke fritidsaktiviteter og eldrecentra.

Helse- og sosialtjenester

Mange kommunale helse- og sosialtjenester har ”privat” karakter, dvs. tjenestene ytes overfor enkeltpersoner eller -familier, og den tjenesten én person nyter godt av (for eksempel en legetime) kan ikke en annen nyte. Noen kommunale helsetjenester produseres innenfor anlegg, dette gjelder for eksempel helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Alle kommuner er dessuten pålagt å ha legevaktordning.

Utviklingen de senere årene har gått i retning av at kommunene har fått et økt ansvar for tjenester for relativt små befolkningsgrupper. Dette inkluderer tjenester for psykisk utviklingshemmede, psykisk syke og barnevernklienter. Regelen har vært at den delen av disse tjenestene som er delegert til kommunene, har vært ikke-institusjonsbaserte. Dette blir også fremhevet som en ønsket tilstand, der ”normalisering” og ”integrering” av den enkelte tjenestemottaker er målet (St. meld. 25 (1996-1997)).

Analysen indikerer klare stordriftsfordeler i legetjenesten, der særlig de minste kommunene har en dyr tjeneste (Hovik og Myrvold 2001). Det er to viktige årsaker til at kostnadene er høye i små kommuner. For det første er det ofte vanskelig å dele opp legestillinger, selv om befolkningsgrunnlaget er for lite til å fylle en hel stilling. For det andre har mange små kommuner hatt betydelige rekrutteringsproblemer til legestillingene, slik at de har måttet by opp lønningene eller skaffet dyre vikarer for å kunne tilby de lovpålagte legetjenestene.

Det er potensielt klare stordriftsfordeler å hente når det gjelder kommunal legevaktordning. Småkommuner med én legestilling har ikke kapasitet til å drive egen legevakt. Det er imidlertid ikke uvanlig at småkommuner inngår i legevaktsamarbeid med nabokommuner, og det er rimelig å tro at stordriftspotensialet i noen grad allerede er hentet ut ved interkommunalt samarbeid om legevaktsordninger.

Innenfor helsestasjons- og skolehelsetjenesten er det et potensial for stordriftsgevinster. Som for barnehager og barneskoler, er det imidlertid grunn til å tro at store strukturendringer ikke er ønsket fordi tilgjengeligheten til tjenestene oppleves som helt sentral i tjenesteproduksjonen.

For helse- og sosialtjenester som primært foregår i den enkeltes hjem, vil det være lite å tjene rent økonomisk på kommunesammenslutninger. På den annen side krever enkelte av disse tjenestene – innen barnevern, psykiatri og omsorg for utviklingshemmede – helt spesiell kompetanse. Undersøkelser har vis at en del småkommuner har store problemer med å rekruttere denne type kompetanse, enten fordi befolkningsgrunnlaget ikke gjør det mulig å holde seg med fagfolk, eller fordi kommunens fagmiljø blir så lite at det ikke er attraktivt for kompetent personell. Sammenslutninger av kommuner til større enheter vil kunne gi høyere kompetanse, bedre fagmiljø og bredere tjenestetilbud innenfor disse tjenestene.

Kultur

Utgiftene som går til kulturformål utgjør en liten del av kommunenes totale driftsbudsjett. Med unntak av bestemmelser om at alle kommuner skal ha et bibliotek, og at alle kommuner skal ha tilbud om kulturskole for barn og unge – alene eller i samarbeid med nabo-kommuner – står kommunene fritt i å bestemme hva og hvor mye de vil prioritere innenfor kultursektoren. Friheten til å prioritere i forhold til kommunens forutsetninger og behov, har ført til stor variasjon mellom kommunene både når det gjelder utgifter brukt på kulturtiltak og hvilke typer kulturtiltak som prioriteres (Myrvold 1998). I tillegg til bibliotek og kulturskoler, består kommunal kultursektor av støtte til frivillige organisasjoner og lag (inkl. idrettslag), ungdomsklubber og andre tiltak overfor barn og unge, samt (støtte til) drift av kulturinstitusjoner.

Stordriftsfordeler innenfor kommunal kultursektor eksisterer først og fremst der kulturarbeid foregår innenfor anlegg: bibliotek, kulturskoler og kulturinstitusjoner. I og med at bruken av kulturtilbud, kanskje særlig kulturtilbud til barn og unge, er følsom for lange reiseveier, vil geografiske og kommunikasjonsmessige forhold kunne begrense mulighetene for å hente ut stordriftsfordelene.

Sammenslutning av kommuner vil kunne medføre større bredde i den kommunale kultursatsingen, i den grad det må eksistere et visst befolkningsmessig grunnlag for å etablere et tilbud. Mange småkommuner sliter for eksempel med å kunne tilby et bredt spekter av kulturuttrykk i den kommunale kulturskolen (Hovik og Myrvold 2001a). Noen kommuner har løst dette ved etablering av interkommunale kulturskoler.

Tekniske tjenester

Teknisk sektor kan ses på som kommunenes ”miljøsektor”. Vei, vann, kloakk og renovasjon er områder der kommunenes innsats er av sentral betydning for naturmiljø og innbyggernes helse i vid forstand. Mange former for tjenesteproduksjon drives helt eller delvis i privat regi. Der det dreier seg om anleggsvirksomhet, skilles driften ofte ut i egne selskaper og interkommunalt samarbeid er utbredt. Direkte brukerbetaling er særlig utbredt innen vann, kloakk, renovasjon og ulike utbyggingsformål.

Stordriftsfordeler knyttet til drift og vedlikehold av veier

Veier er tilnærmet rene kollektive goder, i den forstand at det er vanskelig å utelukke noen fra å benytte veien hvis den først er anlagt, og én innbyggers bruk av veien i begrenset grad fortrenger andre fra å benytte den (ser her bort fra køproblemer og muligheten for å kreve bompenger). Sammenslutning av to eller flere kommuner vil i seg selv ikke medføre økt bruk av veiene, og det er dermed vanskelig å si at det oppstår stordriftsfordeler ved at utgiftene deles på flere brukere.

Analyser viser imidlertid at det eksisterer stordriftsfordeler med hensyn på veilengden, det vil si at utgiftene til vedlikehold av veier (per kilometer vei) avtar med økende veilengde (Toresen 1991). Antall kilometer vei øker automatisk ved en kommunesammenslåing, mens både veistandard, biltetthet og snømengde kan anses som eksterne forhold som ikke påvirkes av hvor kommunegrensene settes. Det er derfor mulig å utnytte reelle stordriftsfordeler med hensyn på drift og vedlikehold av veier ved sammenslåing av kommuner. I tillegg kommer en ”rettferdighetsgevinst” i den grad en sammenslutning bidrar til at de som faktisk bruker veien også er med på å finansiere den gjennom kommuneskatten.

Vann, renovasjon og kloakk – markerte stordriftsfordeler

Tjenestene knyttet til vann, renovasjon og kloakk behandles samlet fordi det er flere fellestrekk. Det er markerte stordriftsfordeler knyttet til drift og vedlikehold av vann- og kloakknnett med tilhørende installasjoner og innsamling av avfall. Innsparingspotensialet er mindre jo lengre ledningsnett kommunene har i utgangspunktet. Tilsvarende er stordriftsfordelene i renovasjonssektoren mindre jo flere abonnenter kommunene har (Toresen 1991).

Felles for vannverk, avfallsbehandlingsanlegg og kloakkrensaneanlegg er at det eksisterer en del interkommunale anlegg, der topografi og bosettingsmønster legger til rette for slikt samarbeid. Dette betyr at dersom det finnes smådriftsfordeler i disse tjenestene, står

kommunene både før og etter en kommunesammenslutning fritt til å velge den anleggsstørrelsen som samlet sett gir lavest kostnader. Om det eksisterer stordriftsfordeler, er det langt fra sikkert at endrede kommunegrenser gjør det mulig å hente ut slike gevinster, fordi bosettingsstrukturen og naturgitte forhold setter klare begrensninger i kommunenes tilpasning.

Anlegg innenfor vann, renovasjon og kloakk forutsetter betydelige investeringer. Sammen med bedre finansiell bæreevne i store kommuner, vil kommunesammenslutning samlet sett kunne bidra til en større utbyggingsgrad enn ellers. Investeringsutgiftene per innbygger kan bli svært høye dersom en kommune med få innbyggere skal bygge eller rehabilitere et drikkevannsmagasin og hovedledningsnett. Disse utgiftene kan fordeles på flere innbyggere dersom kommunen slår seg sammen med en eller flere andre kommuner, og den finansielle belastningen blir mindre.

4.5 Stordrifts- og kvalitetsgevinster i kommunal tjenesteproduksjon

I dette kapittelet har vi drøftet mulige effekter på kommunal tjenesteproduksjon ved sammenslutninger av kommuner fra relativt små til større enheter. Drøftingen har fokusert to sentrale dimensjoner ved kommunenes tjenesteproduksjon: effektivitet og kvalitet. I tillegg vil hensynet til lokalisering av tjenesten være av betydning for hvilke gevinster som *faktisk* vil kunne realiseres. Hovedargumentet har vært at hvilke gevinster som kan hentes ut ved kommunesammenslutninger avhenger av trekk ved den enkelte tjeneste. Viktige trekk ved tjenestene er knyttet til følgende faktorer:

- Produksjonsstruktur:
 - Produseres tjenesten i eller utenfor anlegg?
 - Har tjenesten karakter av å være privat eller kollektivt gode?
- Kompetansestruktur:
 - Krever tjenesten spisskompetanse?
 - Er tjenesten rettet inn mot store eller små grupper i befolkningen?
 - Er bredden i tjenestetilbudet viktig?

- Lokalisering:
 - Er sentralisering av tjenesten ønskelig/mulig?

Vi kan grovt sett dele de kommunale tjenestene i fire kategorier, etter om det er sannsynlig at kommunesammenslutning vil medføre stordrifts- og/eller kvalitetsgevinster. Oppsummeringsvis gir vi en kortfattet fremstilling av sannsynlige effekter av kommunesammenslutninger for ulike typer tjenester, under hensyn både til potensielle stordriftsgevinster og kvalitetsgevinster samt antatte ønsker om og muligheter for sentralisering av tjenestene. Vi gjør oppmerksom på at oppsummeringen kun viser hovedtrekk for tjenestene (se Tabell 2 for en oversikt).

Tjenester der det verken kan påregnes stordrifts- eller kvalitetsgevinster

Ut i fra våre betraktninger knyttet til grunnleggende trekk ved tjenestene, synes det å være lite å vinne på kommunesammenslutninger innenfor tjenester som har karakter av å være rene private goder, der kostnadene i all hovedsak er knyttet til produksjonen av tjenester overfor enkeltindivider og husholdninger. Særlig gjelder dette tjenester som retter seg mot store grupper i befolkningen, slik at befolkningsgrunnlaget selv i små kommuner blir relativt stort. Et typisk eksempel på slike tjenester er hjemmetjenester.

For enkelte tjenester vil det potensielt kunne hentes ut stordriftsfordeler, men sannsynligheten for at dette skjer er relativt liten pga. bosettings- og kommunikasjonsmessige forhold. Dette gjelder for eksempel barneskoler og barnehager. Selv om det økonomisk sett kunne vært fordelaktig å slå sammen skoler, og det ikke er grunn til å tro at dette ville gå ut over læringsmiljøet, tilsier hensynet til tilgjengeligheten til barneskolene at en slik strukturendring bare i beskjeden målestokk vil finne sted ved sammenslutning av kommuner.

Tjenester der det primært kan påregnes stordriftsgevinster

Innenfor tjenester som kan sies å være sprangvise kollektive goder, med betydelige anleggsbetingede og kapasitetsbetingede utgifter, vil kommunesammenslutninger med stor sannsynlighet innebære stordriftsgevinster. For disse tjenestene vil det gi stordriftsfordeler hvis sammenslutning av kommuner medfører bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet i anlegget, fordi de faste utgiftene knyttet til å opprettholde et slikt anlegg vil fordeles på flere. Både sentral- og sektoradministrasjon er et typisk eksempel på slike tjenester.

Sammenslutninger av små kommuner til større enheter vil medføre stordriftsgevinster for tjenester som har både private og kollektive trekk, der det er betydelige minsteutgifter knyttet til ”anleggene”, og der kapasiteten i disse anleggene ikke er fullt utnyttet. Kategorien omfatter en del basistjenester for store grupper i befolkningen, der sentralisering av tjenester ikke oppfattes som et avgjørende hinder (innenfor visse grenser). Dette gjelder enkelte typer institusjonsdrift, for eksempel sykehjem, og en del tekniske tjenester der geografiske og andre naturgitte forhold tillater stordrift.

Tjenester som innebærer betydelige investeringer kan også dra fordel av at det dannes større kommunale enheter. Folkerike kommuner har større finansiell bæreevne enn små kommuner, noe som kan bidra til at prosjekter realiseres.

Tjenester der det kan påregnes både stordrifts- og kvalitetsgevinster

Det er særlig tjenester rettet inn mot små befolkningsgrupper som kan høste kvalitetsmessige gevinster ved at kommuner går sammen i større enheter. Kvalitetsgevinstene kan bl.a. komme som bedret tilgang på (spiss-) kompetent arbeidskraft og større bredde i tjenestetilbudet. Når disse tjenestene ytes i anlegg – som kommunale kulturskoler og andre kulturinstitusjoner – vil sammenslutning av kommuner kunne innebære både stordriftsfordeler og en kvalitetsforbedring av tjenesten.

Tjenester der det først og fremst kan være tale om kvalitetsgevinster

Kommunesammenslutninger vil først og fremst kunne gi kvalitetsgevinster innenfor tjenester av ”privat” karakter som er rettet mot små grupper av innbyggere. Spesielt gjelder dette tjenester som krever spisskompetanse, der sammenslutninger kan gi et større fagmiljø, bedret rekruttering av fagfolk og større bredde i tjenestene. Eksempler er barneverntjenester, tjenester for psykisk utviklingshemmede og tjenester for innbyggere med psykiske problemer. Selv om det i og for seg er lite å hente i form av effektiviseringsgevinster i denne type tjenester for små befolkningsgrupper, kan hensynet til kvaliteten på tjenestene tilsi kommunesammenslutning eller et utvidet interkommunalt samarbeid.

For enkelte kollektive goder vil kommunesammenslutning innebære at det blir større samsvar mellom hvem som faktisk bruker et tilbud og hvem som bidrar til finansieringen av det. Dette kan for eksempel være en badestrand eller en kommunal vei, der en kommunesammenslutning kan bety større rettferdighet i fordelingen av goder og byrder.

Tabell 4.2 *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 sektoradministrasjon	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 Barnehager	Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig Moderate stordriftsgevinster. Mulig bedret kvalitet. Noe sentralisering kan aksepteres Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig
Helse- og sosialtjenester Legetjeneste Psykiatritjenester Barnevern Tjenester for psykisk utviklingshemmede	Stordriftsfordeler primært knyttet til legevakt. Kan gi bedre kvalitet (større valgfrihet, stabilitet, kompetanse). Noe sentralisering kan aksepteres Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt) Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse, valgfrihet). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt) 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 Vann, renovasjon, kloakk Kommunal planlegging	Klare stordriftsfordeler i vedlikehold. Mulig bedre fordelig av goder og byrder. Sentralisering kun av vedlikeholdsanlegg Klare stordriftsfordeler. Bedre finansiell bæreevne. Bosettingsstruktur og naturgitte forhold setter klare begrensninger for sentralisering av annet enn vedlikeholdsanlegg Visse stordriftsfordeler. Mulighet for bedret kvalitet gjennom økt rekruttering av kompetanse. Sentralisering kan aksepteres

5 Kommunestrukturens politiske grunnlag og retorikk

av Tore Hansen

5.1 Innledning

Da Stortinget i april 1956 diskuterte prinsippene for en ny kommuneinndeling – basert på Schei-komiteens utredning – minnet daværende kommunalminister Ulrik Olsen om at den betydelige oppdeling av de opprinnelige kommunale enheter som fant sted ut over 1800-tallet ofte var begrunnet i den økning i saksmengde som fant sted i norske kommuner, og der et manglende administrativt apparat i kombinasjon med dårlige kommunikasjonsforhold innen de enkelte kommuner innebar at en deling av store kommuner ofte ble ansett som en måte å effektivisere den kommunale virksomhet på. Det var hensynet til en effektiv forvaltning, snarere enn hensynet til lokal autonomi eller demokratiske idealer, som var drivkraften for denne oppsplittingen av det vi kan betegne som prestegjeldskommunene – fra et antall på 392 by- og herredskommuner i 1837 til 744 kommuner i 1945. En effektiv kommunal forvaltning på andre halvdel av 1800-tallet dreide seg imidlertid om helt andre problemstillinger og et helt annet oppgaveomfang enn de effektivitetsutfordringer som den moderne velferds-kommune representerer. Som statsråd Olsen bemerket i sitt innlegg i stortingsdebatten i 1956:

De økonomiske hensyn som skulle trekke i motsatt retning, hadde ikke tidligere noen avgjørende betydning. Det var først etter forrige verdenskrig at kommunene for alvor fikk føling med økonomiske vanskeligheter, og da var oppdelingen av herredene alt langt fremskredet (St.tidende, 1956, s. 1303).

Ulrik Olsens påminnelse om motivene for den kommuneoppsplitting som fant sted på 1800-tallet, viser at de hensyn som blir vektlagt i bestemmelsen av hva som er en hensiktsmessig kommunestruktur er vekslende, og at ett og samme motiv – i dette eksemplet effektivisering – kan føre til helt motsatte tiltak hva reformer av kommuneinndelingen angår.

I dette kapittelet skal vi gå noe nærmere inn på hvilken type argumentasjon som har vært benyttet i støtte til eller motstand mot sammenslåinger av norske kommuner. Det empiriske grunnlaget for denne drøftingen er hentet fra de to hovedutredninger om endringer i kommuneinndelingen og den politiske debatt rundt disse som vi har hatt siden avslutningen av 2. verdenskrig. Dette dreier seg om Schei-komiteens innstilling II fra 1952 og innstillingen fra Christiansen-utvalget fra 1992. I tillegg vil vi gå nærmere inn på hvilke argumenter som ble benyttet av aksjonsutvalgene i de 21 kommuner som ba om en fornyet behandling av de sammenslutningene som hadde funnet sted på 1960-tallet, en fornyet behandling som bl.a. skjedde i regi av et rådgivende utvalg under ledelse av fylkesordfører Leo Tallaksen. Disse offentlige utredninger og debatter vil også bli supplert med noe av den argumentasjon som er kommet til uttrykk i pressedebatten om kommunesammenslutninger de senere år, og der vi har gått gjennom debatten i enkelte lokalaviser i regioner der mulige kommunesammenslutninger har vært satt under debatt – normalt etter initiativ fra kommunene selv eller det politiske lederskapet i disse kommunene.

5.2 Ideologiske hovedposisjoner

Debatten om hva som er en mest hensiktsmessig kommunestruktur har vært kjennetegnet både av mer pragmatiske/praktiske hensyn og argumenter, og av argumenter som kan oppfattes som klart ideologisk forankret. Det har alltid vært en nokså bred politisk aksept for regulering av kommunegrenser i enkelttilfeller, og der initiativet til slike reguleringer kommer fra kommunene selv. Dette betyr ikke at denne form for sammenslutninger eller grensereguleringer har vært konfliktfrie, men slike konflikter har primært vært knyttet til de praktiske konsekvenser av sammenslutningen.

Dersom vi derimot retter blikket mot de debatter som har fulgt i kjølvannet av både Schei-komiteens og Christiansen-utvalgets utredninger om ny kommunestruktur, har disse vært klart politisert og forankret i ideologiske motsetninger. Disse motsetningene kan i noen grad klassifiseres i forhold til den tradisjonelle høyre-venstre-

dimensjonen i norsk politikk, der skillelinjen i synet på hva som er en mest mulig fornuftig kommunestruktur har gått mellom særlig Arbeiderpartiet på den ene siden og de borgerlige partiene på den annen side – med partiet Høyre som det andre ytterpunktet (Hansen, Hovik og Klausen, 2000). En mer inngående analyse av de politiske partiers standpunkter viser at konfliktene rundt spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig kommuneinndeling går langs to dimensjoner (Hansen og Klausen, 2002). Den ene konfliktdimensjonen knytter seg til selve forståelsen av hva en kommune er – hvorvidt den er en formalisert organisatorisk ramme rundt et såkalt naturlig lokalsamfunn, eller om den er å oppfatte primært som en statlig jurisdiksjon der det er oppgavens karakter – snarere enn lokalsamfunnets karakter – som avgjør hva som er en fornuftig kommuneinndeling. Langt på vei kan det hevdes at særlig Arbeiderpartiet har vært eksponent for det siste syn – kommunene som jurisdiksjoner – mens de borgerlige partiene anført av Høyre og Senterpartiet har vektlagt kommunenes karakter av en kollektiv ramme rundt naturlige lokalsamfunn.

De to syn som her kommer til uttrykk har klare koblinger mot den distinksjon vi tidligere har redegjort for når det gjelder legitimeringsgrunnlaget for kommunene. Mens synet på kommunene som jurisdiksjoner understreker output-aspektet ved den kommunale virksomhet, dvs. kommunenes evner som kollektive problemløsere, er synet på kommunene som naturlige lokalsamfunn forankret i en kommunitær demokratiforståelse, der folkelig engasjement og medvirkning i utformingen av den lokale politikk står som det sentrale – dvs. input-aspektet ved den kommunale aktivitet. Denne forskjellen i vektleggingen av hva som er legitimeringsgrunnlaget for den kommunale virksomhet kom tydelig til uttrykk særlig i debatten om Schei-komiteens innstilling, der Arbeiderpartiet betonet denne komiteens instrumentelle syn på kommunene som jurisdiksjoner under henvisning til kommunenes evne til å påta seg og løse de velferdsoppgavene som var under etablering og utvikling. For Høyre og Senterpartiet ble slike synspunkter avvist ut fra argumentet om at dette ville svekke folkestyret. (Hansen, Hovik og Klausen, 2000, kap. 5) Høyre og Senterpartiet skiller seg imidlertid fra hverandre når det gjelder deres posisjoner på den andre dimensjonen, nemlig i fortolkningen av kommunal autonomi.

Kommunal autonomi eller uavhengighet fra staten har fra alle partier vært fremhevet som en sentral verdi ved det kommunale selvstyret, men man har allikevel lagt vekt på litt ulike fortolkninger av hvilke sider ved lokal autonomi som er det sentrale. Enkelt kan vi sonde mellom to oppfatninger av lokal autonomi. Den ene oppfatningen,

som har røtter tilbake til innføringen av kommunalt selvstyre i 1837, kan betegnes som en negativ variant av autonomiforståelsen. Innenfor denne forståelsen er det frihet *fra* å handle i overensstemmelse med statlige påbud og reguleringer som blir betonet. Kommunene skal utelukkende forholde seg til de utfordringer og oppgaver som er nødvendige for å ivareta lokalsamfunnets grunnleggende behov, men ikke opptre som lokale agenter for statlige myndigheter. Den andre oppfatningen vektlegger friheten *til* å handle. Ideene om munisipal-sosialisme tidlig på 1900-tallet bygget i stor grad på en slik fortolkning av autonomi-begrepet; i fraværet av en aktiv – og sosialistisk styrt – stat kunne man utnytte de friheter som lå i ideen om det kommunale selvstyre til utvikling av en rekke offentlige tiltak som sikret borgerne gode levekår og livsstandard. En slik autonomiforståelse har ligget til grunn for Arbeiderpartiets politikk gjennom flere decennier, men har også vært støttet av særlig Senterpartiet. Begge disse partier ønsker en aktiv kommunesektor som er i stand til å ivareta et bredt felt av velferdstjenester.

Dersom vi nå behandler hver av disse to dimensjonene som dikotomier og kobler de mot hverandre, gir dette oss følgende typologi hva angår ulike ideologiske posisjoner i forhold til det kommunale selvstyret og legitimeringen av dette:

Figur 5.1 *Typologi over ideologiske posisjoner i forhold til det lokale selvstyres legitimeringsgrunnlag*

Forståelse av kommunene	Oppfatning av autonomi	
	Frihet fra	Frihet til
Lokalsamfunn	1	2
Jurisdiksjon	3	4

Den tradisjonelle forståelse av hva en kommune er finner vi i celle 1 i denne typologien, der man vektlegger en lokalsamfunnsmodell i kombinasjon med et defensivt syn på den kommunale frihet i forhold til statlige krav. I praksis representerer dette også et noe minimalistisk syn på hvilke oppgaver kommunene skal ivareta. Den fremste eksponent for denne posisjonen i debatten om kommuneinndelingen særlig på 1950-tallet var Høyre, og blant norske partier er det også bare Høyre som har forsvart denne posisjonen. Den fremste eksponent for den ideologiske posisjonen som markeres i celle 2 av tabellen er Senterpartiet, som i likhet med Høyre oppfatter kommunen som et

lokalsamfunn, men som samtidig slutter opp om en ekspansiv kommunal virksomhet og sikring av at også statlig initierte velferdsordninger kan ivaretas på en skikkelig måte i den enkelte kommune. Her vil det være et statlig ansvar å sikre – gjennom ivaretagelsen av et sjenerøst og utjevne inntektssystem – at en fragmentert kommunestruktur ikke innebærer noen svekkelse av kommunenes muligheter til å ivareta sine velferdsoppgaver. Bortsett fra Senterpartiet er det også naturlig å klassifisere både Venstre og Kristelig Folkeparti under denne ideologiske posisjonen.

Den tredje kategorien i denne typologien kombinerer et instrumentelt syn på kommunene med en defensiv posisjon når det gjelder relasjonene til sentrale statlige myndigheter. Langt på vei uttrykker det en ny-liberalistisk posisjon hva synet på lokalt selvstyre angår, en posisjon som her i Norge ved flere anledninger er kommet til uttrykk gjennom Fremskrittspartiets politikk.

Kategori 4 i denne typologien fanger opp det man kan karakterisere som et sosialdemokratisk syn på kommunalt selvstyre. Kommunen betraktes her primært som et redskap for ivaretagelse av nasjonale velferdsoppgaver basert på prinsippene om universalitet og likhet i forbruket uavhengig av bosted. For å sikre ivaretagelsen av en slik målsetting bør kommunestrukturen først og fremst utformes i forhold til de funksjoner de skal ivareta snarere enn i forhold til forestillinger om hva som er naturlige lokalsamfunn. Det er denne ideologiske posisjonen Arbeiderpartiet har representert stort sett gjennom hele etterkrigstiden.

5.3 Inndelingsdebattene

Dersom vi vurderer utredningene fra både Schei-komiteen og Christiansen-utvalget i forhold til den typologi som her er presentert, kan vi trygt slå fast at begge komiteer – eller deres flertall – inntok den posisjonen som er markert i celle 4 i vår typologi, altså det vi kan betegne som en sosialdemokratisk plattform. At begge utredningene orienterte seg mot denne posisjonen kan selvsagt i noen grad forklare ut fra det faktum at det var Arbeiderpartiregjeringer som oppnevnte disse utvalgene og utformet deres mandat, men det er heller ingen tvil om at utvalgene selv ga sine viktige bidrag til og begrunnelser for en slik kommuneforståelse. I sin Innstilling II fra Schei-komiteen blir det fastslått at

Når en skal drøfte den hensiktsmessige kommune-
størrelse, må en holde klart for seg at det kommunale

selvstyre ikke er noe mål i seg selv, men et forvaltnings-system som tar sikte på å aktivisere og tjene befolkningen og hvor arbeidsteknikken vil falle forskjellig alt etter graden av virksomheten (Kommuneinndelingskomiteen. Innstilling II, 1952, s. 32).

Komiteen gir ikke bare en slik funksjonelt basert – og instrumentell – begrunnelse for hvilke prinsipper kommuneinndelingen bør utformes etter, men avviser også aktivt det lokalsamfunnssyn på kommune-strukturen som særlig fanges opp av kategori 1, og delvis i kategori 2, i vår figur – et syn som også svært mange kommuner hevdet i forhold til kriteriene for en inndelingsreform. Blant annet uttalte komiteen at

Tendensen hos kommunene til å betrakte sitt territorium og sine skatteyttere som kommunens rettslig beskyttede eiendom lar seg ikke forsvare ut fra kommunalforvaltningens formål og kan bli en alvorlig hindring for en hensiktsmessig revisjon av kommuneinndelingen... (Ibid, s. 27).

For denne komiteen var arealene til de enkelte kommuner bare ”objekt for kommunal forvaltning”, og der staten til enhver tid hadde rett til å gjennomføre de endringer som de anså som nødvendige eller hensiktsmessige. Også argumenter knyttet til det kommunitære grunnlaget for den enkelte kommunes eksistens og virksomhet, gjorde ikke spesielt inntrykk for Schei-komiteen. Ikke minst karakteriserte komiteen argumentene om forskjeller i innbyggernes karakter og lynne og bygdens beskyttelsesmessige særpreg som hinder for en inndelingsreform, som i sin alminnelighet ikke umiddelbart overbevisende. I det hele tatt synes komiteen ikke å oppfatte demokratiske eller inputorienterte hensyn som viktige legitimeringsbegrunnelser for utformingen av kommuneinndelingen. Komiteen argumenterer ut fra prinsippet om ”government for the people” – ikke ”by the people”.

Dersom vi ser på argumentasjonen fra Christiansen-utvalget er den langt mindre bastant i sin tilslutning til prinsippet om ”government for the people”. Riktignok gir utvalget uttrykk for et instrumentelt syn på kommunestrukturen når den fastslår at en bestemt inndeling er ikke et mål i seg selv,

Det er spørsmål om inndelingen er hensiktsmessig i forhold til samfunnsmessige mål. Kommune- og fylkesinndelingen skal bidra til å realisere målene ved å legge gode betingelser for i første rekke kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, men også for statsfor-

valtningen på kommune- og fylkesnivå (NOU 1992:15, s. 51).

Dette er en argumentasjon som, riktignok i en mer dempet form, er klart beslektet med argumentene fra Schei-komiteen, men samtidig er Christiansen-utvalget langt mer eksplisitte når det gjelder de demokratiske funksjoner som det kommunale selvstyre skal ivareta. Blant de 15 kriterier for vurderingen av kommunenes virksomhet som utvalget foreslo, er tre av disse knyttet opp mot demokratiske hensyn – definert som befolkningens deltakelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft. Disse kriterier overskygges imidlertid i noen grad av de ni kriteriene knyttet til kommunal tjenesteproduksjon og de tre for samfunnsutbyggingen. Utvalget går imidlertid også inn på en mer eksplisitt drøfting av forholdet mellom de tre gruppene av kriterier, og erkjenner at demokratihensyn i noen grad kan bli tilsidesatt gjennom sammenslutningsreformer, men konkluderer allikevel med at

I en samlet avveining vektlegges derfor at hensynet til lokaldemokratiet ikke synes å være til hinder for at det gjennomføres endringer i kommuneinndelingen som har som siktemål å gjøre kommunene bedre egnet til å løse oppgaver i tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging (NOU 1992:15, s. 294).

Utvalgets argumentasjon i forkant av denne konklusjonen er langt på vei i tråd med de resonnementer Dahl og Tufte (1974) gir uttrykk for om behovet eller snarere nødvendigheten av et ”trade-off” mellom hensynet til borgereffektivitet og systemkapasitet, men det er heller ingen tvil om at for Christiansen-utvalget var hensynet til systemkapasitet det mest tungtveiende. I denne forstand kan utvalgets innstilling og konklusjoner trygt kategoriseres i celle 4 av vår typologi. Det er hensynet til output-siden som benyttes som legitimeringsgrunnlag for en inndelingsreform – i form av sammenslutninger av kommuner.

Dersom man går til stortingsdebattene over disse to utredningene, kommer de politiske skillelinjer som vi markerte gjennom vår typologi tydelig til uttrykk. I debatten over Schei-komiteens innstilling (eller stortingsmeldingen basert på denne) i april 1956 markerte representantene fra alle partiene klart sitt ideologiske ståsted i dette spørsmålet. Arbeiderpartiets hovedtalsmann, Fjeld, ga meget klart uttrykk for at kommunene først og fremst var å oppfatte som lokale jurisdiksjoner innenfor et nasjonalt forvaltningssystem. Ifølge Fjeld var man i en samfunnsmessig situasjon som

... gjør at kommunene ikke lenger kan være seg selv nok, de må også i full utstrekning ta rikspolitiske hensyn og innrette sin forvaltning ut fra et samfunnsmessig syn, det vil si at det må være et nøye samarbeid mellom stat og kommuner (St.tidende S 161, 1956, s. 1281).

Tydeligere kan tilslutningen til det F. Kjellberg (1995) har betegnet som "integrasjonsmodellen" hva det kommunale folkestyret angår neppe uttrykkes. Den posisjonen som Arbeiderpartiet argumenterte ut fra var imidlertid samtidig skeptisk til den form for funksjonell instrumentalisme som ligger i utvikling av ulike former for interkommunalt samarbeid, og her er det faktisk hensynet til demokratiet som benyttes som begrunnelse for denne skepsis. Ifølge Fjeld står ikke interkommunale styrever i direkte ansvar overfor velgerne (St.tidende S 161, 1956, s. 1281), noe som derfor fører til at slike samarbeidstiltak overfor kommunegrensene totalt sett svekker det lokale demokrati.

Som tidligere nevnt var det Høyre og daværende Bondepartiet som var de fremste målbærere av lokalsamfunnsperspektivet på kommunene, og der legitimiteten til en inndelingsreform primært var koblet opp mot inputsiden av systemet – altså mot det demokratiske fundamentet for det kommunale selvstyret. Ifølge Høyres Møller Warmedahl – som også var saksordfører for denne saken – kunne man ikke betrakte kommunene som statlig organiserte forvaltningsenheter:

Faren ved å bedømme hver enkelt kommunes forvaltning ut fra statens interesser, ligger i at man kan komme til å trå det kommunale selvstyres ide for nært (St.tidende S 161, 1956, s. 1278).

Kanskje enda tydeligere i sin påpekning av hva legitimeringsgrunnlaget for kommunene er, var Bondepartiets hovedtalsmann Borten, som understreket at den fullmakt som et kommunestyre hadde til å forestå den kommunale forvaltning har det fra alle kommunens innbyggere gitt ved frie, hemmelige valg (ibid, s. 1291).

Det som fremfor alt kjennetegnet denne debatten var at mens tilhengerne av en ny inndelingsreform benyttet argumenter knyttet til tjenesteyting og effektiv forvaltning som legitimeringsgrunnlag for sine standpunkter, var legitimeringsgrunnlaget for motstanderne først og fremst rettet mot de demokratiske sider ved og konsekvenser av en kommunesammenslutning. I det hele tatt var hensynet til en effektiv kommunal tjenesteyting svært lite fremme i argumentasjonen fra Høyres og Bondepartiets representanter i stortingsdebatten, samtidig som Arbeiderpartiets representanter knapt nok berørte de

kommunitære verdier og hensyn som kunne tale mot en slik ny inndelingsreform.

Det var imidlertid også en tredje part med i denne debatten, og det gjaldt Venstre og Kristelig Folkeparti som i bokstavelig forstand inntok en mellomposisjon i forhold til debattens hovedantagonister. Denne fraksjon erkjente behovet for en omfattende revisjon av kommuneinndelingen, men ville sikre at prosedyrene for gjennomføringen av en reform var av en slik karakter at lokale hensyn i størst mulig grad ble ivaretatt og at folkevalgte organer både lokalt og sentralt skulle spille en sentral rolle i en slik reformprosess. Denne fraksjonens hovedtalsmann, Seip fra Venstre, oppsummerte i debatten dette standpunktet ved å hevde at

Saken appellerer til framsyn og til dristighet, men den maner også til ro og overveielse og til respekt for det prinsipp som etter mitt syn må være det bærende i alt folkestyre: at de folkevalgte organer skal ha klar avgjørelse og klart ansvar i saker som berører selve grunnlaget for vårt demokrati (ibid., s. 1286).

Denne holdningen markerer et tredje grunnlag for legitimering av kommunesammenslutninger, et grunnlag som verken er knyttet til effekter på systemets inputside eller dets outputsiden, men som snarere er knyttet til selve prosedyrene for hvordan inndelingsprosessene skal foregå, og der det demokratiske grunnlaget for disse prosesser blir vektlagt.

Dersom vi nå forflytter oss førti år frem i tid, til debatten over stortingsmeldingen om Christiansen-utvalgets innstilling (St.meld. nr. 32 1994-95) i juni 1996, finner vi i all hovedsak en repetisjon av de samme argumenter som ble fremført i debatten i 1956. Denne gang er imidlertid de politiske konstellasjonene ikke helt de samme som i debatten om Schei-komiteens innstilling, samtidig som debatten så å si var "bundet inne" av det vedtak Stortinget hadde fattet året i forveien (1. juni 1995) om at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne gjennom folkeavstemninger hadde gått i mot sammenslutning. Samtidig var denne debatten kjennetegnet av en noe sterkere polarisering av standpunktene og en mer tilspisset retorikk enn debatten i 1956.

Igjen henter Arbeiderpartiet sine argumenter til støtte for kommunesammenslutninger fra et output-perspektiv. Ifølge E. Faldet fra Arbeiderpartiet – som også var saksordfører – var Arbeiderpartiets mål for kommunesektoren at alle innbyggerne skulle føle trygghet for

at de grunnleggende velferdsordningene er godt organisert og at tilbudene må nå alle uavhengig av hvilken kommune man bodde i (St.tidende 1996, s. 3932). Fortsatt står synet på kommunene som offentlige jurisdiksjoner sterkt i Arbeiderpartiets argumentasjon, og der Faldet understreket at

Arbeiderpartiet vil ha sterke kommuner som kan ha økonomi, fagkompetanse og befolkningsgrunnlag for å ivareta sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Derfor må kommunegrensene ses på som et administrativt virkemiddel og ikke noe mål i seg selv (ibid, s. 3933).

Gjennom å polemisere mot Senterpartiets standpunkt om at kommuneinstitusjonen i seg selv har en egenverdi, distanserte hun seg også nokså klart fra en kommunitær eller inputorientert begrunnelse for det kommunale selvstyret. Det var også Senterpartiet som i denne debatten representerte den klareste motpol mot Arbeiderpartiets standpunkt, og igjen var motargumentene forankret i den lokale folkeviljen – men denne gang med en klarere brodd mot staten og faren for at Stortinget skulle overkjøre den lokale folkeviljen i forbindelse med sammenslutningssaker. Argumentasjonen fra Senterpartiets side retter seg imidlertid ikke bare mot hensynet til inputsiden av systemet, men også mot systemets outputside. Ifølge partiets hovedtalsmann M. Lund ønsket ikke partiet å

... foreta endringer som skaper dårligere vilkår for det lokale folkestyret, for folks tilhørighet, for mulighetene til likeverdige velferdstjenester, for kampen mot sentraliseringskreftene, for arbeidet med å sikre full sysselsetting og for kommunenes rolle som drivkraft for lokal utvikling (ibid, s. 3936).

Selv om dette utsagnet ikke utmerker seg med analytisk klarhet når det gjelder konsekvensene av endringer i kommunestrukturen, bidrar det til å understreke det vi tidligere har hevdet når det gjelder Senterpartiets ideologiske plattform i dette spørsmål, der man ønsker å beholde en såkalt naturlig lokalsamfunnsmodell som kriterium for kommuneinndelingen, samtidig som man krever at man innenfor en slik modell skal ha trygghet for en likeverdig fordeling av velferdstjenester på tvers av kommunene. I et replikkordskifte med Faldet understreket også Lund at de økonomiske rammene kommunene får fra staten

er helt avgjørende for at vi skal ha et reelt innhold i det lokale folkestyret (ibid., s. 3937).

Men dette er samtidig en argumentasjon som ligger meget tett opp mot de argumenter Arbeiderpartiet benyttet i sitt forsvar for kommunesammenslutninger, nemlig at uten et tilstrekkelig finansielt grunnlag i den enkelte kommune blir de demokratiske ordningene og den demokratiske praksis ikke spesielt meningsfull. Forskjellen mellom partiene på dette punkt ligger i hvorvidt en slik likeverdighet i tjenesteytingen skal være basert på en lokal ressursmobilisering eller gjennom statlige overførings- og utjamningsordninger.

Når det er en noe større distanse mellom Høyre og Senterpartiet i denne debatten enn i debatten omkring Schei-komiteens innstilling synes dette først og fremst å henge sammen med at Høyre denne gangen ikke markerer seg så sterkt til forsvar for den eksisterende kommuneinndelingen men er mer opptatt av de muligheter nye former for organisering av tjenesteytingen åpner for. Gjennom en økning av det interkommunale samarbeidet i forhold til enkeltfunksjoner og gjennom konkurranseutsetting av en rekke kommunale oppgaver mener partiet at man mer effektivt kan oppnå de gevinster som kunne ligge i en sammenslutning av kommuner m.h.t. effektiv tjenesteproduksjon, samtidig som man ikke svekket den demokratiske styrke som små kommuner ble antatt å ha. Høyres hovedtalsmann i denne debatten, T.A. Liltved, formulerte sitt partis hovedstandpunkt på denne måten

Høyres politikk er en politikk på brukernes premisser, en politikk som gir brukerne makt og de folkevalgte et meningsfylt arbeid, og som vil gi det kommunale folkestyret nærhet, innhold og mening (ibid., s. 3939).

Gjennom utviklingen av brukerstyringsordninger ville man fortsatt ha en form for demokratisk kontroll over den tjenesteytingen som var blitt konkurranseutsatt eller som var blitt organisert gjennom interkommunale ordninger. I forhold til de standpunkter partiet ga uttrykk for under den forrige inndelingsdebatten har partiet langt på vei forlatt den noe minimalistiske fortolkningen av autonomi-begrepet. Nå er det spørsmålet om hvilke organisatoriske rammer som gir den mest effektive tjenesteproduksjonen som er det sentrale anliggende for partiet.

Mens Høyre nå henter sine argumenter for å legitimere den eksisterende kommuneinndeling både i forhold til input- og output-aspektet ved kommunenes virksomhet, er det Kristelig Folkeparti som denne gang gir den klareste tilslutningen til den posisjonen Høyre inntok på 1950-tallet, med vekt på det kommunitære idealet som grunnlag for kommunestrukturen. I debatten hevdet partiets talsmann

O.T. Lånke at når partiet nå motsatte seg en omfattende reformprosess skyldes det ikke

... bare det faktum at kommuneenheten i stor grad faller sammen med de naturlige organiske, sosiale og kulturelle enheter, men det skyldes også at det heller ikke er politisk grunnlag i befolkningen for å gjennomføre store endringer (ibid., s. 3946).

Det partiet som i en viss forstand bryter klarest med de posisjoner som vi her har redegjort for – men som samtidig i en viss forstand bygger en bru mellom disse posisjonene – er Fremskrittspartiet. På den ene siden er partiet sterk tilhenger av endringer i den kommunale inndelingen, men motsetter seg at dette skal skje tvangsmessig gjennom statlige vedtak. Derimot bør staten endre basistilskuddet i det kommunale inntektssystem slik at dette ikke belønner små kommuner, noe som ville virke som et incentiv til å slå seg sammen i større enheter. I en slik situasjon ville de kommuner som gjennom folkeavstemning motsatte seg en sammenslutning ifølge C.I. Hagen få ”en ganske gedigen regning ved å opprettholde kommunen” (ibid., s. 3954).

Det som fremfor alt kjennetegnet denne debatten var at den utelukkende forholdt seg til de overordnede prinsipper for begrunnelsen for kommuneinndelingen. I den grad man gikk inn på mer konkrete temaer, f.eks. knyttet til forekomst av felles bolig- og arbeidsmarked, kulturelle betingelser for sammenslutninger eller sosiale forhold, var dette mer for å underbygge sine prinsipielle standpunkter heller enn å åpne for en mer pragmatisk vurdering av under hvilke betingelser en sammenslutning ville være hensiktsmessig eller hvilke forhold som tilsa at man burde beholde dagens kommunale enheter uendret. Og i den grad man konkretiserer motstanden mot en endret kommunal inndeling, er det argumenter knyttet til kulturelle forskjeller og identitet/tilhørighet som benyttes. Dette kan illustreres ved et utsagn fra K. M. Bondevik, der han hevder (riktignok ”litt spøkefullt”) at ”det er selvsagt stor forskjell på å komme fra Molde og fra Ålesund, selv om de ligger relativt nær hverandre” (ibid., s. 3957). En argumentasjon langs slike linjer har imidlertid vært langt mer tydelig på lokalt nivå og i forbindelse med konkrete kommunesammenslutninger. La oss derfor se litt nærmere på hva slags type argumenter som er hyppigst benyttet i motstand mot konkrete sammenslutninger.

5.4 Motstanden mot sammenslutninger

Hvilke konkrete hensyn er det man har lagt vekt på når man skal vurdere nytten eller ulempene ved de enkelte kommunesammenslutningene? Som vi nevnte tidligere ble de sammenslutninger som fant sted på første halvdel av 1960-tallet stort sett betraktet som vellykkede selv om det ble mobilisert betydelig motstand rundt om i landet mot de konkrete sammenslutningene. Da Stortinget i oktober 1967 behandlet gjennomføringen av denne inndelingsreformen, uttalte Høyres hovedtalsmann, M. Skaaren, at

Kommuneinndelingsrevisjonen blir i dag stort sett akseptert slik den er gjennomført, og stort sett er det vel også enighet om at revisjonen har vært både nyttig og nødvendig. Man kan registrere en økende forståelse for at de nye kommunale enheter skaper nye og bedre muligheter til å imøtekomme en rekke av de krav kommunene vil bli stilt overfor i årene framover (St.tidende, 1967, s. 361).

Det er altså den forbedrede systemkapasitet som her blir vektlagt i bedømmelsen av reformen, og da i positiv retning. Det som fremfor alt slår en ved denne debatten er at argumenter knyttet til bekymringer for de demokratiske konsekvenser at sammenslutningene knapt nok ble berørt. Representantene var mer opptatt av konkrete utfall i sine egne valgdistrikter og i mindre grad debatterte erfaringene ut fra sine ulike ideologiske ståsteder. I debatten hersket det også bred enighet om at denne reformen gjennomgående hadde vært vellykket.

Siste ord var imidlertid ikke sagt. I oktober 1971 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt et rådgivende utvalg som skulle vurdere 21 konkrete saker der det fra kommunene eller fra aksjonsgrupper i kommunene var søkt om oppløsning av sammenslutningene. Utvalget, som ble ledet av fylkesordfører Leo Tallaksen, fikk i mandat å

gi en vurdering av den inndelingsendring som er foretatt, de fordeler og ulemper den har ført med seg, herunder om det er momenter som ikke er tillagt tilstrekkelig betydning da endringen ble foretatt, eller om senere erfaringer viser at den tidligere vurdering var feilaktig (NOU 1974: 14, s. 5).

I dette avsnittet skal vi se noe nærmere på den argumentasjon som var grunnlaget for kravet om at disse 21 kommunene skulle oppløses.

En kommunesammenslutning kan betraktes ut fra et bytteperspektiv mellom flere aktører, og der den enkelte kommune vil gå inn for eller godta en sammenslutning bare dersom den alt i alt gir en positiv nytteverdi for kommunen og dens befolkning. Sagt på en annen måte bør det samlede resultatet for de involverte enhetene innebære en Pareto-forbedring, der ingen taper og minst en tjener på sammenslutningen (Hansen, 2000). Dette er en materiell begrunnelse og betingelse for sammenslutning, og hvor det er grunn til å anta at det bare er under slike forhold en sammenslutning vil nyte høy grad av legitimitet i befolkningen.

Nå er det imidlertid slik at selv om man rent objektivt kan fastslå at en sammenslutning har vært i tråd med Pareto-prinsippet, kan den mer subjektive forståelse av hvilket utbytte man har hatt av sammenslutningen avvike fra dette. Selv om befolkningen i en av kommuneenhetene objektivt sett befinner seg i en minst like god materiell situasjon etter sammenslutningen som de var tidligere, kan man være av den oppfatningen av deres bidrag til sammenslutningen har vært urimelig høyt sammenlignet med de andre kommuners bidrag – og at de andre kommunene har tjent urimelig mye sammenlignet med dem selv. Slike konfliktlignende situasjoner kan imidlertid unngås dersom andre sosiale/samfunnsmessige og organisatoriske forhold har ligget vel til rette for en integrering av de tidligere kommuneenhetene.

I forhold til konkrete sammenslutninger vil vi anta at tre hovedhensyn har vært gjort gjeldende – enten til støtte til eller som grunnlag for motstand mot sammenslutninger:

-Samfunnsmessige/kulturelle forhold. Dette gjelder spørsmål knyttet til blant annet omfanget av fellesskap mellom innbyggerne i de enhetene som skal slutes sammen. I hvilken utstrekning er det en interaksjon mellom folk fra de berørte kommuner, for eksempel gjennom deltakelse i felles foreninger, forekomst av felles lokalavis, felles arbeidsmarked – eller ”møteplasser” av mer uformell karakter?

-Organisatoriske forhold. Dette gjelder omfang av og erfaringer med samarbeid mellom de berørte kommuner. I hvilken grad har kommunene stått i et konkurranse- forhold til hverandre m.h.t. å tiltrekke seg offentlige institusjoner, arbeidsplasser o.l?

-Materielle forhold. Dette gjelder fordelingsmessige konsekvenser av kommune- sammenslutning: i hvilken grad har en kommunesammenslutning karakteren av et null-sum-spill, der noen enheter ender opp som tapere og andre som vinnere av

en sammenslutning – for eksempel m.h.t. lokalisering av kommunale institusjoner i de ulike delene av kommunen?

Det er i dette prosjektet selvsagt ikke mulig å foreta en inngående vurdering av hvert av disse hensyn når det gjelder argumentasjonen for eller imot konkrete sammenslutninger, men en gjennomgang av de argumenter til fordel for oppløsning av sammensluttede kommuner som ble presentert for Tallaksen-utvalget vil kunne gi oss en pekepinn på hvilke betydning de ulike argumentene hadde.

Et av argumentene mot kommunesammenslutninger som stadig vekk var og er fremme i debattene, er at småkommuner skal bli ”spist opp” av større kommuner. Dersom vi ser på de 21 sakene som Tallaksen-utvalget fikk til behandling, var det i 12 tilfeller de minste kommunene som stilte krav om å bli gjenopprettet som egne kommuner, men ofte er forskjellen mellom største og minste kommune nokså beskjedne hva folketallet angår. I fem tilfeller var det den største kommuneenheten i sammenslutningen som stilte krav om løsrivelse. Selv om kravene til løsrivelse i overveiende grad kom fra den minste partner i storkommunen, synes det ikke å være noen ”lovmessighet” om at det er de minste kommunene som krever løsrivelse. Dette henger nok i betydelig grad sammen med begrunnelsen for kravet om løsrivelse, der dominans av den største partneren ikke har vært noe hyppig benyttet argument.

Dersom vi nå ser noe nærmere på argumentasjonen fra de som aksjonerte for oppdeling av de nye kommuneenhetene – og følger den inndelingen som ble redegjort for over mellom samfunnsmessige, organisatoriske og materielle begrunnelser, kan vi trygt slå fast at det er de materielle begrunnelsene som er fullstendig dominerende i denne argumentasjonen. I bare ett tilfelle refereres det til uheldige erfaringer fra tidligere samarbeid med andre kommuner i det nye fellesskapet, og i den grad organisatoriske argumenter benyttes knytter dette seg først og fremst til konsekvensene for de politiske partier – der en oppblomstring av bygdelister i flere tilfeller har svekket de partipolitiske listene ved kommunevalgene.

Dersom vi ser på de materielle begrunnelsene knytter de seg til følgende forhold:

- svekket utvikling i utkantene
- nedlegging av kommunale og andre offentlige institusjoner
- manglende kommunale investeringer
- ubalanse mellom skattlegging og investeringer

- sentrumsstrid/nedleggelse av tidligere kommunesenter
- tap av kraftinntekter (må dele med hele den nye kommunen)
- manglende næringsutbygging

Som denne oppstillingen antyder dreier dette seg om fordelingskonflikter, og der de som krever løsrivelse fra den sammenslåtte kommunen føler seg som tapere i den fordeling av offentlige og private tiltak som har skjedd etter kommunesammenslutningen. Et godt eksempel på dette er argumentene fra aksjonsutvalget for løsrivelse av Berg fra den nye Halden kommune, der det ble hevdet at

...i Tistedalen hvor det bor 4-5.000 mennesker, er skolen, politistasjonen, apoteket, legekantoret, folkebadet og det offentlige toalettet lagt ned etter sammenslutningen. Det som har skjedd i Tistedalen, har skremt folk i utkantstrøkene (NOU 1974:14, s. 20).

Et annet eksempel er argumentasjonen fra aksjonsutvalget for løsrivelsen av Brandbu fra Gran kommune, der man mente det var urimelig at

folk i Brandbu (skulle) være med på å betale vann til folk i Gran (ibid., s. 24).

I andre tilfeller – som fra aksjonsutvalget i Hole – mente man at

de gamle bygdene i ytterkantene blir redusert til skatteobjekter for sentrum (ibid., s. 26).

I samme kategori ligger argumentene om tap av kraftinntekter gjennom å måtte dele med de andre enhetene i den nye kommunen.

Generelt er det imidlertid mangelen på investeringer i kommunale tiltak i den kommunedelen som aksjonerer som er det hyppigst benyttede argumentet for en løsrivelse, og der særlig bygging – eller mangel på bygging – av ungdomsskoler og alders- og sykehjem benyttes som eksempler på de uheldige fordelingsvirkninger kommunesammenslutningen hadde. Også stagnasjonen i næringslivet eller manglende tilrettelegging for ny næringsutvikling er blant de innsigelser mot den nye kommunen som benyttes. Dette gjelder blant annet aksjonsutvalget for løsrivelse av Hornindal kommune, der det hevdes at

kommunens ledelse arbeider aktivt for å få industrien... overført til Stryn sentrum, og at den motarbeider ny industrireising i Hornindal (ibid., s. 45).

Mer generelt går argumentasjonen for løsrivelse ut på at vedkommende del av kommunen er i ferd med å utvikle seg til et stagnerende utkantstrøk, og at det bare er gjennom løsrivelse denne utviklingen kan stanses.

Hva så med argumenter av mer generell samfunnsmessig eller kulturell art? De er ikke like hyppig benyttet som de materielle hensyn som vi her har omtalt, men i den utstrekning de benyttes er det for å understreke forskjellene mellom de sammenslåtte enhetene – bl.a. gjennom en markering av ulik identitet med lokalsamfunnet – og iblant gjennom referanse til mangeårige stridigheter mellom bygdesamfunn. Det er fraværet av felles identitet og felles vilje til samarbeid som her blir understreket. Når aksjonsutvalget for løsrivelse av Brandbu fra den nye Gran kommune (hvor Brandbu faktisk var den største partneren) stilte krav om oppløsning var ikke argumentasjonen bare knyttet til valg av felles kommunesentrum, men viste til mer grunnleggende forskjeller mellom de to kommunene:

Folk i de to bygdene er forskjellige, og det har alltid vært strid mellom dem... Aksjonsutvalget mener det derfor ikke kan bli noe fruktbart samarbeid (ibid., s. 23).

At man på denne bakgrunn ikke ønsket å ”spandere” vann på folk i Gran, synes derfor kanskje ikke spesielt overraskende.

I noen tilfeller henvises det til mer grunnleggende forskjeller mellom befolkningen i de ulike kommuner. Aksjonsutvalget for løsrivelse av Hylestad fra Valle kommune mente at

... folkelynnet i de to kommuner er vesensforskjellig (ibid., s. 28)

og aksjonsutvalget for løsrivelse av Stordal fra Ørskog kommune hevdet at det

... ved samanslåinga vart lagt altfor lite vekt på skilnad i folkelynne og andre psykologiske faktorer (ibid., s. 51).

Et beslektet argument ble benyttet av aksjonsgruppen for løsrivelse av Flakstad fra Moskenes kommune, når de hevdet at

de to folkegruppene er isolert følelsesmessig, kulturelt, økonomisk og sosialt (ibid., s. 74).

Fra andre aksjonsutvalg ble det pekt på at sammenslutningen hadde ført til generelt mindre trivsel i vedkommende del av kommunen – gjennom en resignasjon i forhold til ikke minst de materielle fremtids-

muligheter for bygda. Dersom man skulle sammenfatte de mer samfunnsmessige argumentene som ble benyttet for å rettferdiggjøre en løsrivelse, går det på spørsmål knyttet til identitet (med lokal-miljøet), kulturelle forskjeller til nabokommunen og tidligere bygdekonflikter mellom kommunene – konflikter som ofte har hatt en materiell basis. Det som er spesielt interessant å registrere i denne argumentasjon er påpekningen av de politiske konsekvenser av manglende trivsel og lignende som følge av sammenslutningen, hvor man enten hevder at dette har ført til manglende interesse for og engasjement i lokalpolitikken, eller til at bygdelister har skjøvet de tradisjonelle politiske partier ut over sidelinjen som sentrale lokalpolitiske aktører. I ett tilfelle ble det endog hevdet at formålet med det nye kommunesentrums boligbyggingsplaner var å sikre seg en befolkning som var stor nok til at sentrumskommunen ble den dominerende i all fremtid i kommunestyret.

Dersom vi sammenfatter de ulike argumenter som kom til uttrykk i forbindelse med kravet om oppløsning av de sammenslåtte kommuner, kan disse forholdsvis greit grupperes i forhold til det skillet vi tidligere har trukket mellom input-basert og output-basert legitimitet, men hvor hensynet til output – her sett i forhold til fordelingsmessige utfall – nok er dominerende. I det hele tatt er argumenter knyttet til kommunen som en demokratisk institusjon i forholdsvis liten grad fremme i den argumentasjonen aksjonskomiteene benyttet for kommuneoppløsning. Riktignok pekes det på et fallende politisk engasjement og konsekvenser for partisystem og flertallskonstellasjoner i kommunestyrene, men det er ikke dette som er det sentrale og viktige. Det er de materielle konsekvenser koblet til den geografiske fordelingen av den kommunale tjenesteytingen som er det helt sentrale anliggende i de begrunnelser som gis. Ulikheter mellom de ulike bygdesamfunn blir ofte understreket, samtidig som forekomsten av fellesskap knyttet til arbeidsmarked, sosiale aktiviteter eller kulturliv overhodet ikke nevnes.

5.5 Lokale initiativ

Stortingets debatt i 1996 basert på Christiansen-utvalgets innstilling satte på mange måter en stopper for den sentrale politiske debatten om kommunestrukturen. I en viss forstand hadde Stortinget gjennom sitt vedtak 1. juni 1995 om at fremtidige endringer i kommunestrukturen var avhengig av kommunestyrenes eller befolkningens klare aksept, plassert seg selv noe på sidelinjen i hvert fall hva politiske initiativer angår i dette spørsmålet. Ballen var spilt over til den enkelte

kommune. Dette betyr ikke at sentrale politikere har bevart en total taushet i dette spørsmålet. Bl.a. har kommunalminister Erna Solberg offentlig uttrykt ønske om en reduksjon i antall kommuner på omlag 100, samtidig som sentrale vedtak på andre politiske arenaer har bidratt til å aktualisere spørsmålet om endringer i kommunestrukturen. Dette gjelder spesielt vedtaket om en statlig overtakelse av sykehusene fra fylkeskommunen, et vedtak som har innebåret at fylkeskommunens fremtidige skjebne igjen er blitt et sentralt politisk anliggende og tema for debatt. Også sentrale endringer i det kommunale inntektssystem innebærer at spørsmålet om kommuneinndelingen og eventuelle endringer av denne til stadighet blir reist – ikke minst på lokalt nivå. I dette avsnittet skal vi se litt på den lokale debatten som pågår i flere deler av landet omkring mulige kommunesammenslutninger, og der vi særlig vil se på hvilke argumenter man legger vekt på til forsvar for sammenslåinger eller motstand mot disse. Den beskrivelse vi her gir er primært basert på lokalpressens behandling av disse spørsmålene de siste årene. Fremstilling er ikke basert på et systematisk utvalg av aviser eller regioner. Formålet er ikke å foreta en faglig sett rigorøs innholdsanalyse av argumentasjonen som er benyttet i disse sakene, men snarere å oppsummere noen hovedinntrykk og å gi noen illustrasjoner på hvilke forhold som vektlegges i de debatter – og områder av landet – vi har sett på.

Dersom man skulle gi en meget generell sammenfatning av den argumentasjonen som kommer til uttrykk på lokalt nivå – både til forsvar for og motstand mot – kommunesammenslutningene, er det argumenter knyttet til output-siden ved den kommunale virksomhet som er dominerende. Av de tema som går igjen i de ulike lokale debatter er det særlig kommunenes evne til å sikre befolkningen gode velferdstjenester som er en gjenganger, ofte i kombinasjon med ønsket om å sikre bedre forutsetninger for utviklingen av et slagkraftig næringsliv. Sagt på en annen måte er det materielle hensyn som dominerer argumentasjonen – og da ikke bare blant tilhengere, men også motstandere av sammenslutningene. Dette bryter med det mønster vi observerte tidligere når det gjaldt argumentasjonen for eller imot sammenslutninger, der det var tilhengerne av sammenslutninger som i størst grad la vekt på materielle hensyn mens motstanderne argumenterte ut fra demokratiske hensyn og lokalsamfunnets egenverdi.

Når motstanderne av kommunesammenslutninger benytter materielle hensyn som argumenter for sine standpunkter, kan dette ses i lys av hvilke fordelingsmessige konsekvenser en ny kommunekonstruksjon ville ha for de opprinnelige kommuner som inngikk i denne. Enkelt oppsummert er det de kommuner som forventer å tape materielt på en

sammenslutning som argumenterer mot denne, mens vinnerne er positive – om ikke helt ut tilhengere – av sammenslutningen. Disse posisjoner er tydelig illustrert i forbindelse med debatten om å slå sammen Evenes, Tjeldsund og Skånland til en ny storkommune, der ordføreren i Evenes hevdet at kommunens økonomi og organisering forøvrig var så god at

vi kan være oss selv nok (Harstad Tidende, 20.2.2001).

Ordføreren fryktet at en sammenslutning ville føre til en finansiell utjevning som svekket økonomien til Evenes. Argumenter av samme typen er også kommet til uttrykk i andre deler av landet. I forbindelse med en diskusjon om en mulig sammenslutning mellom Luster, Sogndal og Leikanger, skrev Sogn Avis (06.12.01) at i Luster

blir det ikkje ein gong snakka høgt om fusjon, fordi fonda som er bygde opp etter kraftutbygginga i Jostedalen i så fall må delast ut over fleire innbyggjarar.

Dette, og effekter av inntektssystemet som belønner små kommuner, får avisens kommentator til å mene at

For politikarane på Stortinget som har lukkast i å laga eit inntektssystem som stimulerer til effektive kommunar, må det vera trist å sjå at utviklinga blir bremsa på grunn av at enkelte kommunar har god økonomi. Løysinga på problemet kan kanskje bli å hjelpe dei fattige kommunane med ei medgift, for å få fart på bryllaupsplanane (Sogn Avis, 06.12.01).

Nettopp frykten for en slik omfordeling av ressursene mellom kommunene som skal inngå i den nye enheten – slik denne frykten kom til uttrykk fra den politiske ledelsen i Luster – understreker også at det ikke er den underlegne partneren i et nytt samarbeid som mest aktivt motsetter seg sammenslutningen. Særlig interessant er det å observere at denne motstand mot å dele sin gode økonomi med andre kommunale enheter langt på vei innebærer et brudd med et kommunalt verdigrunnlag som vektlegger solidaritet og fellesskaplige løsninger.

Et materielt argument knyttet til den kommunale økonomi og den kommunale virksomhet som også har vært benyttet, er frykten for tap av kommunale arbeidsplasser i forbindelse med en kommunesammenslutning – en frykt som er særlig uttalt i kommuner med et svakt og stagnerende næringsliv. Vevelstad kommune i Nordland eksemplifiserer denne situasjonen. Dette er en kommune som i dag har rundt

570 innbyggere og som har opplevd en stagnasjon i antallet arbeidsplasser gjennom flere år. Den største arbeidsplass i dag er kommunen selv, med omlag 70 årsverk fordelt på 80 arbeidstakere. En sammenslutning mellom Vevelstad og Brønnøy kommune – som har vært diskutert – kan derfor ha temmelig dramatiske følger for arbeidsplassene i Vevelstad, og forsterke den nedadgående økonomiske trenden som kommunen har vært oppe i gjennom flere år. I en kommentar i Helgeland Arbeiderblad (10.01.02) om en mulig fusjon mellom Vevelstad og Brønnøy heter det bl.a. at

La gjerne Vevelstad fusjonere, men ta ikke fra utkantkommunen en eneste offentlig arbeidsplass. Et ran av offentlige arbeidsplasser vil være begynnelsen til slutten på et livskraftig samfunn.

Motstanden mot en sammenslutning kan i dette tilfellet sies å ha et materielt grunnlag, men av en helt annen karakter enn den type fordelingskonflikt som gjorde seg gjeldende mellom kommunene i Sogn og Fjordane. Her dreier det seg om et bygdesamfunns muligheter til å overleve, og der kortsiktige materielle overveielser vil skygge for de langsiktige fordeler m.h.t. næringsutvikling som en kommunesammenslutning kunne innebære. Riktignok kan Vevelstad oppfattes som et noe ekstremt case i denne sammenheng, men det er ingen tvil om at den rollen kommunene spiller som arbeidsgivere for en forholdsvis stor andel av den sysselsatte befolkningen i store deler av landet, vil kunne styrke motstanden mot en sammenslutning – et poeng vi berørte i rapportens første kapittel.

Dersom vi ser bort fra disse to noe spesielle tilfellene – som vi muligens kan betegne som h.h.v. den rikes og den fattiges problem – er det hyppigst benyttede argumentet til støtte for en kommunesammenslutning den betydningen denne vil ha for å sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud. I de fleste lokale debattene vi har sett på er det nettopp dette spørsmålet som har vært det helt sentrale, og det som er interessant er at det er *evnen* til å yte gode tjenester som blir understreket – ikke hvilke mulige finansielle besparelser en samordnet tjenesteproduksjon i en sammenslått kommune vil kunne gi. Effektiviseringsgevinster nevnes, men utgjør sjelden noe hovedtema i disse diskusjoner. Men ved at fokus rettes mot sikringen av den kommunale tjenesteytingen, blir det åpnet for en debatt om alternative organisasjonsformer til en kommunesammenslutning – nemlig interkommunalt samarbeid omkring den kommunale tjenesteytingen og – i langt mindre grad – bruk av konkurranseutsetting av tjenesteytingen. Gjennom slike alternativer vil man være i stand til å imøtekomme befolkningens krav om en tilfredsstillende tjenesteproduksjon,

samtidig som man beholder en kommunestruktur som ikke svekker hensynet til borgernes demokratiske effektivitet.

I det hele tatt er det påfallende å registrere hvor lite argumenter knyttet til demokratiske idealer er kommet frem i disse debattene. Demokratiske hensyn nevnes, men aldri som et hovedpoeng og sjelden i en form som gjør spørsmålet om kommunesammenslutning til et spørsmål om det lokale demokratis overlevelsessevner. Da er det heller spørsmålet om lokal identitet/tilhørighet, lokalisering av kommunesenter og navnet på en ny storkommune som mobiliserer til motstand mot en kommunesammenslutning. Men når heller ikke slike typer av argumenter har den sentrale plass i disse lokale debatter, synes det først og fremst å henge sammen med at i de fleste debatter vi har sett på er det mer funksjonelt baserte samarbeidsløsninger man egentlig diskuterer, og der en full kommunesammenslutning i beste eller verste fall bare fortøner seg som et aller siste alternativ der andre løsninger ikke lar seg realisere.

5.6 Avslutning

Debatten om kommuneinndelingen i Norge har beveget seg mellom to nivåer – et ideologisk og et mer pragmatisk nivå. Den mer ideologisk orienterte debatten er den som har funnet sted på sentralt nivå, og der selve verdigrunnlaget for det kommunale selvstyret har stått i fokus. I dette kapittelet har vi sondret mellom fire hovedposisjoner i denne ideologiske debatt, og der våre nasjonale partier klart plasserer seg i ulike ideologiske posisjoner.

Når vi kommer ned på kommunenivå vil vi finne igjen litt av denne ideologiske konflikt, men her er det først og fremst argumenter av en mer pragmatisk karakter som gjør seg gjeldende, argumenter som i hovedsak knytter seg til kommunenes evner og muligheter til å ivareta rollen som produsent av velferdstjenester overfor sin befolkning. I en viss forstand kan man si at den lokale debatten har sin basis i det vi betegnet som en sosialdemokratisk forståelse av kommuneinstitusjonen – med vekt på det instrumentelle i forhold til velferdsstatens målsettinger og oppgaver. Hensynet til demokratiske idealer eller et kommunitært samfunnssyn er sterkt neddempet i de debatter som finner sted på lokalt nivå. For de lokale politikere er utfordringen å finne løsninger på de daglige problemer den enkelte kommune står overfor – og disse problemer knytter seg til tjenesteproduksjonen og finansielle forhold. I denne sammenheng blir spørsmålet om

kommunesammenslutninger et spørsmål om bruken av ett blant flere virkemidler for å sikre borgerne de tjenester de har krav på.

6 Politiske effekter av kommunesammenslutninger

av Tore Hansen og Marthe Winsvold

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gi en redegjørelse for en analyse av hvilke effekter kommunesammenslutningene på første halvdel av 1960-tallet hadde på det politiske engasjementet i norske kommuner. Mer eksplisitt vil vi stille og analysere to hovedspørsmål: (1) var det noen klar effekt av kommunesammenslutningene på valgdeltakelsen i etterkant av sammenslutningene og (2) i hvilken grad innebar sammenslutningene en økning i oppslutningen om lokale lister ved kommunevalget. I tillegg vil vi, på grunnlag av nyere data fra Maktutredningens medborgerundersøkelse, diskutere i hvilken grad andre former for politisk deltakelse enn det å stemme med valg varierer etter kommunestørrelse.

Utgangspunktet for vår analyse av kommunevalgene er to konkurrerende hypoteser om hvilke politiske konsekvenser en kommunesammenslutning vil ha. Den første hypotesen har et slags kommunitært utgangspunkt ved at man antar at det politiske fellesskapet vil bli svekket jo større enheten – eller kommunen – er, og at det politiske engasjementet derfor vil bli lavere i større enn i mindre kommuner. Empirisk er det også fastslått at særlig deltakelsen ved kommunevalg er større i små enn i store kommuner, men det er allikevel noe uklart om slike variasjoner i deltakelsen ved valg er direkte forårsaket av selve kommunestørrelsen, eller om det er andre egenskaper ved kommuner av ulik størrelse som har betydning i denne sammenheng (Hansen, Ellis og Fimreite, 2002). Begrunnelsen for tesen om lavere valgdeltakelse i større kommuner er at avstanden mellom representant og velger øker ved økt størrelse, noe som også bidrar til å svekke interessen for politikk og ikke minst velgernes

følelse av egen politisk effektivitet og evne og muligheter til å øve innflytelse på den lokale politikken. Her er det altså kommune-størrelsen som sådan som er den sentrale faktor.

I den alternative hypotesen er det sammenslutningen i seg selv som er det sentrale, og hvor hypotesen går ut på at kommunesammenslutningen virker mobiliserende på velgerne, dels som et utslag av protest mot selve sammenslutningen, men særlig som uttrykk for å sikre at distriktets egne kandidater sikres plass i kommunestyret i den sammenslåtte kommunen. Det siste hensynet kan ivaretas gjennom egne distriktslister (hvor distriktslistene kan dekke de gamle kommuneenhetene) eller gjennom stryking og kumulering av kandidatene på ordinære partilister etter hvor kandidatene bor/hører hjemme i kommunen. Samtidig ble det, som vi tidligere har sett på, argumentert med at kommunesammenslutningene ofte førte til politisk passivitet særlig innen de kommuneenheter som følte seg som tapere av sammenslutningene, noe som alt i alt fører til svekket valgdeltakelse.

Kommunesammenslutningene på første halvdel av 1960, som kom i kjølvannet av Schei-komiteens omfattende utredning av så vel prinsipper for som mer konkrete forslag til sammenslutninger, innebar at antallet kommuner i Norge ble redusert fra 744 til 454 – altså en reduksjon på 290 kommuner. I realiteten var de fleste norske kommuner berørt av disse sammenslutningene, sammenslutninger som i noen grad bidro til å reetablere den kommunestruktur man fikk etter vedtaket av Formannskapslovene i 1837, da antallet landkommuner var 355 og antallet bykommuner på 37. Selv om de prinsipielle innvendinger mot kommunesammenslutningene var til dels nokså heftige i stortingsdebatten om Schei-komiteens Innstilling II i 1956, skjedde den praktiske gjennomføringen av inndelingsreformen på en nokså pragmatisk måte. Da Stortinget i oktober 1967 behandlet ”innstilling fra kommunalkomiteen om gjennomføringen av den alminnelige revisjon av kommuneinndelingen” (Innst.S.nr. 203, 1966-67) var det en enstemmig komité som slo fast at reformen hadde

etablert et nytt grunnlag for å sette kommunene bedre i stand til å fylle sine oppgaver i en tid med voksende arbeidsoppgaver for offentlige forvaltningsorganer (Innst.S.nr. 203, 1966-67, s. 372).

Ikke minst bidro reformen til en økonomisk utjevning kommunene imellom, bl.a. ved at den kommunale skattøren hadde en langt jevnere fordeling enn hva som var situasjonen før reformen. Mens den kommunale inntektsskatt i prosent av antatt inntekt lå på 13.23 for

landet under ett i 1949, var det hele 150 kommuner som hadde en skattøre på 18.5 på samme tidspunkt, og dette var gjennomgående de fattigste kommunene.

Selv om Stortinget i 1967 kunne uttrykke forholdsvis stor tilfredshet med gjennomføring og konsekvenser av inndelingsreformen, var det imidlertid flere av de sammenslåtte kommuner som fortsatte sine protester mot sammenslutningen, og i 1971 oppnevnte regjeringen et rådgivende utvalg for vurdering av 21 nærmere bestemte kommunesammenslutninger – det såkalte Tallaksen-utvalget. Disse 21 kommunene var ikke alene om å protestere mot den nye inndelingen, men det var blant disse 21 kommuner protestene hadde størst styrke, oftest i form av støtte i et flertall av befolkningen ved folkeavstemninger i de enheter som ønsket å bryte ut av den nye kommunen. At det ikke skjedde en tilsvarende mobilisering i flere kommuner kan tas som et tegn på at befolkningen gjennomgående var tilfreds med de konsekvenser sammenslutningene hadde hatt. Det må her også pekes på at sammenslutningen fant sted parallelt med en sterk utbygging av den kommunale tjenesteytingen på landsbasis, særlig innenfor utdanning og sosial omsorg, og når alt kom til alt bidro nok denne tjenesteekspansjonen og den finansielle utjevningen kommunene imellom til å legitimere den sammenslutning som hadde funnet sted. Noen omfattende folkereisning mot sammenslutningene kan man derfor ikke registrere.

6.2 Effekter på valgdeltakelsen

La oss nå gå over til å vurdere i hvilken grad kommunesammenslutningene hadde noen effekter på deltakelsen ved kommunevalget, og her vil vi konsentrere oss om en sammenligning mellom kommunevalgene i 1959 og i 1967 – altså det siste valget før sammenslutningene fant sted og det første valget etter at hovedmengden av sammenslutningene var blitt gjennomført.

La oss aller først konstatere at den samlede deltakelsen på landsbasis steg mellom 1959 og 1967 fra 72.9 prosent av de stemmeberettigede i 1959 til 76.3 prosent i 1967 – altså en vekst på i alt 3.4 prosentpoeng. Her må vi imidlertid huske på det usedvanlig høye nivået deltakelsen ved kommunevalget i 1963 hadde, på 81 prosent, noe som først og fremst hadde sin bakgrunn i begivenheter på nasjonalt nivå knyttet til Kings Bay-saken. Uansett kan vi slå fast at det ikke fant sted noen nedgang i velgernes politiske engasjement i etterkant av kommunesammenslutningene sammenlignet med situasjonen på slutten av

1950-tallet. Riktignok har deltakelsen ved kommunevalg etter 1967 fulgt en jevn fallende trend – helt ned til 60 prosent i 1999 - men det vil være urimelig å forklare denne utviklingen på bakgrunn av de kommunesammenslutninger som fant sted på første halvdel av 1960-tallet.

La oss nå se på hvorvidt det er mulig å fastslå noen effekter på nivået på valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1967 som følge av sammenslutninger eller ikke. Vi skal her benytte en noe konvensjonell modell for å beskrive variasjonene i valgdeltakelse mellom kommunene i 1967 og der følgende uavhengige variabler inngår:

1. Hvorvidt kommunen var berørt av sammenslutning eller ikke. Variabelen har verdien 1 for sammenslåtte kommuner og 0 for de som ikke var berørt av en sammenslutning.
2. En variabel som skiller mellom by- og landkommuner, der bykommuner har verdien 1 mens landkommuner har verdien 0.
3. Folkemengden i kommunene 1. januar 1967, der vi antar at deltakelsen er størst i de minste kommunene.
4. Innflytting til kommunen i 1967 som andel av folketallet. Innflytting kan her oppfattes som en indikator på høyt offentlig og privat aktivitetsnivå i kommunen, noe som vi tror vil stimulere til en høyere valgdeltakelse.
5. Utflytting fra kommunen i 1967 som andel av folketallet. Her er vår hypotese at valgdeltakelsen svekkes ved stor befolkningsraflytting.
6. Partikonkurransen, definert som prosentdifferansen i oppslutningen mellom sosialistiske partier og andre partier (herunder bygdelister). Jo lavere prosentdifferanse, jo høyere partikonkurransen. Her benyttes tallverdien av denne prosentdifferansen. Antakelsen er at høy partikonkurransen virker mobiliserende på velgerne.
7. Andel av befolkningen i alderen 20 til 29 år i 1967. Det antas at en høy andel velgere i denne aldersgruppen svekker valgdeltakelsen.
8. Andel av yrkesaktiv befolkning som var arbeidsledige i 1967. Her antas det at høy arbeidsledighet svekker valgdeltakelsen.

Som avhengig variabel benytter vi altså antall godkjente stemmer ved kommunevalget i 1967 i prosent av alle stemmeberettigede. I tabell 1 presenteres resultatene av en lineær regresjonsanalyse der samtlige variabler inngår.

Tabell 6.1 *Variasjoner i nivået på valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1967. Betakoeffisienter, t-verdier og signifikansnivå*

Modell	Beta-verdier	t-verdier	Signifikansnivå
Konstantledd	83.2	34.6	.000
Sammenslått	-0.049	-1.078	.282
By/land	0.105	2.164	.031
Folkemengde	0.030	0.643	.521
Innflytting	0.240	3.607	.000
Utflytting	-0.123	-2.218	.027
Partikonkurransen	-0.297	-6.545	.000
Andel mellom 20 og 29 år	-0.175	-2.896	.004
Arbeidsledige	-0.151	-3.281	.001

Når det gjelder modellens forklaringskraft er den forholdsvis svak, med en "adjusted R square" på .15 – dvs. at om lag 15 prosent av variasjonen i nivået på valgdeltakelsen kan "forklares" av denne modellen. Analysen gir imidlertid et par overraskende resultater. For det første ser vi at kommunistørrelse – målt ved folkemengde – overhodet ikke har noen effekt på nivået på valgdeltakelsen, noe som bryter med våre vanlige forestillinger om viktigheten av nærhet mellom politiske myndigheter og den enkelte borger. Denne observasjonen svekker også deler av den argumentasjon som motstanderne av kommunesammenslutninger benyttet, nemlig at demokratiet har bedre vilkår i små enn i store kommuner.

Den andre overraskende observasjonen er at kommunesammenslutningene ikke har noen effekt på deltakelsesnivået – verken i positiv eller negativ retning. I den grad vi kan driste oss til å fortolke noen effekt, er det at deltakelsen var noe lavere i de sammenslåtte kommunene enn i de andre, men dette er ingen signifikant effekt. Nå må det her tas et forbehold, for så vidt som vi ikke har studert endringen i valgoppslutningen fra valget i 1959 til valget i 1967 for de

enkelte kommuner. Her står vi imidlertid overfor det metodologiske problemet at grenseendringene ikke gjør det mulig å beregne valgdeltakelsen for 1959 i forhold til de kommuneenheter som var i 1967. Vår foreløpige konklusjon må derfor bli at kommunesammenslutningene ikke synes å ha hatt noen effekt på valgdeltakelsen.

Når det gjelder effekten av de øvrige variablene i modellen ser vi at deltakelsen var signifikant høyere i bykommuner enn i landkommuner. Videre finner vi empirisk støtte for vår antakelse om effektene av h.h.v. innflytting og utflytting; kommuner i befolkningsmessig ekspansjon har høyere deltakelse, mens kommuner i stagnasjon har lavere deltakelse. Også arbeidsløshet virker negativt inn på nivået på valgdeltakelsen. I tråd med vår hypotese finner vi også en negativ effekt av en høy andel yngre velgere.

Når det gjelder partikonkurransen er effekten på valgdeltakelsen forholdsvis sterk og negativ. Det at den er negativ betyr – slik vi antok – at høy grad av partikonkurranse bidrar til en generell mobilisering av velgerne (husk at partikonkurranse er målt slik at variabelen har høy verdi for liten grad av konkurranse og lav verdi for høy grad av konkurranse).

6.3 Oppslutning om bygdelister

La oss nå gå over til neste hovedtema for dette kapitlet, nemlig spørsmålet om hvorvidt oppslutningen om lokale lister eller bygdelister fikk et oppsving som følge av kommunesammenslutningene. I flere sammenslåtte kommuner ble protestene mot sammenslutningen kanalisert gjennom egne tverrpolitiske bygdelister, og noen steder hadde slike lister betydelig suksess – slik som etter den store sammenslutningen i Fredrikstad-området.

Dersom vi ser på den gjennomsnittlige oppslutningen om bygdelister i kommunene, viser denne faktisk en sterk nedgang mellom 1959 og 1967. I 1959 var det i gjennomsnitt 16 prosent av velgerne som ga sin stemme til en bygdeliste, mens dette tallet var redusert til 9.9 i 1967. Dette indikerer at i den grad kommunesammenslutningene har ført til velgerreaksjoner, har ikke disse reaksjonen primært gitt seg utslag i egne protestlister eller bygdelister. Denne nedgangen tyder snarere på at effekten av kommunesammenslutningene har vært en noe større grad av partipolitisering av de lokale valgene, noe som egentlig ikke er overraskende. I denne forstand kan man – riktignok noe forsiktig – tale om en slags politikkenes profesjonalisering gjennom overgangen til større kommuneenheter.

Nå forteller imidlertid gjennomsnittstall som dette oss ingenting om den reduserte oppslutningen om bygdelister har funnet sted i sammenslåtte kommuner eller de som ikke var berørt av sammenslutningene. Vi skal her studere oppslutningen om bygdelistene ved å benytte den samme forklaringsmodellen som den vi brukte for valgoppslutningen i det foregående avsnittet. Resultatene av denne regresjonsanalysen er presentert i Tabell 6.2.

Tabell 6.2 *Variasjoner i oppslutningen om bygdelister ved kommunevalget i 1967. Betakoeffisienter, t-verdier og signifikansnivå*

Modell	Beta-verdier	t-verdier	Signifikansnivå
Konstantledd	30.3	8.15	.000
Sammenslått	-0.046	- 0.988	.324
By/land	-0.097	-1.924	.055
Folkemengde	-0.035	- 0.720	.472
Innflytting	-0.185	-2.707	.007
Utflytting	0.117	2.041	.042
Partikonkurrans	-0.200	-4.379	.000
Andel mellom 20 og 29 år	-0.091	-1.457	.146
Arbeidsledige	0.013	0.283	.777

Her finner vi at modellen har en samlet forklaringskraft på 9.2 prosent (adj. R sq), altså meget beskjeden.

Også her ser vi at kommunesammenslutningen overhodet ikke har noen effekt på oppslutningen om bygdelistene. I den grad disse sammenslutningene ga seg utslag i prioritering av kandidater fra enkeltområder av kommunen, har dette sannsynligvis først og fremst skjedd i form at strykninger og kumuleringer på ordinære partilister. Heller ikke kommunestørrelse – målt ved folkemengde – har noen som helst effekt på oppslutningen om bygdelistene. De variablene som har signifikante effekter på oppslutningen om denne type lister er

innflytting, utflytting og partikonkurransse. Vi ser at oppslutningen om bygdelistene er lavere jo mer innflytting kommunene hadde, og tilsvarende er oppslutningen om slike lister høyere jo mer fraflytting man hadde i kommunene. Langt på vei kan dette oppfattes som et slags moderniseringsfenomen, for så vidt som fraflyttingskommunene ofte var små samfunn preget av primærnæringer og lav sosial mobilitet, mens tilflyttingskommunene normalt utviklet arbeidsplasser innenfor sekundær- og særlig tertiærnæringer.

Når det gjelder den sterke negative effekten av partikonkurransse, er vår fortolkning noe mer usikker. Her ser vi at høy grad av partikonkurransse innebærer økt oppslutning av bygdelister, en observasjon vi har vanskelig for å finne noen umiddelbar og rimelig fortolkning av. Her kan vi imidlertid ha å gjøre med et metodologisk problem, som bl.a. angår spørsmålet om hvordan bygdelister skal behandles i definisjonen av partikonkurranssen. I denne analysen er bygdelister ikke med i definisjonen av partikonkurransse, mens de i analysen i tabell 1 var inkludert.

6.4 Direkte politisk deltakelse og kommune-størrelse

La oss nå forlate analysene av deltakelsen ved kommunevalgene og se noe nærmere på andre former for politisk deltakelse og politiske ytringer, former som kan gis betegnelsen direkte deltakelse, og vi skal her benytte data fra Maktutredningens medborgerundersøkelse for å beskrive eventuelle forskjeller i omfanget av slik deltakelse i kommuner av ulik størrelse.

Noe av argumentasjonen om hvilke demokratiske fortrinn mindre kommuner har er at det reduserer avstanden mellom den enkelte borger og den politiske ledelse. Denne nærhet gjør at velgeren lettere kommer i kontakt med beslutningstakerne, samtidig som det vil være lettere for borgerne å orientere seg i det lokale politiske landskap både i forhold til aktuelle saker og i forhold til de ulike politiske standpunkter (Dahl og Tuft, 1974). Dette kan innebære at velgere i små kommuner i høyere grad enn velgere i større kommuner vil benytte seg av mer direkte deltakelsesformer for å øve innflytelse på de politiske beslutningene. På den annen side vil det også være slik at bruken av den ordinære valgkanalen vil gi velgerne i små kommuner større innflytelse på kommunestyrets sammensetning, ikke minst gjennom de muligheter som foreligger for strykninger og kumuleringer på partienes lister, noe som i så fall kan svekke behovet for

benyttelse av ikke-parlamentariske former for deltakelse (Hansen, 1994). Vi skal her se på hvordan deltakelse i ni ulike former for politiske aktiviteter av mer direkte karakter varierer etter kommune-størrelse. I Tabell 6.3 presenteres prosentandelen av respondentene som svarer at de har deltatt i vedkommende aktivitet etter størrelsen på den kommunen de bor i.

Tabell 6.3 *Direkte politisk deltakelse etter kommunestørrelse. Prosent som har deltatt*

Aktivitet	Under 2000	2000-9999	10000-29999	30000-49999	50000 og mer	Totalt
Kontaktet en politiker	19.6	17.9	14.8	15.1	10.4	14.8
Delt. i et pol. parti	9.1	5.1	6.3	3.0	2.7	5.2
Delt. på pol. møte	12.5	11.3	11.2	5.1	7.3	9.5
Kontaktet en forening	28.5	32.2	28.3	26.5	25.1	27.6
Kontaktet offentlig tjenestem.	30.8	31.5	29.8	23.1	26.9	28.6
Delt. i pol. aksjonsgr.	5.8	5.7	6.4	4.1	7.6	6.4
Skrevet under opprop	30.1	36.9	34.2	31.5	44.0	37.0
Delt. i demonstr.	4.8	6.3	9.3	7.1	11.6	8.5
Delt. i ulovlige aksjoner	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4

Tallene i tabellen avdekker visse interessante trekk når det gjelder forholdet mellom ulike former for politisk deltakelse eller politiske ytringer og størrelsen på den kommune eller det lokalsamfunn man bor i. Dersom vi ser på tabellens øvre del – dvs. de tre øverste linjene – er prosentandelen som er aktive i disse former for deltakelse høyest i de minste kommunene og synker deretter med økende kommune-størrelse. Dette er en deltakelse av en konvensjonell art, dvs. via ordinære politiske kanaler. Relativt sett er det betydelige forskjeller mellom respondentene i de minste og i de største kommunene, og spesielt stor er forskjellen når det gjelder deltakelse gjennom et politisk parti, der andelen aktive i de minste kommunene er mer enn tre ganger så høy som andel aktive i de største.

Dersom vi går lenger ned i tabellen er forskjellene i nivået på deltakelse langt mindre mellom respondenter i små og store kommuner. I særlig grad gjelder dette den form for deltakelse som vi i egentlig forstand kan kalle utenom-parlamentarisk, dvs. aksjoner, opprop og demonstrasjoner. Her er det heller slik at det er folk i de

aller største kommunene som er mest aktive. Relativt sett er deltakelsen i demonstrasjoner mer enn dobbelt så høy i de aller største kommunene som i de aller minste, og også når det gjelder det å underskrive opprop er det en betydelig og signifikant forskjell mellom respondentene i de største og minste kommunene.

Et argument som har vært noe av en gjenganger mot kommunesammenslutninger er at disse ville føre til at avstanden – rent fysisk/geografisk – til kommunesenteret ville bli for lang. Ut fra dette skulle man tro at befolkningens kontakt med kommunale eller andre offentlige tjenestemenn ville være langt lavere i de aller største kommunene enn i de minste. De tall som er presentert i tabell 3 gir ingen entydig støtte til en slik påstand. Prosentdifferansen mellom andel aktive i de minste og største kommunene på dette området er meget beskjeden. Her skal det også understrekes at det for alle kommunestørrelser er en forholdsvis stor andel av respondentene som svarer at de har kontaktet offentlige tjenestemenn – samlet sett litt i underkant av 30 prosent, noe som faktisk er om lag halvparten av den andel av befolkningen som deltok ved kommunevalget i 1999. Det som er interessant er at det er direkte deltakelse rettet mot den administrative eller byråkratiske kanalen som er mest omfattende, ikke deltakelsen rettet mot det politiske lederskap. Det er faktisk en dobbelt så høy andel av respondentene som oppgir at de har kontaktet en tjenestemann sammenlignet med de som sier de har kontaktet en politiker, og denne relative forskjellen er minst i de minste kommunene og aller høyest i de største kommunene. Dette synes å antyde at det er politikerne som svekker sin tilgjengelighet vis-a-vis velgerne ved økt kommunestørrelse mens tilgjengeligheten til det administrative apparat ikke er spesielt avhengig av størrelsen på den kommune man bor i.

Som avslutning på denne gjennomgangen skal vi se nærmere på om de sammenhenger vi her har observert mellom størrelse og deltakelse holder seg når vi tar hensyn til andre egenskaper ved respondentene. Som avhengige variabler for denne analysen vil vi benytte oss av to indekser som måler folks direkte politiske deltakelse/engasjement. Indeksene er bygget på de spørsmål vi har presentert i Tabell 6.3 – i tillegg til enkelte andre ytringsformer som for eksempel bruk av media, ytelse av pengestøtte til en organisasjon eller bestemt sak, boikott av bestemte varer (politisk motivert) samt enkelte andre aktiviteter. Indeksene som benyttes er additive og måler hvor mange former for deltakelse respondentene har vært med på i løpet av siste 12 måneders periode. I den første indeksen har vi bare tatt med aktiviteter som er koblet opp mot den tradisjonelle politiske kanal (kontakt med politiker, partier osv.), mens den andre indeksen fanger

opp andre aktivitetstyper. Som uavhengige variabler benytter vi i tillegg til kommunestørrelse respondentens kjønn, alder, inntekt, utdanning samt tilknytning til bosted. Resultatene av analysene er presentert i Tabell 6.4.

Tabell 6.4 *Variasjoner i direkte politisk deltakelse rettet mot og utenfor den politiske kanal. Standardiserte regresjonskoeffisienter*

Uavhengig variabel	Direkte delt. mot politisk kanal	Dir. delt. utenfor politisk kanal
Kommunestørrelse	-.134*	.024
Tilkn. til bosted	.130	-.006
Inntekt	.006	.051
Utdanning	.198*	.254*
Utdanning	.015	-.029
Adjusted R square	.068	.071

Koeffisienter merket med * er signifikante på 5 prosents nivå.

Denne analysen støtter opp under de slutninger vi kunne trekke av de bivariate analysene. Den direkte deltakelsen rettet mot den politiske kanalen øker med avtakende kommunestørrelse, mens den utenom-parlamentariske deltakelsen alt i alt ikke synes å henge sammen med kommunestørrelse. Effektene av tilknytning til bosted er helt parallelle til de vi finner for kommunestørrelse; jo sterkere tilknytning til bosted, jo høyere direkte deltakelse rettet mot politisk kanal, samtidig som bostedstilknytning ikke har noen signifikant effekt på den utenom-parlamentariske deltakelsen. Samtidig viser denne analysen at den viktigste determinant for folks politiske deltakelse uavhengig av deltakelsesform eller -objekt er utdanning. Folk med høyere utdanning er mer aktive på alle arenaer for politisk virksomhet.

6.5 Avslutning

I dette kapitlet har vi redegjort for noen resultater av analyser av hvilke effekter kommunesammenslutningene på første halvdel av 1960-tallet hadde på deltakelsen ved lokale valg – nærmere bestemt kommunevalget i 1967. Den viktigste slutning vi kan trekke ut av disse analysene er at det overhodet ikke kan etterspores noen effekter av kommunesammenslutningene på deltakelsen ved dette kommunevalget – som altså var det første valget etter at sammenslutningene var

gjennomført. Dette betyr ikke at kommunesammenslutningene overhodet ikke har hatt noen effekt på valgdeltakelse eller oppslutningen om bygdelister. Poenget er imidlertid at også de bivariate sammenhengene mellom våre to avhengige variabler og vår dummyvariabel for kommunesammenslutning ikke viser noen som helst effekt. Derimot viser en foreløpig analyse av valgdeltakelsen i 1975 at deltakelsen var signifikant lavere i kommuner som var sammenslått enn i de "uberørte" kommunene. For oppslutningen om bygdelistene er imidlertid effektene av sammenslutningene den samme i 1975 som den var i 1967.

Det at valgdeltakelsen er blitt signifikant lavere på midten av 1970-tallet i de sammenslåtte kommuner kan faktisk tyde på at erfaringene fra sammenslutningene kan ha ført til en viss frustrasjon i befolkningen og derav avtakende politisk engasjement.. Dette var bl.a. et argument aksjonsutvalget for oppløsning av Hå kommune (bestående av de tidligere kommunene Ognå, Nærbø og Varhaug) benyttet i sin argumentasjon overfor Tallaksen-utvalget, der de ifølge innstillingen fra dette utvalget hevdet at

For øvrig hadde sammenslutningen ført til mindre trivsel i kommunen og mindre interesse for kommunale saker. Det politiske arbeidet ligger nede (NOU 1974:14, s. 32).

Hvorvidt dette passer som en generell beskrivelse for langtidsvirkningene av kommunesammenslutningene, gir våre data oss ingen muligheter til å uttale oss om. Det vi imidlertid med sikkerhet vet er at den nedgang vi har hatt i deltakelsen ved kommunevalg over de siste 30 årene gjelder stort samtlige av landets kommuner, og der effektene av sammenslutningene på 60-tallet må antas å spille liten rolle ved overgangen til det nye århundret.

Analysen av data fra medborgerundersøkelsen viser at kommune-størrelse har en klar effekt på folkes politiske engasjement, men denne effekten gjelder bare for den deltakelse som retter som mot den tradisjonelle politiske kanal, slik at jo mindre kommunen er, jo mer aktive er befolkningen. Når det gjelder andre former for direkte politiske deltakelse finner vi overhodet ingen effekt av kommune-størrelse.

De data og analyser som her er presentert er noe tvetydige hva angår kommune-størrelses effekt på den politiske deltakelsen og demokratiets generelle helsetilstand i de ulike kommunetyper. Størrelse har en viss effekt på deltakelsen, men dette gjelder primært den direkte deltakelsen rettet mot tradisjonell politisk kanal. Når det gjelder valgoppslutning og andre direkte deltakelsesformer finner vi ikke en

slik klar sammenheng. Under ingen omstendighet gir denne analysen noe klart grunnlag for å trekke den konklusjon at kommunesammenslutninger vil svekke det lokale demokratiet.

7 Avslutning

av Tore Hansen og Trine Monica Myrvold

Spørsmålet om hvilken kommuneinndeling Norge bør ha har gjennom en årrekke vært et sentralt konfliktområde i norsk politikk, og et område hvor de ulike politiske posisjoner synes å være klart forankret i ideologiske prinsipper og orienteringer. Siden man umiddelbart etter andre verdenskrig satte i gang med offentlige utredninger og debatt om kommunestrukturen, har disse konflikter manifestert seg ved nærmest enhver anledning spørsmålet om kommuneinndelingen har dukket opp. Konfliktlinjene i dette spørsmålet har også vært svært stabile, der Arbeiderpartiet har stått for en statlig initiert reformlinje, mens Høyre og Senterpartiet har kjempet mot sentralt styrte inndelingsreformer.

Denne ideologiske splittelsen er i betydelig grad forankret i ulike legitimeringsbegrunnelser for det kommunale selvstyret. Mens Arbeiderpartiet har vektlagt kommunenes funksjoner som produsenter av offentlige velferdstjenester, har Høyre og Senterpartiet argumentert ut fra et mer rendyrket lokalsamfunnsperspektiv, der befolkningens engasjement i utformingen av kommunenes virksomhet gis forrang fremfor hensynet til effektiv tjenesteyting med basis i nasjonale velferdsmål. Dersom vi holder oss til den sontring som er gjort av Dahl og Tufte (1974) kan vi si at mens Arbeiderpartiet har lagt til grunn kriteriet om *systemkapasitet* som rettesnor for den kommunale inndelingen, har de borgerlige partiene vektlagt kriteriet om *borger-effektivitet*, der lokalbefolkningen selv skal ha full kontroll med de lokale politiske beslutningene.

Et slikt politisk skille er imidlertid ikke absolutt, og på ett viktig punkt har Senterpartiet skilt seg fra Høyre. Mens Senterpartiet langt på vei har delt Arbeiderpartiets målsettinger knyttet til kommunenes ansvar som produsenter av velferdsytelser innenfor rammen av et nasjonalt likhetsperspektiv, har Høyre – i likhet med særlig Venstre – hatt en

større aksept for muligheten for variasjoner i det kommunale tjenestetilbud som følge av ulikt ressursgrunnlag kommunene imellom. Satt noe på spissen kan det hevdes at mens Høyre og Arbeiderpartiet i sin reformpolitikk langt på vei har tatt konsekvensen av at man står overfor et "trade-off" mellom borgereffektivitet og systemkapasitet – men med ulik vektlegging av disse to hensyn – har Senterpartiet langt på vei avvist at det er nødvendig å foreta et slikt valg; man har ønsket å maksimere begge kriterier bl.a. gjennom sikring av et generøst og omfordelende nasjonalt inntektssystem for kommunesektoren.

De noe polariserte synspunkter som vi her har beskrevet baserer seg på visse antakelser om forskjeller mellom små og store kommuner både når det gjelder systemkapasitet, folks sosiale forankring og politiske engasjement i forhold til kommunale spørsmål. Når det gjelder folks sosiale forankring – målt gjennom spørsmål om tilknytning til kommunen – viser data fra medborgerundersøkelsen at det er meget små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Graden av befolkningens identifikasjon med egen kommune er stort sett den samme for alle typer eller størrelseskategorier av kommuner. Også når det gjelder mellommenneskelig tillit er variasjonene etter kommunistørrelse meget beskjedne, noe som også er tilfellet for befolkningens engasjement i det frivillige organisasjonsliv. Derimot finner vi at tilliten til lokale politiske myndigheter er klart større i de aller minste kommunene enn i de største, men forskjellene mellom de minste og de mellomstore kommunene er allikevel forholdsvis beskjedne.

Det som kanskje er mest egnet til å overraske i vår empiriske fremstilling i kapittel 3 er at oppfatningen om egen politisk kompetanse ikke viser noen klare forskjeller mellom respondenter fra små og store kommuner. Både på spørsmål om mulighetene for å legge frem sine synspunkter for politikerne og på spørsmål om å kunne gjøre noe i forhold til "et tiltak som syntes urimelig", finner vi knapt nok noen forskjeller i svarfordelingen etter kommunistørrelse. Observasjoner som dette bidrar helt klart til å så tvil om riktigheten i argumentet om at demokratiske idealer er truet som følge av sammenslutningsreformer. Dette betyr ikke at kommunistørrelse er fullstendig irrelevant for folks oppfatning av egen politisk kompetanse, men en multivariat analyse viser at denne effekten er beskjeden sammenlignet med betydningen av andre egenskaper ved respondentene – som f.eks. deres utdanningsnivå.

Analysene av politiske eller demokratiske effekter eller konsekvenser av kommunistørrelse gir i det hele tatt et langt mer sammensatt og nyansert bilde enn det som har vært grunnlaget for mye av argumentasjonen mot kommunesammenslutninger basert på det vi har betegnet

som *input*-argumenter. Analysen av valgdeltakelsen i 1967 i kjølvannet av kommunesammenslutningene på 1960-tallet viser ingen forskjeller på deltakelsesnivået avhengig av hvorvidt kommunen hadde vært berørt av sammenslutning eller ikke. På dette tidspunktet hadde heller ikke kommunestørrelse noen signifikant effekt på valgoppslutningen. Riktignok har analyser av deltakelsen ved senere kommunevalg påvist at valgdeltakelsen er noe høyere i små enn i større kommuner, men som Hansen, Ellis og Fimreite (2002) har vist kan dette skyldes andre egenskaper ved den enkelte kommunes sosiale miljø enn selve kommunestørrelsen. Kommunesammenslutningene på 1960-tallet førte heller ikke til noen oppblomstring av lokale bygdelister. Våre analyseresultater gir snarere en antydning om en sterkere partipolitisering av den kommunale politikk i kjølvannet av sammenslutningene.

Analysen av ulike former for politisk deltakelse – på grunnlag av data fra medborgerundersøkelsen – viser forøvrig en interessant forskjell mellom små og store kommuner når det gjelder valg av deltakelsesform. Mens befolkningen i små kommuner gjennomgående er mest aktive i forhold til tradisjonelle politiske kanaler – i form av kontakt med folkevalgte og administrasjonen og deltakelse gjennom politiske partier – er det vi kan betegne som utenomparlamentarisk deltakelse klart mer omfattende i større kommuner. Disse forskjeller kan ha sammenheng med større nærhet til beslutningstakerne og den kommunale administrasjon i de små kommunene, eller det kan indikere en større grad av politisk fremmedgjøring i de aller største kommunene. Begge forklaringer er mulige, men gjennom multivariate analyser av variasjoner i deltakelsesformene finner vi at det heller er andre faktorer som kan forklare disse variasjonene, og der nok en gang utdanning er en sentral forklaringsvariabel.

Dersom man på bakgrunn av de empiriske observasjoner som er gjort i denne rapporten skulle foreta en samlet bedømmelse av legitimiteten ved kommunesammenslutninger ut fra et *input*-orientert perspektiv, der hensynet til befolkningens engasjement og oppslutning om kommuneinstitusjonen står sentralt, er konklusjonen vår noe tvetydig. I visse henseende kan vi klart slå fast at demokratiske hensyn kan bli skjøvet i bakgrunnen for hensynet til systemkapasitet gjennom en sammenslutningsreform, men dette gjelder allikevel bare visse sider ved det vi kan betegne som demokratiske elementer i styringen av kommunene. De data som er presentert i denne rapporten bidrar snarere til å understreke likheten m.h.t. demokratiske egenskaper ved kommuner av ulik størrelse enn ulikhetene mellom disse. Gjennom multivariate analyser har vi også vist at en rekke andre egenskaper ved befolkningen i den enkelte kommune kan være vel så viktig i forkla-

ringen av politisk deltakelse og engasjement som selve kommune-størrelsen. Vi har allikevel påvist at tradisjonelle deltakelsesformer – orientert mot det vi kan kalle for den parlamentariske kanal – står sterkere i små enn i store kommuner, men heller ikke her er det snakk om noen dramatiske forskjeller.

Som vi pekte på i innledningen til denne rapporten bør vi være noe tilbakeholdne med å trekke slutninger fra de forskjeller vi observerer på bakgrunn av variasjoner i kommunestørrelse til en situasjon der to mindre kommuner slår seg sammen. En kommunesammenslutning innebærer ikke nødvendigvis at det sosiale grunnlaget for demokratisk virksomhet blir svekket. I en analyse for Makt- og demokratiutredningen om bl.a. forekomst av sosial kapital i befolkningen, viser Hansen og Tjerbo (2003) at effekten av kommunestørrelse på sosial kapital ikke er spesielt sterk, og overskygges klart av effektene av andre variabler. Å anta at det foreligger en nærmest deterministisk sammenheng mellom kommunestørrelse og de egenskaper ved lokalsamfunnet og dets befolkning som virker befordrende på ivaretagelse av demokratiske verdier, synes svært lite sannsynlig. Fraværet av en slik sammenheng ble i noen grad demonstrert i forbindelse med forsøkene med direkte valg til bydeler i Oslo i 1995 og 1999, der valgdeltakelsen ved bydelsvalgene var klart lavere enn deltakelsen ved selve kommunevalget i de samme bydeler – og i byen som helhet. Som Aardal og Klausen (2002) slår fast på bakgrunn av deres analyse av disse direkte bydelsvalgene,

Direktevalg til bydelsutvalgene fører ikke til økt valgdeltakelse, snarere tvert imot. Bare ti kommuner i hele landet har lavere valgdeltakelse ved kommunevalget enn gjennomsnittet for de fire prøvebydelene ved bydelsvalget (s. 244).

Det skal her legges til at valgdeltakelsen for Oslo som helhet ved de samme to valgene var klart høyere enn landsgjennomsnittet. Dette viser at størrelse i seg selv ikke er noen avgjørende faktor for de demokratiske kvalitetene ved kommunene.

Gitt den store betydningen *input*-orienterte argumenter har hatt i den sentrale politiske debatten om kommunesammenslutninger – og da som et argument mot sammenslutninger – er det påfallende å observere hvor marginale slike argumenter har vært i forbindelse med konkrete sammenslutningssaker. Både i forbindelse med Tallaksenutvalgets arbeid og i senere års debatter om mulige kommunesammenslutninger, er det *output*-orienterte argumenter som dominerer. Kravene om oppløsning av ”tvangssammenslåtte” kommuner henter i

hovedsak sin argumentasjon i materielle hensyn, slik som svekkelse av utkantene i kommunen m.h.t. offentlige institusjoner og kommunale investeringer, sentrumsstridigheter, manglende næringsutvikling i deler av den sammenslåtte kommunen og lignende hensyn. Riktignok vises det iblant til ulikheter i folkelynne mellom de sammenslåtte enheter, men dette utgjør aldri et hovedargument for å kreve kommunen delt i forhold til de gamle grensene. Generelt sett er den ideologiske argumentasjonen som har preget de sentrale debatter om kommuneinndeling og kommunesammenslutninger langt på vei fraværende når man kommer ned til den enkelte kommune. Her synes det å være pragmatiske hensyn knyttet til materiell nytteverdi av den enkelte sammenslutning som dominerer, og hvor særlig de fordelingsmessige utfall m.h.t. ressursfordelingen i forholdet mellom de ulike enheter etter en sammenslutning synes å være helt avgjørende for hvorvidt et forslag om sammenslutning finner støtte eller ikke. I denne forstand synes legitimiteten rundt kommunesammenslutninger primært å rette seg mot *output*-aspektet ved den kommunale virksomhet.

Output-legitimitet er knyttet til hvordan kommunen skjøtter sin rolle som tjenesteprodusent. Små kommuner har andre forutsetninger for å ivareta denne rollen enn større kommuner. Tidligere analyser har vist at småkommunene jevnt over har høyere dekningsgrader enn større kommuner (Kommunal monitor 1999). Innbyggerne i små kommuner er også – for de fleste tjenesters del – mest fornøyd med tilbudet (Pettersen og Rose 1997:1997). Debatten omkring mulighetene for å effektivisere den kommunale tjenesteproduksjonen ved å endre kommunestrukturen har vært omfattende. Tilhengerne av kommunesammenslutninger viser til analyser som dokumenterer klare innsparingsmuligheter ved å slå sammen mindre kommunale enheter til større. Motstanderne av sammenslutninger hevder at potensielle gevinster overdrives. Tjenestene må ytes der folk bor, slik at bosettingsmessige og geografiske forhold gjør at eventuelle stordriftsfordeler ikke kan realiseres.

Vårt bidrag i denne rapporten argumenterer for at kommunesammenslutningers virkninger på kommunale tjenesteproduksjon må forstås ut ifra grunnleggende trekk ved den enkelte tjeneste kommunene tilbyr sine innbyggere. Potensialet for stordriftsgevinster avhenger av tjenestens produksjonsstruktur og mulighetene for å sentralisere tjenesten. For tjenester som produseres i kommunale anlegg, og der faste utgifter utgjør en betydelig del av produksjonskostnadene, vil det være mer å hente ved sammenslutning av små enheter til større. Dette gjelder særlig der sammenslutninger øker kapasitetsutnyttelsen i anleggene, og der sentralisering av tjenesten kan aksepteres. Også

tjenester som innebærer betydelige investeringer kan også dra fordel av at det dannes større kommunale enheter. Tjenester der de variable utgiftene er dominerende, og der tjenestene ikke ytes innenfor anlegg – for eksempel hjemmetjenester – vil innsparingsmulighetene være små.

Men også hensynet til kvaliteten på tjenestene kan tilsi kommunesammenslutninger. For tjenester som krever spisskompetanse, og spesielt tjenester som er rettet inn mot små grupper av befolkningen, er ofte de minste kommunene for små. Større kommunale enheter vil kunne gi økt kompetanse, økt bredde i tjenestetilbudet og flere valgmuligheter for innbyggerne. Eksempler på tjenester som kan styrkes ved kommunesammenslutninger er barneverntjenester, tjenester for psykisk utviklingshemmede og psykiatritjenester. De innbyggerne som mottar disse tjenestene utgjør marginale grupper i befolkningen. Ved kommunevalget vil deres stemmer ikke veie tungt. Det kan likevel være gode grunner for å ta hensyn nettopp til disse gruppene i vurderingen av kommune- og oppgavestrukturen.

Litteratur

- Baldersheim, H., T. Kleven og J. Rattsø (1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug
- Baldersheim, H., A. Offerdal, et al. (1997): *Folks syn på kommune- politikk og kommunale tjenester etter kommunesammenslåingen i Fredrikstadorrådet*. Forskningsrapport
- Bjørklund, T. og U. Kjær (2002): "Valgdeltakelsen ved lokalvalg i Norge og Danmark – forskjeller og likheter", i B. Aardal (red), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo, Kommuneforlaget, ss. 89-110
- Dahl, R. A. og E. R. Tufte (1974): *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press
- Hansen, T. (2000): "Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?", i H. Baldersheim og L. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium*, Bergen, Fagbokforlaget
- Hansen, T. og J. E. Klausen (2002): "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", i *Local Government Studies*, Vol. 28, no. 4, pp. 47-66
- Hansen, T. og T. Tjerbo (2003): *Politisk engasjement, borgerroller og sosial kapital*, Oslo, Rapport for Makt- og demokratiutredningen (under utgivelse)
- Hansen, T., I. O. Ellis og A.L. Fimreite (2002): "Spiller egenskaper ved kommunene noen rolle for valgdeltakelsen ved kommunevalg?", i B. Aardal (red.), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo, Kommuneforlaget

- Hansen, T., S. Hovik og J. E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*, Oslo, NIBRs PLUSS-serie 3-2000
- Harstad Tidende*, 2001
- Helgeland Arbeiderblad*, 2002
- Hovik, S. og T. M. Myrvold (2001a): *Er det størrelsen det kommer an på? Småkommuners evne til å ivareta generalistkommune-kravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. og T. M. Myrvold (2001b): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* Prosjektrapport 2001:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Innst.S.nr. 225 (1995- 96)*
- Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen (1952): *Om en revisjon av den kommunale inndeling. Prinsipielle retningslinjer*, Oslo
- Kjellberg, F. (1995): "The Changing Values of Local Government", i *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540
- Kommunal monitor (1998): *Søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Kommunal monitor (1999): *Søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Kommunal- og Arbeidsdepartementet, Kommunalavdelinga (1993): "Så samles vi på valen". Erfaringer fra kommunesammen- slutninger i byområder. Rapport I, II og III basert på erfaringer fra Sarpsborg, Arendal, Hamar, Hammerfest og litt fra Fredrikstad. En orientering til bruk for kommuner. Stensiler. *KAD 1993*
- Kommuneinndelingskomiteen av 1946: *innstilling av 9. mai 1950, Om utvidelse av grensene for kjøpstaden Molde*, Oslo, 1951. 13 s. (Innstillinger og betenkninger; 1951:4) Ot.prp. nr. 22 (1951)

- Kommuneinndelingskomiteen av 1946: *innstillinger I. Om opphevelse av soknekommunene*, Oslo, 1948. (Innstillinger og betenkninger; 1948:19) Bilag til Ot.prp. nr. 29 (1950) Kommuneinndelingskomiteen av 1946: *innstillinger II. Om revisjon av den kommunale inndeling m.v.; prinsipielle retningslinjer*, Oslo, 1952. (Innstillinger og betenkninger; 1952:10) Bilag til St.meld. nr. 68 (1952)
- Kommuneinndelingskomiteen av 1946: *innstillinger III. Om revisjon av den kommunale inndelingen m.v. - kommunegrensene i det enkelte fylke*, Oslo, 1959. (Innstillinger og betenkninger (1962:1) Vedlegg til prp.nr.55(1991-92) s.36-45
- Kommunesamarbeid og inndeling i Ytre Namdal. Leka, Nærøy, Vikna.* Utredning. Stensil. Utviklingssenteret (i Midt- Troms) 2000
- Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): *KOMMODE II estimert på data for 1998*. Notater/Statistisk sentralbyrå 2001/6. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. RAPP 2002/15
- Myrvold, T. M. (1998): *Kultursektor i forvitring? Økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*. NIBR-prosjektrapport 1998:18, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Myrvold, T. M. (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. Prosjektrapport 1/2001, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- NOU 1974:14: *Vurdering av 21 kommunhesammenslutninger*, Oslo, Universitetsforlaget
- NOU 1974:53: *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*
- NOU 1979:44: *Nytt inntektssystem for fylkeskommunene*
- NOU 1982:15: *Nytt inntektssystem for kommunene*

NOU 1986:7: *Kommuneinndelingen for bykommunene Horten, Tønsberg og Larvik med omliggende kommuner*

NOU 1989:16: *Kommuneinndelingen i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad; Arendal, Hamar og Hammerfest*

NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*, Oslo, Statens Forvaltningstjeneste

NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

Organiseringen av regionalt nærings samarbeid. Berg, Torsken, Sørreisa, Torsken og Tranøy. Utredning. Stensil. Utviklingssenteret (i Midt- Troms) 1998

Pettersen, P.A. og Rose, L.E. (1997): "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" i Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug

Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press

Saglie, J. (2002): "Partienes rolle i lokalpolitikken", i B. Aardal (red.), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo, Kommuneforlaget, ss. 177-195

Scharpf, F. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford, Oxford University Press

Sogn Avis, 2001

St.meld.nr.29 (1966- 67): *Om gjennomføringen av den alminnelige revisjon av kommuneinndelingen*

St.meld.nr. 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*, Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet

St. meld. 25 (1996-1997): *Åpenhet og helhet*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet

St.meld.nr.31 (2000- 01): *Kommune, fylke stat – en bedre oppgavefordeling*

St.meld.nr.19 (2001- 02): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

Stortingstidende, 1956

Stortingstidende, 1997

Sørensen, R., L. E. Borge og T. P. Hagen (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget

Toresen, Jøran (1990): *Kostnadsforskjeller og kommunestruktur. Problemmotat om teknisk sektor*. Oslo. Norsk- institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1990:116

Toresen, Jøran (1991): *Teknisk sektor: Store kommuner billigst i drift*. Oslo. Norsk- institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:27

Toresen, Jøran (2003): *Handlingsplan for eldreomsorgen. Virkninger på kapasitet, dekning og årsverksforbruk*. Oslo. Norsk- institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 2003:112

Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag

Aardal, B. og J. E. Klausen (2002): ”Direkte bydelsvalg i Oslo – enda en mislykket reform?”, i B. Aardal (red.), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo, Kommuneforlaget, ss. 241-262