

Trine Monica Myrvold

Smått og godt?

Om de minste kommunenes evne til å
i møtekomme generalistkommunekravet

Forord

Denne rapporten er en underveisrapportering fra et forskningsprosjekt om generalistkommunekravet. Hensikten med prosjektet er å studere de minste kommunenes evne til å ivareta alle de funksjonene som er lagt til kommunesektoren i Norge: demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og samfunnsutvikling.

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

Den delen av prosjektet som er rapportert her, består av en begreps- og indikatordrøfting av dimensjonene i generalistkommunekravet. Rapporten gir også en oversikt over nyere forskning på feltet. De neste delene av prosjektet består av en case-studie av fire små kommuner samt en større statistisk undersøkelse. Disse delene rapporteres senere.

Oslo, januar 2001

Arvid Strand

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Sammendrag	5
Summary	10
1 Innledning	15
1.1 Bakgrunn og problemstilling.....	15
1.2 Dagens kommunestruktur og de små kommunenes vilkår.....	16
1.3 Generalistkommunekravets fire dimensjoner.....	17
1.4 Metodiske betraktninger.....	18
2 Størrelse og demokrati	19
2.1 Innledning	19
2.2 Teorier om demokrati.....	21
2.2.1 Direkte demokrati.....	21
2.2.2 Det representative demokrati	22
2.2.3 Brukerdemokratiet.....	23
2.2.4 Deliberativt demokrati.....	24
2.3 Er det en sammenheng mellom kommunestørrelse og demokrati?.....	25
2.3.1 Hvorfor anta at det er en sammenheng?.....	25
2.3.2 Direkte demokrati.....	25
2.3.3 Representativt demokrati.....	28
2.3.4 Brukerdemokratiet.....	32
2.3.5 Deliberativt demokrati.....	33
2.4 Sammenfattende drøfting	34
3 Størrelse og tjenesteproduksjon	36
3.1 Innledning	36
3.2 Ulike mål på tjenestetilbudet i kommunene	37
3.2.1 Omfang.....	37
3.2.2 Kvalitet.....	38
3.2.3 Effektivitet.....	39
3.3 Forskningsresultater om sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon.....	40
3.3.1 Omfang.....	40
3.3.2 Kvalitet.....	45
3.3.3 Effektivitet.....	47
3.4 Sammenfattende drøfting av sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon	54
4 Størrelse og rettssikkerhet	56
4.1 Innledning	56
4.1.1 Hva er rettssikkerhet?.....	56
4.1.2 Rettssikkerhet og kommunalt selvstyre.....	57

4.1.3	Hva skal vi se på her?.....	58
4.2	Kommunestørrelse og rettssikkerhet.....	58
4.2.1	Hvordan kan kommunestørrelse påvirke kommunenes evne til å ivareta borgernes rettssikkerhet?.....	58
4.2.2	Empiri.....	59
4.3	Barnevern i småkommuner	61
4.3.1	Det kommunale barnevernets oppgaver	61
4.3.2	Kan det bli for mye nærhet?.....	62
4.4	Sammenfattende drøfting	65
5	Størrelse og samfunnsutvikling.....	66
5.1	Innledning	66
5.2	Planlegging.....	66
5.2.1	Kommunenes oppgaver i planleggingen	66
5.2.2	Hva sier forskningen om småkommunenes behov, kapasitet og kompetanse?.....	67
5.3	Miljøvern.....	68
5.4	Næringsutvikling.....	71
5.5	Sammenfattende drøfting	72
6	Indikatorer for studie av generalistkommunekravet.....	73
6.1	Kommunestrukturens betydning for dimensjonene i generalistkommunekravet	73
6.2	Måling av kommunenes ytelser.....	75
6.2.1	Prinsipielle og praktiske problemer med å sette standarder for kommunale ytelser	75
6.2.2	Case-studiene: tilnærming og indikatorvalg.....	77
6.3	Indikatorer på demokrati	78
6.3.1	Tilgjengelige data.....	78
6.3.2	Valg av indikatorer for case-studiene.....	79
6.4	Indikatorer på tjenesteyting.....	80
6.4.1	Tilgjengelige data.....	80
6.4.2	Valg av indikatorer for case-studiene.....	81
6.5	Indikatorer på rettssikkerhet.....	83
6.5.1	Tilgjengelige data.....	83
6.5.2	Valg av indikatorer for case-studiene.....	83
6.6	Indikatorer på samfunnsutvikling.....	83
6.6.1	Tilgjengelige data.....	84
6.6.2	Valg av indikatorer for case-studiene.....	84
6.7	Oppsummering: indikatorer for case-studiene	85
	Litteratur	86

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Antall kommuner og gjennomsnittlig netto driftsutgifter pr. innbyggere, etter størrelse. Pr. 01.01.1999. Oslo er utelatt.....</i>	16
Tabell 2.1	<i>Mulige sammenhenger mellom kommunal autonomi, befolkningens deltakelse og kommunenes evne til å produsere tjenester.....</i>	20
Tabell 6.1	<i>Observerte sammenhenger mellom kommunestørrelse og kommunenes løsning av oppgavene innenfor demokrati, tjenesteyting, rettssikkerhet og samfunnsutvikling.....</i>	73
Tabell 6.2	<i>Nivåer for måling av kommunenes ytelser, og eksempler på indikatorgrupper</i>	76
Tabell 6.3	<i>Indikatorer for case-studiene</i>	85

Sammendrag

Trine Monica Myrvold

Smått og godt?

Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet.

En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon.

NIBR prosjektrapport 2001:1

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

Denne rapporten utgjør første del av et forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge. Denne første delen har tre formål:

- Drøfte sentrale begreper i systemet med generalistkommuner
- Redegjøre for eksisterende norsk forskning omkring forholdet mellom kommunestørrelse og evnen til å ivareta de ulike funksjonene kommunene er pålagt
- Redegjøre for hvilke indikatorer som benyttes i eksisterende forskning, og gi en vurdering av hvilke indikatorer som er mulig og ønskelig å benytte i kvalitative og kvantitative studier av kommunenes generalistrolle
- Norsk institutt for by- og regionforskning har utarbeidet rapporten for Kommunal- og regionaldepartementet.

I takt med utviklingen i velferdsstaten er de norske kommunene blitt tillagt stadig nye oppgaver. Utviklingen har vært fulgt av en vedvarende debatt om den eksisterende kommunestrukturen er tilpasset kommunenes brede ansvar. I 1989 ble det oppnevnt et 'Kommune- og fylkesinndelingsutvalg' (Christiansenutvalget), som skulle vurdere hensiktsmessigheten i eksisterende kommunestruktur. Christiansenutvalget påpekte de minste kommunenes problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, og anbefalte at kommunene som hovedregel ikke bør være mindre enn 5000 innbyggere. Det skjedde imidlertid svært få endringer i kommunestrukturen som følge av Christiansenutvalgets innstilling. Fremdeles har nesten 60 prosent av norske kommuner under 5000 innbyggere. Gjennom overføringssystemet sørger staten for at de små kommunene har et inntektsgrunnlag som skal gjøre dem i stand til å ivareta sine forpliktelser overfor innbyggerne. De minste kommunene har gjennomgående langt høyere inntekter enn større kommuner.

Generalistkommunekravets fire dimensjoner

Generalistkommunekravet oppfattes gjerne å bestå av fire dimensjoner:

- Kommunenes *demokratiske funksjon* innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse
- Kommunenes funksjon som *tjenesteyter* er mangesidig. Ett aspekt er hvilket omfang av tjenester kommunene kan tilby sine innbyggere. Et annet aspekt er knyttet til tjenestenes kvalitet. Og ikke minst er effektiviteten i kommunenes produksjon av tjenester en viktig side ved tjenesteytingen.
- *Rettsikkerhet* stilles som krav til all offentlig tjenesteyting. Rettsikkerhet innebærer at innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Dette er elementer ved rettsikkerhetens prosessuelle side. Den materielle siden ved rettsikkerhet betyr at de avgjørelsene som tas skal være riktige i forhold til det som er bestemt i lover og forskrifter. En forutsetning for at dette skal skje, er at sakene behandles av kompetente personer.
- *Samfunnsutviklingsfunksjonen* kan defineres som kommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område.

Små kommuner – mer demokrati?

En av begrunnelsene for det kommunale demokratiet er at kommunene skal fange opp befolkningens ønsker og behov, og sørge for at ønskene får gjennomslag i praktisk politikk. Internasjonal forskning har funnet argumenter og belegg for både positive og negative sammenhenger mellom størrelse og demokrati. Noe av årsaken til dette kan være at 'demokrati' kan forstås på ulike måter. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og demokrati kan dermed avhenge av hvilken demokratiforståelse som ligger til grunn for analysene. I rapporten drøftes fire sentrale teorier om demokrati: det direkte demokratiet, det representative demokratiet, brukerdemokratiet og det deliberative demokratiet. Disse teoriene peker på ulike måter – eller kanaler – for innbyggerne i en kommune til å påvirke lokalpolitikken.

Gjennomgangen av nyere norsk forskning tyder på at det er sterke og svake sider ved demokratiet i både store og små kommuner. Betingelsene for visse typer direkte demokrati ligger bedre til rette i småkommunene. Nærhet og personkjennskap stimulerer til direkte kontakt med politikere og administrasjon. For det representative demokratiet innebærer dette kortere avstand mellom representanter og velgere i små kommuner sammenliknet med større kommuner. Nærhet og personkjennskap kan imidlertid også ha problematiske sider. Når lokalpolitikken blir personfokuset, snarere enn partifokuset, blir det større forskjeller mellom folk med og uten kunnskap om enkeltpersonene i politikken. Dette kan for eksempel gjøre det vanskelig for innflyttere å orientere seg i det kommunalpolitiske landskapet.

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

Små kommuner – godt tjenestetilbud, men lav effektivitet?

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

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

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

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

Kostnadseffektivitet dreier seg om hvor mye ressurser som går med i produksjonen av en vare eller tjeneste. Det er påvist stordriftsfordeler i institusjonsdrift innenfor pleie- og omsorgssektoren, grunnskole, tekniske tjenester og kommuneadministrasjon. For institusjonsdrift og administrasjon synes bosettingsstrukturen i kommunen å spille relativt liten rolle for kostnadene. Kostnadene til grunnskole og tekniske tjenester er imidlertid følsomme for bosettingsstrukturen i kommunen. Spredtbygde kommuner, og kommuner som velger å opprettholde en desentral skolestruktur, har betydelig høyere utgifter enn andre kommuner. Innenfor hjemmetjenestene er det påvist mindre smådriftsulempet.

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

Dette innebærer at tilfredsheten til innbyggerne i småkommunene i noen grad må forklares med den høyere ressursbruken i disse kommunene.

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

Små kommuner – en fare for borgernes rettssikkerhet?

Hensynet til borgernes rettssikkerhet utgjør ett av fundamentene i den norske grunnloven, og er en sentral verdi knyttet til all offentlig virksomhet. I et samfunn der hovedtyngden av offentlige tjenester ytes gjennom kommunene, blir rettssikkerhet et viktig aspekt ved kommunenes oppgaveløsning. Rettssikkerhet betyr at den enkelte skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunenes rolle som ivaretaker av rettssikkerhetsaspektet stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både *innholdsmessig* og *prosedyremessig*. Kort oppsummert kan vi si at hensynet til rettssikkerheten setter krav til kommunene om *kompetanse, kapasitet, effektivitet* og *avstand* i saksbehandlingen, samt reell *klageadgang* i enkeltavgjørelser.

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

Små kommuner – mindre forvaltningskompetanse?

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

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

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

Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem. Disse elementene blir viktige å se nærmere på i de kvalitative undersøkelsene i neste fase av prosjektet.

Problemstillinger for den kvalitative studien

Gjennomgangen av eksisterende forskning om kommunenes oppgaveløsning gir klare indikasjoner på at småkommunene er godt i stand til å produsere et stort omfang av grunnleggende velferdstjenester for sine innbyggere, gitt overføringssystemet som sørger for at de har midler til dette. For neste del av prosjektet – den kvalitative studien av fire små kommuner – peker følgende problemstillinger seg ut som særlig interessante:

- Har de små kommunene tilstrekkelig kompetanse til å sørge for viktige funksjoner, som planlegging, næringsutvikling, barneverntjenester og omsorgen for psykisk utviklingshemmede? Hvilke strategier benytter kommunene for å rekruttere fagfolk? Hvilke muligheter har småkommunene for å leie inn kompetanse fra andre kommuner eller fra private konsulenter? I hvilken grad er fylkesmannen og fylkeskommunen en kompetanseressurs for kommunene?
- Hvilken betydning har de svært begrensede fagmiljøene i småkommunene for de ansattes arbeidssituasjon og for løsningen av oppgavene? Innebærer de små fagmiljøene at enkelte funksjoner blir dårlig ivaretatt, eller bidrar små forhold til en bedre samordning på tvers av faggrensene i kommunene? I hvilken grad benyttes interkommunalt samarbeid for å utvide fagmiljøet innenfor avgrensede sektorer?
- Hvilken betydning har de små dimensjonene på tjenestene og administrasjonen for småkommunenes fleksibilitet?
- På hvilke måter kan nærheten i de små kommunene påvirke kommunenes funksjoner, for eksempel når det gjelder demokrati og rettssikkerhet? Gir nærhet habilitetsproblemer? Fører nærhet mellom tjenesteyter og –mottaker til bedre tjenester?

Summary

Trine Monica Myrvold

Small is good?

On the ability of the smallest municipalities to meet the requirements of the generalist municipal system. An overview of knowledge and discussion on indicators
NIBR Report 2001:1

Norwegian municipalities have a broad range of responsibilities and it is expected of each municipality that it discharge them in a proper manner. This is what is meant by the *generalist municipal system*. Independent of demographic considerations, settlement structures or other features, the state requires all municipalities to fulfil the same functions in relation to democracy, service production, legal safeguards, and local development tasks.

This report is the first part of a study of the smallest municipalities' ability to attend to the whole range of tasks that pertain to the municipal sector in Norway. This first part has three objectives:

- To discuss central terms pertaining to the generalist municipal system
- To give an account of existing Norwegian research concerning the relationship between the size of a municipality and its ability to execute the various functions assigned to it
- To give an account of the indicators that are used in existing research, and assess which indicators it might be possible and desirable to use in qualitative and quantitative studies of municipalities' generalist function

The Norwegian Institute for Urban and Regional Research has prepared the report for the Ministry of Local Government and Regional Development.

In step with welfare state expansion, more and more tasks have been delegated to Norwegian municipalities. This trend has been accompanied by a continuous debate concerning the appropriateness of the existing municipal structure to the municipalities' wide-ranging responsibilities. In 1989, the Municipal and County Partition Committee (the Christensen Committee) was appointed to explore this question. The Committee highlighted the problems confronting the smaller municipalities in their efforts to fulfil all their obligations, and recommended that municipalities should not in principle comprise fewer than 5,000 inhabitants. However, very little has happened in the wake of the Christensen Committee's report with regard to municipal structure. Nearly 60 per cent of all Norwegian municipalities have populations numbering fewer than 5,000 inhabitants. Through the system of transfers and subsidies, the state ensures revenues to the municipalities sufficient to enable them to fulfil their tasks *vis-à-vis* their inhabitants. On

the whole, the smallest municipalities enjoy far higher incomes per capita than larger municipalities.

The generalist municipal system's four dimensions

The generalist municipal system is considered to comprise four main functions or dimensions:

- The *democratic function* means that inhabitants shall have a *de facto* possibility to influence municipal decisions through participation in the election process, through direct contact with politicians, or other forms of participation
- The responsibility of the municipality as *service provider* is diverse. One aspect concerns the types of services and how much of each one the municipalities are able to offer their inhabitants. A second concerns the quality of the services. Finally, efficiency in the production of services is an important third aspect.
- *Legal safeguards* are required in all public services. The term 'legal safeguard' means that inhabitants have the right to have their cases attended to by unbiased personnel within reasonable time frames. This is a component of the processual aspect of the rule of law. The material side of the rule of law means that decisions made shall comply with rules and regulations etc. A prerequisite here is that cases are dealt with by competent individuals.
- *Community development function* may be defined as those municipal tasks that are connected with the preparation and management of local community development. Industrial development, physical planning and local environmental protection work are important aspects of the municipalities' community development efforts within their individual geographical areas.

Small municipalities – more democracy?

One of the justifications for *municipal* democracy is that the municipalities shall be aware of the wishes and needs of their populations, and ensure that such wishes have an impact on practical politics. International research has found arguments and evidence for both positive and negative correspondences between size and democracy. The reason may partly be that "democracy" can be understood in many different ways. The connection between municipal size and democracy will likely depend on the understanding of democracy adopted by the analysis. The report discusses four key theories of democracy: direct democracy; representative democracy; user democracy; and deliberative democracy. These theories underwrite different methods – or channels – by which municipal populations can influence local politics.

The review of current Norwegian research indicates that democracy has strong and weak sides in both large and small municipalities. The conditions for certain types of direct democracy are more readily at hand in small municipalities. Proximity and familiarity with people encourages direct contact with politicians and administration. Representative democracy means less distance between representatives and the electorate in small municipalities compared to large ones. However, proximity and familiarity have their problematic sides too. When local politics is reduced to a question of personality rather than party politics, the gap widens between people who are familiar with individual political personalities and those who are not. For example, people newcomers to a municipality may find it difficult to become conversant with the local political landscape.

In larger municipalities, it is more likely that a sense of alienation will arise because people either do not understand or can not see how individual desires translate into actual

policies. Studies show that far fewer people in larger municipalities have contact with their political representatives and council administrations, than is the case in small municipalities. Trust in local politicians is also lower in larger municipalities. On the other hand, large municipalities are more eager to put mechanisms in place that involve user groups in decision-making of relevance to the group in question.

Small municipalities – good services but low efficiency?

As mentioned, a significant delegation of responsibilities to the municipalities has accompanied the expansion of the Norwegian welfare state. The way in which municipalities handle the production of services is an important element in considerations concerning whether further delegation of responsibilities to the municipal level is either possible or desirable. The question is whether all municipalities have the requisite resources and expertise to undertake the large range of services for which they have responsibility.

In an assessment of the municipalities' capacity to provide services it is useful to look at three particular aspects of the services. The first is the *extent* of the services produced, estimated on a per capita basis. The second is the *quality* of the services, and the third – *efficiency* – concerns the use of resources in the production of municipal services, and is connected both to extent and quality. It is often difficult to distinguish between these three dimensions.

Our review of previous studies on municipal services showed that the smallest municipalities produce more of each service per capita than larger municipalities. This is especially true of the most basic personal services. Small municipalities have a higher coverage and they invest more per capita in health care services, primary and lower secondary education, and day care facilities. There is a close connection between the provision of services and the amount of distributable revenue, and the central transfer system makes it possible for the smallest municipalities to provide a wide breadth of services to their inhabitants.

The *quality* of municipal services is hard to measure. The studies we refer to here give no clear indications that the quality of services provided by the smallest municipalities is any worse than those provided by larger municipalities. For several of the services, coverage is higher in the small municipalities, but with lower costs per place compared to larger municipalities. This could signify lower standards in the smaller municipalities, or higher service production efficiency. An equally likely explanation is that the high level of coverage means fewer users on average requiring intensive follow-up in the small municipalities, and this would help to keep costs down. The studies also show that small municipalities experience problems recruiting staff with sufficient (special) expertise to some services. It can also prove difficult to maintain services for groups of individuals with special needs in the smaller municipalities. However, documentation on this point is inadequate.

Cost effectiveness concerns the amount of resources used in the production of a good or a service. Economies of scale have been found in the running of institutions in the care and nursing sector, primary and lower secondary education, public works, and municipal administration. With regard to institutions and administration, settlement structure seems to have little impact on costs. Education and public works expenses, however, are sensitive to municipal settlement structures. Municipalities with scattered habitation and which maintain a decentralised school structure, have considerably higher costs than other municipalities. In the field of domiciliary services, drawbacks common to small-scale operations have been found.

Municipal *prioritisation efficiency* – or external efficiency – concerns the ability of the municipalities to adapt production to the wishes and needs of the inhabitants. Research shows that people in small municipalities are generally most satisfied with the services provided by their municipality. We have only been able to observe greater satisfaction with the cultural and public works sectors in larger municipalities. This may indicate that the smallest municipalities manage to adapt their services in most areas to the desires and needs of the inhabitants. On the other hand, it has been shown that satisfaction depends on the level of resources invested in the sector in question. This means in turn that the satisfaction in the small municipalities must to some extent be put down to the higher investment level here.

The smallest municipalities have proved to be more flexible and more adaptable than larger municipalities. Small municipalities manage to change their service range more rapidly in step with changing needs. Change is more demanding in larger municipalities. Nonetheless, it is the larger municipalities that are the most eager to adopt new management procedures in the administration.

Small municipalities – a threat to citizens' legal rights?

The protection of the rights of the citizen is one of the cornerstones of the Norwegian Constitution, and is a key principle in all public activity. In a society where the majority of services is provided by the municipalities, the rule of law means that measures shall be in place to safeguard individuals from biased treatment and infringement of their rights by the authorities, and that people shall be apprised of their legal standing in advance and be able to defend their legitimate interests. The role of the municipalities in overseeing that legal rights are observed means that administrative procedure standards are exacting, both *substantively* and *processually*. To put it briefly, we can say that legal safeguards demand high levels of municipal *competence, capacity, efficiency* and *distance* in administrative procedures, as well as a *de facto right of appeal* in respect of individual decisions.

Not many wide-ranging studies have been carried out on the ability of small municipalities to safeguard inhabitants' rights. Studies of the child protection agency show that the proportion of children under active protection measures is smaller in small municipalities than in larger. This difference may be due to the fact that problems are less extensive in smaller municipalities, though analyses indicate that the intervention threshold is higher in smaller municipalities. Recruiting staff with relevant qualifications to the child protection agency in the smallest municipalities is often difficult. Many child protection workers in small municipalities feel having to make difficult decisions on their own as something of a burden, especially when action in conflict with local community norms is called for.

Small municipalities – less administrative know-how?

In addition to the provision of services for the inhabitants, the municipalities must attend to tasks connected with the development of the local community. The role of community developer has been assumed to represent the greatest hurdle for small municipalities. Tasks in the field of planning, development of industry and commerce, and environmental protection often extend across local borders, a circumstance that requires cross-border collaboration and co-ordination. These responsibilities require, moreover, specialised and qualified personnel.

Municipal development obligations are steered by central authorities to varying degrees. While the municipalities are obliged to conduct physical planning, local business development is often initiated by the municipality off its own bat. Planning tasks frequently appear simpler in small municipalities than in larger ones. In the area of

industry and commerce, on the other hand, small municipalities are often faced with particularly demanding challenges. Many small municipalities are undergoing significant out-migration, making the need for local industry and business development to create jobs particularly urgent.

We have only found a small amount of quantitative research on the correlation between municipality size and ability to conduct affairs as community developer. What research has been done, indicates that the smallest municipalities often struggle to recruit competent personnel for this type of demanding, cross-sectoral work. Insufficient administrative capacity is also regarded as problematic. It will be important to explore these elements more closely through the qualitative studies of the next stage of the project.

Issues for the qualitative study

The review of existing research on municipal task-solving abilities shows relatively clearly that small municipalities are well able to produce a large variety of basic welfare services for their populaces, given that the transference system which ensures the availability of funds. For the next part of the project – the qualitative study of four small municipalities – the following questions have been singled out as particularly worthwhile investigating:

- Is there adequate expertise in the small municipalities to ensure the operation of important functions such as planning, development of industry and commerce, child protection services, and care of the mentally handicapped? What sorts of strategies are put in motion by the municipalities to recruit qualified personnel? To what extent can small municipalities hire in expertise from other municipalities or private consultancy firms? To what degree are the county governor and county municipality a resource for the municipalities?
- What is the effect of the very limited professional environments in small municipalities on the work situation of staff and on the way cases are dealt with? Do these small professional environments mean that the individual functionary is left to his or her own resorts, or does smallness enable better co-ordination across professional boundaries? To what degree is inter-municipal co-operation used to enhance the professional milieu within particular sectors?
- What is the impact of the small dimensions of the services and administration on small municipalities' flexibility?
- In which ways may proximity in the small municipalities affect their functions, for instance with regard to democracy and legal safeguards? Does closeness create problems related to bias? Does closeness of service provider to service consumer mean better services?

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

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

Den foreliggende rapporten utgjør første del av et forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge. Denne første delen har tre formål:

- Drøfte de sentrale begrepene i generalistkommunekravet: Demokrati, effektivitet, rettssikkerhet og samfunnsutvikling
- Redegjøre for eksisterende norsk forskning omkring forholdet mellom kommunestørrelse og evnen til å ivareta de ulike funksjonene kommunene er pålagt
- Redegjøre for hvilke indikatorer som benyttes i eksisterende forskning, og gi en vurdering av hvilke indikatorer som er mulig og ønskelig å benytte i evalueringen av kommunenes generalistrolle

Størst plass vil bli viet redegjørelsen for forskningsresultatene på feltet, med spesiell vekt på de *minste* kommunenes evne til å imøtekomme de ulike dimensjonene i generalistkommunekravet. Både begrepsdrøftingen og indikatorvurderingen vil imidlertid være nært knyttet til gjennomgangen av den forskningen som foreligger på området.

Drøftingene av begreper, forskningsresultater og indikatorer vi her gjør, danner grunnlag for de neste delene av prosjektet – to empiriske studier av hvordan generalistkommunefunksjonene er ivaretatt i Norge i dag. En av disse undersøkelsene vil være en case-studie av fire små kommuner, mens den andre undersøkelsen vil bestå av en statistisk analyse av et stort antall norske kommuner. Disse empiriske analysene skal rapporteres senere.

I dette kapitlet skal vi først si litt om de små kommunenes økonomiske vilkår i dagens Norge. Deretter skal vi kort drøfte de ulike dimensjonene i generalistkommunekravet. Til slutt i kapitlet redegjøres det for hvordan vi har gått frem for å finne forskningsbidrag som kan si oss noe om sammenhengen mellom kommunestørrelse og demokrati, tjenesteyting, rettssikkerhet og samfunnsbygging i kommunene.

Resten av rapporten består av fem kapitler. I kapitlene 2-5 behandles hver av de fire dimensjonene i generalistkommunekravet. Etter drøftingen av den enkelte dimensjon,

følger en oppsummering av forskning gjort på dette feltet i Norge etter at Christiansenutvalgets innstilling kom i 1992. Det siste kapitlet, kapittel 6, er en drøfting av hvilke indikatorer vi mener er interessante og mulige å se nærmere på i de empiriske studiene.

1.2 Dagens kommunestruktur og de små kommunenes vilkår

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

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

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

	Antall kommuner	Gjennomsnittsinntekt pr. innbygger
Under 3 000 innbyggere	160	28 194 kr.
3 000 – 4 999 innbyggere	86	22 210 kr.
5 000 – 8 999 innbyggere	78	20 051 kr.
9 000 – 34 999 innbyggere	91	17 690 kr.
35 000 – 100 000 innbyggere	15	17 283 kr.
Over 1000 000 innbyggere	4	18769 kr.

Kilde: NSDs kommunedatabase

De minste kommunene har gjennomgående langt høyere inntekter enn de andre kommunene (Tabell 1.1). Dette skyldes til dels at noen av småkommunene er rike kraftkommuner, som bidrar til å trekke opp gjennomsnittsinntekten for gruppen av små kommuner. Hovedgrunnen til de minste kommunenes høye inntektsnivå er imidlertid å finne i overføringene fra staten. Gjennom overføringssystemet sørger staten for at de små kommunene skal ha et inntektsgrunnlag som gjør dem i stand til å ivareta sine

forpliktelser overfor innbyggerne (NOU 1996:1). Dette innebærer at størstedelen av småkommunenes inntekter ikke er egengenererte ut fra lokal skattlegging. Avhengigheten av statlige overføringer kan bety at kommunene blir sårbare overfor politisk-økonomiske disposisjoner på sentralt hold.

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

Om 'kommunestørrelse'

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

1.3 Generalistkommunekravets fire dimensjoner

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

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

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

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

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

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

1.4 Metodiske betraktninger

Christiansenutvalgets referering av forskning omkring betydningen av kommunens størrelse for evnen til å imøtekomme generalistkommunekravet, har dannet utgangspunkt for gjennomgangen av forskningsbidragene i denne rapporten. Utvalgsarbeidet genererte åpenbart betydelig forskningsinnsats. I årene etter Christiansenutvalget har ikke fokus i like stor grad vært rettet mot effekter av kommunestrukturen. Mange av forskningsbidragene som ble skrevet de første årene etter 1992, bygger dessuten på data innsamlet i forbindelse med Christiansenutvalgets arbeid.

Et prosjekt som skal omfatte hele spekteret av kommunale oppgaver, kan lett bli svært utflytende. Vi har derfor sett det som nødvendig å avgrense prosjektet noe. I søket etter relevante forskningsbidrag har vi hatt et klart fokus på forskning omkring forholdet mellom kommunestørrelse og ytelser generelt, og på de *minste* kommunenes evne til å ivareta ulike funksjoner mer spesielt. Vi har dessuten ikke kunnet gå i dybden på alle kommunale tjenesteområder. Nærmere begrunnelser for utvalget blir gitt i diskusjonen av den enkelte dimensjon i generalistkravet. På grunn av prosjektets begrensede rammer, har det vært nødvendig å konsentrere seg om forskning på norske forhold.

Vi har gjennomført søk i tilgjengelige bibliotekdatabaser under nøkkelord som kommuner og demokrati, effektivitet osv. Det som imidlertid har vist seg å gi mest relevant informasjon, har vært gjennomgang av referanselistene i tematisk omfattende lærebøker og andre bøker på området. Direkte kontakt med sentrale personer i forskningsmiljøer som har arbeidet med kommunerelatert forskning, har også gitt nyttige tips til litteratur.

2 Størrelse og demokrati

2.1 Innledning

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

Dahl og Tuftes bok "Size and Democracy" (1973) drøfter sammenhengen mellom størrelse og demokrati. I boken hevder forfatterne at minst to kriterier må være oppfylt for at vi skal kunne snakke om et velfungerende demokrati: borgereffektivitet og systemkapasitet (Dahl & Tuft 1973:20). Borgereffektivitet betyr borgernes evne til å influere på og kontrollere de beslutninger som treffes på vegne av det aktuelle samfunnet (Larsen 1995:18, Naustdalslid 1991: 20-22). Systemkapasiteten har å gjøre med det politiske systemets evne til å kunne ta tak i de problemene og utfordringene det står overfor, og virkeliggjøre borgernes kollektive preferanser. For at et samfunn skal ha slik kapasitet, må det være autonomt (Dahl & Tuft 1973:21). Dahl (1967:960) drøfter dilemmaet mellom deltakelse, størrelse og systemkapasitet:

"Thus for most citizens, participation in very large units becomes minimal and in very small units it becomes trivial. At the extremes, citizens may participate in a vast range of complex and crucial decisions by the single act of casting a ballot; or else they have unlimited opportunities to participate in decisions over matters of no importance. At the one extreme, then, the people vote but they do not rule; at the other, they rule – but they have nothing to rule over."¹

Newton (1982) imøtegår dette resonnementet. Han hevder at det ikke er grunnlag for påstanden, og viser til britiske undersøkelser som finner at det politiske organisasjonsnettverket er bedre utbygd i store enn i små lokalsamfunn, og at kontakten mellom representanter og lokale interesseorganisasjoner er bedre i store lokalsamfunn.

Dilemmaet mellom effektivitet, handlekraft og autonomi på den ene siden og politisk deltakelse og demokrati på den andre, står sentralt i Christiansenutvalgets innstilling (NOU 1992:15). I debatten som fulgte innstillingen, ble det hevdet at kommunens

¹ Det kan imidlertid være på sin plass å nevne at Dahl opererer innenfor litt andre størrelser enn det som er vanlig i norsk lokalpolitikk. Han anslår den optimale størrelsen på en by å være på mellom 50 000 og 200 000 innbyggere.

funksjon som lokalpolitisk organ må sees bredere enn lokalbefolkningens deltakelse og engasjement. Det er ikke tilstrekkelig at innbyggerne er lokalpolitisk engasjert, hvis deres engasjement bare i beskjeden grad gir utslag i praktisk politikk og faktiske prioriteringer. Argumentet var at en kommunestruktur med større kommuner ville gjøre det mulig å utvide det kommunale ansvaret til nye områder, og også gi kommunene større frihet innenfor de oppgavene de skal ivareta,. Slik sett vil større kommuner innebære større avstand mellom styrte og styrende innad i kommunene, men de lokale preferanser og prioriteringer vil ha større tyngde.

Hansen m.fl. (2000) skiller mellom tre dimensjoner ved det lokale selvstyret: autonomi, deltakelse og effektivitet. Tilpasset diskusjonen om generalistkommunekravet, kan vi skille mellom kommunenes frihet fra statlig dirigering (autonomi), lokalbefolkningens deltakelse i utformingen av politikken, og de lokale beslutningers *faktiske* betydning (frihet til) (Tabell 2.1). Ideelt sett er det altså ikke tilstrekkelig at kommunene har høy grad av autonomi i forhold til staten, og at borgerne deltar i lokalpolitikken. For at det lokale selvstyret skal være reellt, må kommunene også ha tilstrekkelige ressurser – i form av penger, kompetanse og kapasitet – til å realisere den politikken som vedtas.

Tabell 2.1 *Mulige sammenhenger mellom kommunal autonomi, befolkningens deltakelse og kommunenes evne til å produsere tjenester*

Autonomi:	Høy		Lav	
Deltakelse:	Høy	Lav	Høy	Lav
Frihet <i>til</i> :				
Stor	1	2	5	6
Liten	3	4	7	8

Rute 1 representerer her idealsituasjonen for det kommunale selvstyret. Kommunestrukturen er i denne situasjonen slik at kommunene har stor grad av frihet til selv å utforme sin politikk, lokalbefolkningen deltar aktivt i utformingen av politikken, og kommunene har ressurser som gjør dem i stand til å virkeliggjøre sine prioriteringer. Den politiske debatten etter Christiansenutvalgets innstilling dreide seg blant annet om hvorvidt norske kommuner uten en sanering av kommunestrukturen, ville befinne seg i (eller havne i) rute 7. Rute 7 er en situasjon der mange svært små kommuner leder staten til å styre kommunesektoren sterkere for å sikre en viss standard på kommunenes ytelser, og der mange kommuner har liten evne til å realisere den lokale politikken, men der innbyggerne har nærhet og engasjement i forhold til kommunen. Ved en endring av kommunestrukturen ville man kunne havne i en situasjon som angitt i rute 2, ble det hevdet. Riktignok ville innbyggernes deltakelse i politikken reduseres, men dette ville bli oppveid av kommunenes større handlingsrom og –evne.

Spørsmålet er altså om en utvidelse av det kommunale selvstyret, ved ytterligere delegering av oppgaver til kommunalt nivå, forutsetter større kommuner. Og hvilke effekter vil i så fall en slik endring av kommunestrukturen ha for folks deltakelse i kommunepolitikken?

Sammenhengen mellom størrelse og demokrati er et omdiskutert tema. Internasjonal forskning har funnet argumenter og belegg for både positive og negative sammenhenger mellom størrelse og demokrati. Den store uenigheten mellom forskere er ikke overraskende. Både størrelse og – ikke minst – demokrati kan forstås på ulike måter, og

sammenhengen mellom de to vil kunne avhenge av hvilken demokratiforståelse som ligger til grunn for analysene, og hvilke operasjonaliseringer som gjøres.

2.2 Teorier om demokrati

Få begreper i vårt samfunn er like positivt ladet som begrepet 'demokrati'. Samtidig er 'demokrati' langt fra et entydig begrep. Til dels knyttes demokrati-begrepet til verdier som frihet og likhet, til dels sees det som en betegnelse på en statsform med visse kjennetegn, som allmenn stemmerett og frie valg. Uavhengig av hvilken definisjon en velger å legge til grunn, innebærer demokrati at befolkningen må ha reell mulighet til å påvirke utviklingen i det samfunnet de lever i. Dette kan skje gjennom valgte representanter eller ved ulike former for direkte deltakelse. Utover dette, vektlegger de forskjellige demokrati-teoriene ulike trekk i vurderingen av hvor demokratisk samfunnet er.

Mens innflytelse i et direkte demokrati-perspektiv er knyttet til den enkeltes (eller gruppens) engasjement og ressurser, er det bærende prinsippet i det representative demokratiet 'en mann en stemme'. I denne delen av rapporten skal vi kort drøfte fire sentrale teorier om demokrati. Vi velger her å kalle disse retningene for det direkte demokratiet, det representative demokratiet, brukerdemokratiet og det deliberative demokratiet. Det er ikke noe poeng å vurdere den ene formen for demokrati som mer demokratisk enn den andre. Hensikten med drøftingen er tvert i mot å vise at det er mange innfallsvinkler til fenomenet 'demokrati'. Drøftingen av demokrati-teoriene bidrar til å peke ut mulige indikatorer på demokrati i kommunene, og gir en forståelse for mangfoldet i denne dimensjonen.

2.2.1 Direkte demokrati

Ideen om det direkte demokrati innebærer at alle personer som danner et politisk fellesskap skal delta *direkte* i prosessene som fører frem til kollektivt bindende beslutninger (Rose 2000:63). Det klassiske demokratiet var et direkte demokrati, der den enkelte borger kunne si sin mening og bidra i styret av samfunnet de levde i. Fra de greske bystatene til Rousseau var visjonen av demokratiet knyttet til forestillingen om at innbyggerne i små, geografisk avgrensede byer selv skulle – og kunne – ta de beslutningene som var av betydning for befolkningen i byen. Ideelt sett skulle beslutningene reflektere konsensus fremkommet etter grundig diskusjon mellom borgerne. Bystaten skulle være fullstendig autonom, slik at ingen andre enn borgerne i byen ville inneha legitim makt til å påvirke beslutningene som gjaldt dem. Utviklingen av nasjonalstaten – snarere enn bystaten – som enheten for demokratisk utfoldelse, innebar også et annet syn på det demokratiske ideal. Det direkte demokratiet blir ikke lenger sett som praktisk gjennomførbart. I "Representative Government" slår John Stuart Mill fast behovet for at folket velger representanter til å styre (Dahl 1967:955).

Noen av verdiene fra det klassiske, direkte demokratiet er likevel levende i dagens politiske praksis i Norge. Prinsippet om at berørte interesser skal høres, står sterkt. En av begrunnelsene for kommunene som demokratiske organer, er nettopp ideen om at de som berøres av en beslutning, skal få mulighet til å påvirke beslutningsprosessen. Politisk engasjement og deltakelse oppfattes i de fleste tilfeller som en berikelse av demokratiet, dels fordi deltakelse sees som en verdi i seg selv, dels fordi lokalpolitisk engasjement kan være en god 'skole i demokrati', og dels fordi slik deltakelse kan være effektivt. Pateman (1970) argumenterer for at deltakelse bidrar til å utvikle samfunnsmessig helhetssyn og ansvarsbevissthet hos borgerne, noe som innebærer at borgernes politiske kompetanse

utvikles. Det er dette Lafferty (1983) kaller demokratiets ”trim-tese”: gjennom deltakelse utvikler folk tale-, tanke- og handlingsferdigheter som kan gjøre dem i stand til å delta også i andre sammenhenger. Deltakelse i kommunalpolitiske sammenhenger betyr at folk får erfaringer som kan gi verdifulle impulser til deltakelse på andre arenaer, for eksempel på nasjonalt nivå. Politisk deltakelse kan også være effektivt i den grad den bidrar til å gi offentlige beslutninger legitimitet, og gjør det enklere å iverksette politikken.

Når vi her snakker om direkte demokrati i kommunene, tenker vi primært på enkeltmenneskers og gruppers politiske engasjement som *ikke* følger den representative kanalen. Mens den representative kanalen innebærer deltakelse gjennom partiaktivitet og stemmegivning ved valg, er gjerne direkte demokratisk deltakelse forsøk på å påvirke utfallet av *enkeltsaker* som er viktige for egen hverdag. Deltakelse i ad hoc-aksjoner, underskriftskampanjer og folkemøter, kan være eksempler på direkte demokrati. Folkeavstemninger benyttes – riktignok med varierende status – i spesielle saker, som valg av målform og ved forslag om kommunesammenslåinger. Befolkningens direkte kontakt med sine representanter i politiske styrer og utvalg, kan også sees som uttrykk for direkte demokrati, selv om grensen mot det representative demokratiet her er glidende. Vi velger imidlertid her bare å betrakte den politiske deltakelsen som skjer gjennom *valgkanalen* som elementer i det representative demokratiet.

Men direkte demokratisk deltakelse kan også være mer rutinemessig. Interesseorganisasjonenes medvirkning i utformingen av politikken er langt på vei institusjonalisert. Gjennom høringer og konsultasjoner, og ved drøftinger i råd og utvalg, trekkes grupper med i beslutningsprosessen i saker av særlig relevans for dem. Eksempler på slike grupper kan være kommunale eldreråd og råd for funksjonshemmede, eller lokale idrettslag og handelsstandsforeninger.

2.2.2 Det representative demokrati

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

Representasjon kan bety at de valgte har et bundet mandat fra folket, det vil si at folket til enhver tid kan tilbakekalle representantene dersom de ikke holder hva de lovet før valget. I Norge har vi imidlertid formelt sett en ordning med liberalt mandat. Dette innebærer at de valgte representantene ikke er bundet av en velgerbeslutning, men at de innenfor valgperiodene kan følge egen overbevisning. Representantene kan føle seg bundet av det programmet de er valgt på, men velgerne kan på formelt grunnlag ikke avsette representanter innenfor valgperioden.

Selv om det er opp til de valgte selv å ta beslutninger i tråd med egne oppfatninger og egen fornuft, forutsetter imidlertid demokratiet at representantene gjenspeiler velgernes preferanser i en eller annen forstand. Enkelte vil hevde at dette best skjer ved at politikerne i seg selv er representative, det vil si at representantene ikke avviker for mye fra dem de representerer når det gjelder for eksempel alder, kjønn, sosial status eller næringstilknytning. Andre vil si at slik sosial representasjon er mindre vesentlig enn

meningsrepresentasjon eller substansiell representasjon. I en kommune som står overfor valg av målform, kan det for eksempel være viktigere for velgerne hva den enkelte kandidat mener om dette, enn om kandidaten er kvinne eller mann, gammel eller ung. Ofte vil imidlertid den sosiale dimensjonen og meningsdimensjonen ved representativitet henge sammen, i den forstand at begrunnelsen for sosial representativitet ofte er å finne i en forestilling om at folk med samme sosiale bakgrunn (i noen grad) har de samme erfaringer og holdninger.

Sentrale elementer i det representative demokratiet er altså klare politiske alternativer, befolkningens deltagelse i valg, og sosial eller substansiell representasjon. Likeledes kan innbyggernes medlemskap i politiske partier og deres villighet til å påta seg politiske verv, sees som uttrykk for tilstanden til det representative demokratiet. I del 2.3.3 skal vi diskutere disse elementene i forhold til kommunestørrelse.

2.2.3 Brukerdemokratiet

Det er blitt hevdet at innbyggernes rolle i kommunen har utviklet seg fra en tilnærmet ren borgerrolle til en rolle med betydelig vekt på brukeraspektet (Eriksen og Weigård 1993, Rose og Skare 1996, Pettersen og Rose 1999). I likhet med det direkte demokratiet, innebærer også brukerdemokratiet deltagelse fra befolkningens side ut over parti- og valgkanalen. Brukerdemokratiet holdes imidlertid her atskilt fra det generelle direkte demokratiet. Mens det direkte demokratiet innbyr befolkningen generelt eller definerte subgrupper av befolkningen til deltagelse, snevres deltakelsen i brukerdemokratiet inn til konkrete brukere av spesifikke kommunale tjenester (Vabo 2000). Mens det generelle direkte demokratiet kan sies å tilhøre "det store demokratiet", har brukerdemokratiet vært kalt "det lille demokratiet" (Ståhlberg 1996).

Kommunens innbyggere som (for)brukere kom i fokus i forbindelse med at ideen om New Public Management fikk et visst fotfeste i kommunesektoren på 1990-tallet. New Public Management betoner brukernes medvirkning og innflytelse i utformingen av de kommunale tjenestene. Dette kan skje ved at brukere av visse tjenester inviteres av kommunen til å påvirke tjenestenes innhold, for eksempel i form av brukermøter, brukerundersøkelser eller høringsrunder. Brukere kan også aktiviseres direkte i tjenesteproduksjonen, og de kan delta i lokale beslutninger, som brukerrepresentanter i institusjonsstyrer (noe som særlig har vært brukt i grunnskolen og i omsorgsinstitusjoner) (Hagen og Sørensen 1998:79). Brukerinnflytelsen kan også skje mer indirekte, ved at kommunen legger til rette for at innbyggerne kan velge mellom ulike alternative tjenesteproducenter, som for eksempel at elevene selv får velge hvilken videregående skole de ønsker å gå på. Denne siste formen for innflytelse fra brukerne er imidlertid gjenstand for omfattende politiske debatter.

Brukermedvirkning antas å føre til at tjenestene bedre kan tilpasses lokale behov og ønsker, og derved øke effektiviteten i det kommunale tjenestetilbudet. Slik medvirkning kan dessuten gi legitimitet til de kommunale prioriteringene blant brukerne av tjenestene.

Kritikken mot utviklingen av brukerdemokratiet har vært at innbyggernes rolle som borgere svekkes til fordel for deres rolle som brukere. Mens borgerrollen er rettet mot input-siden i politikken, er deltagelse i kraft av å være kunde, klient eller bruker primært rettet mot politikken output-side (Nyseth og Torpe 1997:488). Borgerrollen er gjerne assosiert med at innbyggerne bindes sammen i et politisk fellesskap. Brukerrollen, på sin side, fokuserer individuelle preferanser innenfor spesifikke politikkområder. En økt vekt på brukerrollen kan med andre ord innebære en fragmentering av politikken snarere enn en integrasjon mellom innbyggerne i kommunen. Brukerdemokratiet har også vært sett

som en konkurrent til det representative demokratiet, i den forstand at prioriteringene til brukere som får innflytelse på eget tjenestetilbud, kan gå på tvers av beslutninger tatt av flertallet i de politisk valgte organene i kommunen.

Mot denne kritikken er det blitt innvendt at brukerdeltakelse er mer i tråd med moderne livsformer. Borgerrollen forutsetter tidkrevende deltakelsesformer, mens deltakelsen i brukermodellen er direkte rettet inn mot individenes egne aktiviteter og behov. Selv om det kan være vanskelig å få borgerne interessert i kommunepolitikk på generelt grunnlag, kan de være motivert til å delta i saker der de selv er berørt (Nyseth og Torpe 1997:489). Kanskje kan også brukerdeltakelse være et springbrett til et engasjement for det bredere politiske fellesskapet.

2.2.4 Deliberativt demokrati

I løpet av de siste tiårene har ideen om det deliberative demokratiet – eller diskursdemokratiet – fått ny styrke. Denne retningen har vokst frem som en reaksjon på det som kan kalles et ”aggregerende demokratisyn”: en oppfatning av demokratiet som i hovedsak å være en metode for å registrere og aggregere innbyggernes preferanser (Weigård og Eriksen 1998:38). I det deliberative demokratiet oppfattes demokratiet å være noe mer enn dette; det dreier seg om hvordan preferanser *dannes*.

Også det deliberative demokratiet har sitt utspring i gammel gresk demokratitenkning. Det grunnleggende for denne retningen er at det ideelle demokratiet forutsetter en herredømmefri diskurs mellom frie, likeverdige og rasjonelle borgere (Habermas 1981). Ideelt sett vil særinteresser ”anstendigjøres” gjennom en slik åpen og saklig meningsutveksling, der ulike syn brynes mot hverandre i offentlig debatt (Sejersted 1983:61). I en slik debatt er det argumentenes innhold og gyldighet som er avgjørende, ikke hvor mange personer som gir uttrykk for dem (Rose 2000:73). Det beste argumentet ”vinner”, og resultatet blir en rasjonell konsensus om løsninger som er til fellesskapets beste.

Det blir ofte fremholdt at folkevalgte forsamlinger, slik som Stortinget og kommunestyre, bør være delibererende forsamlinger. Representantene skal ikke være forsvarere av snevre gruppeinteresser, men ivareta helhetens interesse i sine beslutninger. Dette er i tråd med teorien om liberal representasjonsteori og det ubundne mandat. Her vil vi imidlertid først og fremst se på trekk ved kommunen som kan bidra til at *innbyggerne* trekkes med i sammenhenger som har diskursive eller delibererende trekk.

Hovedinnvendingen mot det deliberative demokratiet er at det er urealistisk. For det første er ikke folk i stand til å møte andres argumenter med en fullstendig åpen holdning, slik teorien forutsetter. Alle er bærere av visse interesser og preferanser, og vil forsøke å få gjennomslag for disse. For det andre forutsetter tanken om at man vil komme frem til konsensus til slutt, at folk har felles norm- og verdigrunnlag. Enkelte temaer er det imidlertid ikke mulig å oppnå fullstendig enighet om, uansett hvor lenge diskusjonen pågår. Argumentet er at demokrati basert på det deliberative ideal vil være ineffektivt og handlingslammet – og paradoksalt nok kanskje også autoritært.

Tilhengerne av deliberativt demokrati vil innvende mot denne kritikken at selv om ikke resultatet blir en fullstendig konsensus, vil selve deliberasjonsprosessen i seg selv bevisstgjøre menneskene og bidra til at resultatet blir bedre for fellesskapet enn det ville blitt uten en delibererende prosess.

2.3 Er det en sammenheng mellom kommunestørrelse og demokrati?

2.3.1 Hvorfor anta at det er en sammenheng?

Det har vært vanlig å anta at demokratiet har det best i små kommuner. Som vi allerede har gjort rede for, er det imidlertid mange måter å forstå 'demokrati' på. Uansett demokratiteoretisk utgangspunkt, står imidlertid tanken om befolkningens deltakelse, eller mulighet for deltakelse, helt sentralt. Hvilken form deltakelsen har, kan variere. Noen tilhengere av direkte demokrati vil si at deltakelse har verdi i seg selv, og ikke behøver å ha et instrumentelt formål (Pateman 1970, Lafferty 1983). Demokrati *er* deltakelse, vil disse hevde. Andre vil fremholde at deltakelse i politiske sammenhenger er verdifullt bare hvis man faktisk har noe å bestemme over, det vil si at deltakelsen må være effektiv og reell. Høy politisk deltakelse i kommunalpolitikken er bare et poeng hvis kommunene er gitt et reelt ansvar over politikkområder som er viktige for folk. Det er dette Dahl og Tufte (1973) benevner 'systemkapasitet', og som Christiansenutvalget kaller 'lokal påvirkningskraft': "Lokaldemokratiet hviler ikke alene på deltakelse og tilhørighet, men er også avhengig av at kommunen har tyngde og betydning i samfunnsbyggingen og tjenesteproduksjonen" (NOU 1992:15, s. 178). Kommunene må med andre ord ha en viss grad av autonomi, ressurser og kompetanse til å virkeliggjøre de ønsker og behov som den lokale deltakelsen avdekker.

Antakelsen om at demokratiet er best ivaretatt i små kommuner, bygger på forestillingen om at politisk interesse og deltakelse stimuleres i små og tette forsamlinger. En sosialpsykologisk forklaring på en slik sammenheng er at folk har en sterkere følelse av tilhørighet og identifiserer seg sterkere med lokalsamfunnet i små homogene kommuner enn i store heterogene kommuner (Goldsmith & Rose 2000:10). En annen forklaring på høyere deltakelse i små kommuner, er at den enkeltes bidrag er mer virkningsfullt og synlig i disse kommunene.

Et argument for at deltakelsen vil være *høyere* i store kommuner kan være at store kommuner ofte har større systemkapasitet, slik at deltakelsen faktisk spiller en større rolle i disse kommunene. Handlingsrommet er større i store kommuner, og dette stimulerer deltakelsen, er argumentet. Likeledes kan deltakelse, i hvert fall hvis deltakelsen fører til verv, være mer utfordrende og gi høyere status i store kommuner sammenliknet med i småkommunene (Goldsmith & Rose 2000:10).

I de følgende avsnittene skal vi redegjøre for en del av den forskningen som er gjort i Norge om sammenhengen mellom kommunestørrelse og demokrati. Vi tar utgangspunkt i de funn som er rapportert i NOU 1992:15, og oppdaterer kunnskapen der det er gjort nyere relevante undersøkelser.

2.3.2 Direkte demokrati

Vi har definert direkte demokrati til å gjelde politisk engasjement fra innbyggernes side som ikke går gjennom parti- og valgkanalen. Foreløpig holder vi brukerdemokrati og deliberativt demokrati utenfor gjennomgangen, og konsentrerer oss om aktivitet som ikke er forbeholdt visse brukere av kommunale tjenester.

Direkte kontakt med folkevalgte og administrasjon

Direkte kontakt med folkevalgte i kommunen kan sees som en del av det direkte demokratiet, selv om grenseoppgangen til det representative demokratiet akkurat her kan være uklar. Direkte henvendelser fra enkeltinnbyggere til politiske representanter, er imidlertid ikke en del av det formaliserte representative demokratiet.

Regler for kommunestyrets maksimale og minimale størrelse, gjør at det står færre mennesker bak hver folkevalgt i de små kommunene sammenliknet med større kommuner. Dette i seg selv øker sjansen for å kjenne en politiker personlig. Personlig kjennskap bidrar sannsynligvis til å gjøre terskelen for å ta kontakt lavere. I undersøkelser fra 1980-tallet er det vist at sannsynligheten for at en person skal henvende seg til en folkevalgt, er høyere i de små kommunene. Undersøkelsene gir imidlertid litt ulike svar på hvor stor kommunen må være, før kontakthypptigheten blir markert mindre. Tall fra 1985 kan tyde på at det er først når kommunene kommer opp i 20 000 innbyggere at kontakten svekkes i vesentlig grad, mens data fra 1987 viser en nedgang i kontakten for kommuner over 5000 innbyggere (Bjørklund og Sørensen 1990, Hagen og Sørensen 1997:150). Bjørklund og Saglie (2000:86) viser tall fra hele 1990-tallet for innbyggernes henvendelser til folkevalgte representanter. I løpet av dette tiåret blir forskjellene mellom innbyggere i store og små kommuner stadig større. Mens 42% av innbyggerne i de minste kommunene (<2500 innbyggere) sier at de har hatt direkte kontakt med en folkevalgt, er tilsvarende for de største kommunene (> 60 000) bare 17%. Kontakten synker jevnt med økende kommunestørrelse, men andelen innbyggere som har hatt direkte kontakt med politikere er særlig *høy* i kommuner under 5000 innbyggere og særlig *lav* i de aller største kommunene.

Undersøkelser fra 80-tallet viser også at en større andel av innbyggerne i små kommuner har hatt personlig kontakt med kommuneadministrasjonen sammenliknet med innbyggerne i større kommuner (Hagen og Sørensen 1997:150). Dette bekreftes av nyere undersøkelser (Bjørklund 1999, Bjørklund og Saglie 2000:86). Mens 24% av befolkningen i kommunene under 2500 innbyggere har henvendt seg til kommune- eller fylkeskommuneadministrasjonen, har 12% av befolkningen i de største kommunene hatt slik kontakt (Bjørklund og Saglie 2000:86).

Vabo (1997) studerer kommunepolitikernes roller innenfor ulike kommunale styringsmodeller. Hun har gjennomført spørreskjemaundersøkelser til politikere i 14 kommuner. Ingen av kommunene i utvalget har færre enn 4000 innbyggere. Selv om Vabo ikke i utgangspunktet fokuserer på hvordan kommunestørrelse påvirker politikernes rolleopfatninger, har hun med størrelsen på respondentenes kommune i variabelsettet i regresjonsanalysene. Innenfor de begrensninger datamaterialet setter, finner Vabo ingen signifikante sammenhenger mellom innbyggertall og kommunepolitikernes utadvendthet. Politikere i relativt små kommuner oppgir ikke selv å ha mer kontakt med velgere og lokale foreninger enn politikere i større kommuner. Politikerne i store kommuner oppgir imidlertid å ha blitt hyppigere kontaktet av ulike aktører i nærmiljøet, som berørte grupper, kommunale institusjoner og enkeltmennesker. Dette kan skyldes at det står flere velgere, og grupper av velgere, bak hver representant i store kommuner. Slik sett blir presset på den enkelte representant større i disse kommunene.

I et arbeid basert på opplysninger fra Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase (en database over organisasjonsforhold i norske kommuner, sist oppdatert i januar 2000), rapporterer Vabo og Stigen (2000) ulike kommunale tiltak for å aktivisere eller informere innbyggerne. Selve rapporten drøfter ikke hvordan slike tiltak henger sammen med kommunestørrelse, men tallene er presentert i et vedlegg. Undersøkelsen viser at store kommuner i betydelig større grad enn små, arrangerer "politikerdag", det vil si et

tidspunkt hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt. I hvilken grad innbyggerne faktisk bruker disse mulighetene, er imidlertid ikke registrert.

Aksjoner, underskriftskampanjer, o.l.

Aksjonsdeltakelse og deltakelse i underskriftskampanjer, protestmøter og demonstrasjoner har tradisjonelt variert systematisk i forhold kommunestørrelse. Slik deltakelse har vært klart størst i de største og minst i de minste kommunene. Dette kan skyldes at det er større avstand mellom styrende og styrte i store kommuner, og at det er flere organiserte interessegrupper i disse kommunene. Dessuten er massemedia en viktig alliert for de aksjonerende, og slike media finnes ofte ikke i de aller minste kommunene. Større kommuner synes altså å medføre både et økt *behov* for, og en bedre *mulighet* for, deltakelse i aksjoner. Særlig i de største byene har det vært en markert høyere andel av befolkningen som har deltatt i demonstrasjoner eller aksjoner, eller skrevet under på opprop, aksjonslister og underskriftskampanjer (Bjørklund og Sørensen 1990).

Dette bildet har endret seg vesentlig fra 1985 til 1999. Over tid skjer det en markant utjevning mellom innbyggerne i store og små kommuner når det gjelder denne type direkte politisk aktivitet. Forspranget til de folkerike kommunene kuttes etter hvert ned, men forsvinner ikke helt (Bjørklund 1999; Bjørklund og Saglie 2000). Det er imidlertid også interessant å merke seg at alle former for direkte deltakelse, slik de er rapportert hos Bjørklund og Saglie (2000:86) viser en økende tendens. Det synes altså å være stadig flere av innbyggerne som deltar i aksjoner, protestmøter, underskriftskampanjer, osv. En svakhet ved dataene er at vi ikke vet hvor ofte folk deltar, eller om deltakelsen er rettet mot sentrale eller lokale myndigheter.

Interessegrupper

Interessegruppene er mest aktive i forhold til det kommunalpolitiske miljøet i de større kommunene, uavhengig av om kommunen er plassert i sentrum eller i distriktene. Organisasjonenes gjennomslagskraft oppfattes imidlertid å være størst i distriktene (NOU 1992:15, s. 175).

Større kommuner har i langt større utstrekning enn små kommuner innført tiltak som barn og unges kommunestyre, råd for funksjonshemmede og kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (Vabo og Stigen 2000). Mens 32% av kommunene under 3000 innbyggere har et råd for funksjonshemmede, er tilsvarende for de største kommunene 80%. Likeledes har 44% av småkommunene kontaktutvalg med frivillige organisasjoner, mens 88% av de store kommunene har minst ett slikt utvalg.

Folkemøter o.a.

Kommunene kan iverksette tiltak for å engasjere befolkningen og komme i dialog med denne, for eksempel folkemøter, åpne høringer og spørretime i kommunestyret. Vabo (2000) har kartlagt kommunenes bruk av slike virkemidler i politikken, men hun har ikke sett om slike initiativ forekommer hyppigere blant noen typer kommuner enn andre.

Vabo og Stigen (2000) viser at det er relativt sett noen flere større kommuner som arrangerer folkemøter om planarbeidet i kommunen, men at det ellers ikke er vesentlige forskjeller mellom store (over 9000 innbyggere) og små (under 3000 innbyggere) kommuner når det gjelder gjennomføring av folkemøter om andre kommunale saker enn plansaker. Relativt få kommuner har innført referansegrupper for diskusjon av politiske saker med 'menige' borgere. 8% av de små kommunene har en slik ordning, mens tilsvarende for de store er 14%.

Omtrent en fjerdedel av kommunene har i 1999 gjort tiltak for å styrke befolkningens lokalpolitiske deltakelse. Det er en noe større andel av de store kommunene som har satt i verk slike tiltak sammenliknet med småkommunene (Vabo og Stigen 2000). Det er også flere blant de store kommunene som har gjort anstrengelser for å engasjere enkeltgrupper – som eldre, unge, innvandrere eller kvinner – i lokalpolitikken.

Blant de større kommunene har 32% en ordning med innbyggernes spørretime i kommunestyret. For de små kommunene er denne andelen 24%. De store kommunene har også i større grad ansatt informasjonsmedarbeider, og benytter lokalpressen til å informere innbyggerne gjennom en fast spalte. Småkommunene synes å ivareta sitt informasjonsbehov på en annen måte, gjennom kommunale informasjonsaviser og nærradio/-TV-sendinger fra kommunestyremøtene. Informasjon fra kommunen til borgerne kan også skje ved hjelp av internett. Det er en høyere andel av de store kommunene som legger sakskart for og referater fra politiske møter ut på Internett, mens det ikke er forskjell mellom store og små kommuner i tilgangen til e-post for politikere og administrasjon.

Med utgangspunkt i data fra Organisasjonsdatabasen, har Stigen og Vabo (2000) analysert nærmere kommunenes bruk av ulike typer tiltak overfor borgerne. De benytter begrepet 'borgerorientering' om kommunale tiltak som retter seg mot økt deltakelse i politikken fra innbyggernes side: folkemøter, befolkningsundersøkelser, innbyggerpanel, "ordførerbenk", spørretime i kommunestyret m.v. (Stigen og Vabo 2000:11). Forskerne finner en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og borgerorientering, også ved kontroll for kommunenes finansielle situasjon, innbyggernes behov og trekk ved det politiske og administrative lederskapet i kommunen. Store kommuner har en sterkere borgerorientering enn små kommuner, men effekten av størrelse avtar med økende folketall (Stigen og Vabo 2000:21).

2.3.3 Representativt demokrati

Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen har historisk sett vært lavere i små utkantkommuner enn i store sentrale kommuner. Dette mønsteret ble brutt ved valget i 1971, og forskjellene er nå tilnærmet utvisket (Bjørklund og Sørensen 1990). Fra 1971 har valgdeltakelsen vært noe høyere i de aller minste kommunene (under 2000 innbyggere). Valgdeltakelsen i 1987 viste en svak u-form. Deltakelsen var størst i de minste kommunene, nest størst i de største kommunene, og noe lavere i de andre kommunene. Forskjellene var imidlertid relativt beskjedne (Bjørklund 1999; Hagen og Sørensen 1997:148-). Det er særlig Oslo som bidrar til å trekke opp snittet for valgdeltakelse for de største kommunene (Bjørklund 1999). Dette kan ha ulike årsaker (parlamentarisme, utdanning, bare ett nivå – ikke fylkeskommune), men svekker den tilsynelatende entydig sterke negative sammenhengen mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse. Bjørklund drøfter også ulike årsaker til den negative utviklingen i deltakelse ved valg. Blant flere faktorer trekker han frem at innbyggerne i stadig større grad oppfatter sin rolle i lokalsamfunnet som brukere, snarere enn borgere (Bjørklund 1999:62). Rollen som bruker kan disponere for andre typer deltakelse enn gjennom valgkanalen. Dette kan være direkte deltakelse via aksjoner, underskriftsaksjoner, leserbrev, eller deltakelse i brukerstyret og -undersøkelser.

Hagen og Sørensen (1997:149) viser at andel rettede stemmesedler (strykninger og kumuleringer) øker omvendt proporsjonalt med kommunestørrelse: Jo mindre kommuner, desto flere som retter valglistene. Mens hele 59 prosent av listene i kommunene med under 2000 innbyggere ble rettet i 1987, var bare 10 prosent av Oslo-listene rettet.

Mønsteret antas å henge sammen med at innbyggerne i de minste kommunene gjerne kjenner personene på valglistene. Dette kan sees som en mer direkte innflytelse på sammensetningen av kommunestyret. Som vi snart skal se, har lokalvalget i de minste kommunene mer preg av å være et personvalg enn et partivalg, sammenliknet med hva som er tilfellet for større kommuner.

Partiaktivitet

Skare (1996) drøfter partienes rolle i lokalpolitikken. I tråd med andre forskere finner han at partiene oppfattes som mindre relevante i små kommuner. Dette tolkes som en indikasjon på at misforholdet mellom de lokale konfliktene og partikonfliktene blir mer synlige jo mindre kommunen er (Skare 1996:261). I de minste kommunene (under 5000 innbyggere) er det bare 13% som mener at det er meget eller ganske store forskjeller mellom partiene, mens tilsvarende for de største kommunene er 37% (Skare 1996:255). Forskjellen mellom små og store kommuner skyldes imidlertid ikke at velgerne i de små kommunene legger mer vekt på lokalpolitiske saker, men snarere at *personene* på valglistene tillegges mer vekt i småkommunene enn i de store kommunene. Samtidig finner Skare (1996:258) at det er en langt mer markert sammenheng mellom valgdeltakelse og politisk kompetanse (definert som: interesse for politikk, informasjonsnivå og faktiske kunnskaper) i de små kommunene. Forskjellen mellom personer med høy og lav kompetanse er med andre ord mye større i små kommuner enn i store. Dette tar Skare som et tegn på at personfokuseringen i de minste kommunene forutsetter at velgerne har større politisk kompetanse. ”For velgere med lav politisk kompetanse ser det ut til å være vanskeligere å orientere seg politisk når partiene blir irrelevante. For velgere med høy politisk kompetanse trer personvalget inn som et alternativ” (Skare 1996:261). Han mener det er grunn til å bekymre seg for hvordan for eksempel nyinnflyttede innbyggere skal klare å orientere seg i kommunepolitikken i små kommuner, der politikken i så stor grad er personfokuseret, og ikke partifokuseret.

Bjørklund og Saglie (2000:128) har også målt folks holdninger til parti- vs. personvalg i forbindelse med kommunevalg. Ønsket om at valgene bør være personvalg er særlig sterkt i de aller minste kommunene (< 2500 innbyggere). I disse kommunene ønsker hele 46% av de spurte personvalg. I de største kommunene (> 60 000 innbyggere) mener 17% av innbyggerne at valgene bør være personvalg. På bakgrunn av den store skepsisen til partier i de små kommunene, kan det fremstå som litt underlig at det er atskillig flere i de små kommunene som er partimedlemmer. Hele 21% av innbyggerne i de minste kommunene svarer at de er medlem av et parti, mens tilsvarende for de største kommunene er 7% (Bjørklund og Saglie 2000:136). Andelen partimedlemmer synker jevnt med økende kommunestørrelse. Men andelen innbyggere som kunne tenke seg å bli medlem av et parti, er like stor i alle kategorier kommuner.

Vabo (1997) finner i en studie av politikerrollen i fjorten kommuner at politikerne i de store kommunene oppfatter partiene å være mer relevante enn deres kolleger i småkommunene gjør. Ingen av kommunene i Vabos undersøkelse har mindre enn 4000 innbyggere.

Verv

Ut fra kommunelovens bestemmelser om størrelsen på kommunestyret, sier det seg selv at det står færre velgere bak hver representant i de små kommunene enn i de store. Dette betyr også at en høyere andel av innbyggerne har politiske verv i småkommunene, og at forholdet mellom innbyggere og valgte i denne forstand blir nærere i de minste kommunene. I enkelte store bykommuner er opprettet bydelsordninger, ordninger som øker antallet politiske verv i disse kommunene (Klausen og Opedal 1999, Hagen m.fl.

1999).² Likevel er andelen innbyggere med kommunalpolitiske verv betydelig mindre i store kommuner. Dette viser Bjørklund og Sørensen (1990) og Bjørklund (1995) i sine studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og lokalpolitisk aktivitet.

Bjørklund og Saglie (2000:135) viser tall for andelen innbyggere som har eller har hatt verv, samt deres *vilje* til å motta kommunale verv. Tallene viser at 17% av innbyggerne i de minste kommunene har eller har hatt kommunale verv, mens tilsvarende for de største kommunene bare er 3%. Når det gjelder innbyggernes vilje til å påta seg slike verv, er bildet ganske annerledes. Folk i store kommuner er ikke mindre villige til å motta verv enn folk i småkommunene. I de største kommunene svarer 18% av de spurte at de kunne tenke seg å delta i lokalpolitikken. I de minste kommunene er denne andelen 16%.

Det er verd å merke seg at en betydelig høyere andel av innbyggerne i de minste kommunene er selv ansatt i kommunen, sammenliknet med hva som er tilfelle i større kommuner. Mens 28 prosent av de sysselsatte i kommuner under 3000 innbyggere i 1996 var kommunalt ansatt, var tilsvarende i kommunene over 50 000 innbyggere 12 prosent (Hagen og Sørensen 1997:123). Det er også vist at offentlig ansatte gjennomgående har en sterkere representasjon i kommunalpolitikken enn andre grupper av ansatte. Mange av dem som deltar i politisk arbeid sitter altså på flere sider av bordet – både som politikere, ansatte og brukere – når politikken skal fastsettes og når den skal evalueres. Dette overlapp av roller, som er særlig sterkt i de minste kommunene, kan oppfattes som et demokratisk problem, hvis politikerne blir fagforeningsrepresentanter snarere enn folkets utsendinger.

Representasjon og responsivitet

Som drøftet ovenfor, kan representativitet forstås på flere måter. På den ene side kan man være opptatt av om kommunepolitikere i seg selv er representative, i den forstand at de utgjør et sosialt og økonomisk tverrsnitt av befolkningen. På den annen side kan man fokusere på om de holdninger og preferanser politikere er bærere av, reflekterer befolkningens holdninger og preferanser. Responsivitet på sin side dreier seg om de politiske organenes evne til å fange opp befolkningens ønsker og behov, prioritere i forhold til disse ønskene, og iverksette tiltak i forhold til prioriteringene. Responsivitet avhenger slik sett både av at politikerne er ”meningsrepresentative”, og at de har evner og ressurser til å virkeliggjøre preferansene.

Det er ikke gjort mange studier av representasjon i norske kommuner. De undersøkelsene som er gjort, ble stort sett gjennomført på slutten av 1980-tallet. Det er imidlertid viktig å studere politikernes sosiale representativitet (for eksempel kjønn, alder, utdanning, yrkesbakgrunn), fordi slike analyser kan si oss noe om effektene av rekrutteringsprosessene og om hvor lett det er for ulike grupper å engasjere seg i lokalpolitikken. Når det gjelder sosial representasjon, er det vist at kvinneandelen i kommunestyret er klart mindre i små kommuner enn i store (Larsen og Offerdal 1990). Dette skyldes i liten grad at kvinnene i de små kommunene ikke stiller opp til valg, men snarere at kvinnene rammes av den høyere tendensen til å rette på listene i små kommuner. Velgerne i småkommunene stryker rett og slett mange kvinnelige kandidater ut av de politiske organene. Hagen og Sørensen (1997:188) finner at i 41 norske kommuner ble ingen kvinner gjenvalgt ved valget i 1991.³ Dette gjaldt i hovedsak mindre utkantkommuner.

² Også ganske små kommuner har former for lokalutvalg (Vabo og Stigen 2000, Røiseland og Aarsæther 1999), men disse har gjerne liten politisk myndighet.

³ Det er verd å merke seg at undersøkelser har vist at en hovedgrunn til at folk ikke gjenvelges, er at de ikke ønsker gjenvalg. Kvinner har de senere årene hatt en større tendens til å trekke seg enn menn (Offerdal og Aarethun 1995:101).

Meningsrepresentasjon kan studeres enten ved å sammenlikne preferansene til valgte politikere og preferansene til velgerne i samme kommune, eller ved å spørre folk om de synes politikerne opptrer i overensstemmelse med deres ønsker. Jamil (1991) viser at befolkningen i kommuner under 9 000 innbyggere ser kommunestyret som mer representativt for befolkningens meninger enn tilsvarende i større kommuner.

Hagen og Sørensen (1997:196) viser indeksverdier for kommunestyremedlemmers og innbyggers politiske prioriteringer av utgifter på kommunebudsjettet. De sammenlikner politikernes og velgernes preferanser, og finner rimelig godt samsvar mellom de to. Undersøkelsen omfatter imidlertid ikke en analyse av om kommunens *størrelse* påvirker samsvaret mellom de to gruppenes preferanser, men en slik analyse skulle være mulig å gjennomføre med de foreliggende data.

Tilfredshet med kommunens tjenestetilbud kan være et tegn på responsivitet, det vil si kommunens evne til å fange opp befolkningens ønsker og iverksette politikken som følger av ønskene. Undersøkelser har vist at innbyggerne i de minste kommunene er mest tilfreds (Pettersen og Rose 1997:119-120, Hagen og Sørensen 1997:152). Dette kan skyldes at befolkningen i de små kommunene jevnt over er mer homogen, noe som antas å gjøre det enklere å tilpasse servicetilbudet til innbyggernes behov. En annen forklaring på at tilfredsheten er høyere i de små kommunene kan være at innbyggerne i småkommunene har nærere kontakt med både politikere og administrasjon, og slik sett har større mulighet for å uttrykke sine preferanser. Store kommunene har ofte bedre administrativ og teknisk kompetanse til å levere kommunale tjenester, men dette ser altså ikke ut til å resultere i større tilfredshet med tjenestene. Dette kan henge sammen med at det er de minste kommunene som har best økonomi, regnet per innbygger. Tilfredshet med tjenestetilbudet i kommunen henger nært sammen med kommunens frie inntekter. Inntektene pr. innbygger er i snitt betydelig høyere i de små kommunene enn i de store, og – som vi skal se – er også tjenestetilbudet på mange områder bedre utbygd i de små kommunene.

Det generelle tilfredshetsnivået er høyest i småkommunene. Når det gjelder det enkelte tjenesteområde, må imidlertid dette bildet nyanseres noe. Innbyggerne i de minste kommunene er mest tilfreds med tjenester der personlig ansikt-til-ansikt-kontakt er involvert (barn, gamle, skole), mens innbyggerne i de store kommunene er mest fornøyd med tekniske tjenester og kultur (Indergård 1996; Jensen 1998; Rose, Hovland og Skeidsvoll 1994). Vi kommer nærmere tilbake til en drøfting av de ulike tjenestene i kapitlet om ”størrelse og tjenesteyting”.

Legitimitet og tillit

Innbyggerne i mindre kommuner har gjennomgående større tillit til sine politikere enn innbyggerne i store kommuner (Jamil 1991). Den demokratiske legitimitet synes generelt å stå sterkere i små enn i store kommuner (Rose og Pettersen 1996). Pettersen og Rose ser også i en nyere studie på betydningen av kommunestørrelse for befolkningens oppfatning av politisk legitimitet (Pettersen og Rose 1999). De trekker frem to argumenter som de mener taler for at størrelse skal være av betydning. Det sosialpsykologiske argumentet er at politikere og institusjoner i små kommuner oppfattes mer positivt fordi de er ”nærmere” og mer oversiktlige. Store kommuner er mer byråkratiske, distanserte og upersonlige. I mindre kommuner er det større sannsynlighet for at innbyggerne kjenner noen av politikerne, offentlige personer eller kommunalt ansatte. Dette gir større grad av direkte kontakt, innbyggerne opplever større grad av innsikt, og påvirkningsveien blir kortere. Det andre argumentet er knyttet til at informasjonsstrømmen er ulik i store og små kommuner. ”Med den utbredelsen lokalpressen har i Norge kan årvåkne innbyggere forholde seg til det særegne ved politikken i hver enkelt kommune” (Pettersen og Rose

1999:28). Pettersen og Rose finner at tilliten til lokalpolitikkerne, og vurderingen av lokalpolitikernes innsats er større i små kommuner. Befolkningen i små kommuner synes også at lokalpartienes innsats er bedre og at kommunestyret er mer lydhøre. Partiene oppfattes imidlertid å være mer relevante i de store kommunene. Forfatterne finner imidlertid ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og vurderingen av den lokale forvaltningen. Forfatterne oppsummerer sine funn slik: "Tilfredshet med de kommunale tjenester er en hovedkilde til positivt omdømme av det lokale selvstyret" (Pettersen og Rose 1999:40).

Graden av fremmedgjøring kan belyses gjennom den enkeltes kunnskapsnivå og følelsen av politisk innflytelse. Kunnskapen om kommunale oppgaver og virksomhet er bedre i de mindre og mellomstore (opp til 25 000) kommunene. På den annen side mener befolkningen i større kommuner at de har mer innflytelse på lokalpolitikken (Bjørklund og Sørensen 1990).

2.3.4 Brukerdemokratiet

Utviklingen i norske kommuner har i løpet av 1990-årene gått i retning av mer vekt på en effektiv og brukertilpasset tjenesteproduksjon, der brukerne i stadig større grad trekkes inn i utformingen av tjenestetilbudet. Innbyggernes rolle som forbrukere understrekes, ved siden av – eller på bekostning av – deres rolle som velgere: utviklingen i retning av 'behovsdemokratiet'. Det er foreløpig ikke gjort mange undersøkelser av hvorvidt brukermedvirkning henger sammen med kommunestørrelse.

Hagen og Sørensen (1998) benytter data fra Kommunal- og regionaldepartementets "Organisasjonsdatabase" for å forklare kommunenes variasjon i New Public Management (NPM)-tiltak. Knapt halvparten av kommunene hadde tatt i bruk brukerundersøkelser midt på 90-tallet. Hagen og Sørensen gjennomfører regresjonsanalyser for flere NPM-indikatorer, men tar ikke med denne type brukeraktivisering i disse analysene. De analyserer imidlertid kommunenes bruk av anbud, noe de forutsetter (indirekte) gir brukerne større innflytelse over tjenestetilbudet. Ved kontroll for kommunens inntekter og inntektsvekst, befolkningens fordeling på ulike aldersgrupper, politisk sammensetning av kommunestyret samt kommunens sentralitet, finner de ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og tendensen til å bruke anbud. Kommunenes bruk av anbud forklares med inntekt og inntektsvekst, og med graden av sentralitet. Kommuner med lave inntekter, og som har opplevd en nedgang i inntektene de senere årene, benyttet i større grad anbudsordninger. Undersøkelsen viser også at sentralt beliggende kommuner gjennomgående benytter anbud i større grad enn mer perifere kommuner. Dette tolker forskerne som et utslag av at sentrale kommuner besitter mer kompetanse og kunnskap om organisasjonsendringer enn kommuner som ligger i distriktene (Hagen og Sørensen 1998:84-85).

Vabo og Stigen (2000) rapporterer tall som viser at store kommuner i større grad enn småkommuner gjennomfører brukermøter og –undersøkelser blant brukerne av kommunens tjenester. Mens 44% av kommunene over 9000 innbyggere holdt brukermøter i løpet av 1999, var tilsvarende for kommuner under 3000 innbyggere 30%. Forskjellen er større for brukerundersøkelser, her er andelen 41% for store kommuner og 19% for små. Tallene for brukerråd (ved eldreinstusjoner og skoler) følger det samme mønsteret. Gjennomgående benytter store kommuner slike råd i større utstrekning enn små kommuner. Det er også en noe høyere andel blant de store kommunene som har innført fritt valg av tjenesteyter på noen tjenesteområder. I overkant av 11% av de store kommunene gir innbyggerne slik frihet på enkelte områder, mens blant de minste kommunene er denne andelen under 7%. Vabo og Stigen (2000) viser fordelingen av

ulike kommunale tiltak på små, mellomstore og store kommuner, men de foretar ingen nærmere analyse av sammenhengen mellom kommunestørrelse og brukeraktivisering. De har derfor heller ikke kontrollert for andre variabler som kan ha betydning for kommunenes brukerrettede tiltak.

I et nyere bidrag basert på samme datamateriale, analyserer Stigen og Vabo (2000) mer systematisk hvilke forhold som påvirker kommunens brukerorientering. Med ”brukerorientering” mener de ordninger med servicetorg, servicedeklarasjoner, brukerundersøkelser og fritt valg av tjenesteyter. Analysen trekker inn forhold som finansiell situasjon, behovsindikatorer, politiske forhold og trekk ved det administrative lederskap i kommunen, i tillegg til kommunestørrelse. Av samtlige variabler er det bare kommunestørrelse som påvirker kommunens brukerorientering i betydelig grad. Jo større kommune, jo større tendens til å ta i bruk brukerrettede tiltak. Effekten av kommunestørrelse avtar imidlertid med økende folketall.

2.3.5 Deliberativt demokrati

Det deliberative demokratiet er på mange måter vanskeligere å fange opp ved hjelp av tradisjonelle (statsvitenskapelige) forskningsmetoder enn andre forståelser av demokrati. På den ene side kan kjernen i det deliberative demokratiet sees som prosessen der rasjonelt funderte argumenter brynes mot hverandre, og der partene ikke er låst i forhåndsfastlagte posisjoner. Denne prosessen kan best studeres ved hjelp av argumentasjons- og kommunikasjonsanalyse. Så vidt vi vet er dette ikke gjort på kommunalt nivå, og i alle fall ikke i studier som sammenlikner slike prosesser i små og store kommuner.

På den annen side kan organisasjonsmessige rammer som legger til rette for slike kommunikative prosesser sies å utgjøre – i det minste elementer av – et deliberativt demokrati. Forskere kan slik sett studere det deliberative demokratiet i kommunene ved å se om kommunene har fora som oppmuntrer til likeverdig og fri meningsytring.

Et ”forum” som av enkelte sees som spesielt demokratisk, er Internett. I likhet med andre kommunikasjonstekniske hjelpemidler, har også Internett ført til endringer i det politiske systemet (Jensen 1999). Internett kan benyttes som et verktøy i det direkte demokratiet og i brukerdemokratiet, og det kan styrke det representative demokratiet ved å lette informasjonsgangen mellom representanter og velgere. Den mest offensive diskusjonen omkring demokrati og Internett har imidlertid vært knyttet til ideen om det deliberative demokrati (Jensen 1999:173). Internett er preget av en lav terskel for deltakelse og en anarkisk, egalitær struktur. I tillegg brukes Internett av grupper som ikke er så lett å få i tale gjennom mer tradisjonelle virkemidler. Forutsetningene for deliberasjon ligger på mange måter til rette gjennom Internett. Jensen trekker frem hvordan Majorstua bydel i Oslo har etablert et diskusjonsrom med flere Internett-pc-er, som skal fungere som verktøy i den politiske diskusjonen (Jensen 1999:175). På den annen side er det elementer som trekker i motsatt retning. Internett innebærer en atomisering og anonymisering av debattene, og representerer kanskje et offentlig rom der standpunkter ikke behøver å ”anstendigkjøres”. Ytringsfriheten styrkes, men argumentasjonen fyller sjelden de høye idealene som deliberasjonsdemokratiet impliserer.

Vi har tidligere sett at store kommuner i større grad enn små har lagt ut kommunens sakskart og referater på nettet. Det er imidlertid ingen vesentlig forskjell mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder å kunne nå administrasjonen og politikerne ved hjelp av e-post. Nye tall for Organisasjonsdatabasen viser at få kommuner i 1999 hadde debattsider på Internett der innbyggerne kunne diskutere aktuelle saker. I overkant

av 6% av kommunene over 9000 innbyggere har slike sider, mens tilsvarende andel blant de minste kommunene (under 3000 innbyggere) er 1,7% (Vabo og Stigen 2000). Utover vanlige e-posttjenester, synes med andre ord Internett foreløpig primært å bli brukt fra kommunenes side som en måte å gi innbyggerne informasjon om kommunen og aktuelle politiske saker. Internett er i liten grad tatt i bruk som et verktøy for åpen debatt om kommunepolitikken.

I del 2.3.4 diskuterte vi kommunenes innføring av ulike typer råd og utvalg, der innbyggerne inviteres til å si sin mening om den kommunale politikken. Slike utvalg kan fungere som arenaer for åpen kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne, og mellom ulike grupper av innbyggere. Ofte vil imidlertid de inviterte personene fungere som klare interesseforsvarere, uten den åpne og søkende holdningen som det deliberative idealet forutsetter. Vi må derfor her begrense oss til å slå fast at denne type kommunikasjonskanaler *kan* legge til rette for deliberative innslag. Vi så tidligere at tall fra 1999 (Vabo og Stigen 2000) viser at store kommuner i større grad enn små har innført kontaktutvalg med frivillige organisasjoner og råd for funksjonshemmede. Relativt sett flere store kommuner har også etablert referansegrupper med ”menige” borgere eller brukere for å drøfte kommunepolitikk. Når det gjelder barne-/ungdomsråd og eldreråd (lovbestemt), er det imidlertid små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Det gjelder generelt at svært få kommuner (ca. 2%) har et organ for å sikre innbyggernes deltakelse i budsjettprosessen.

2.4 Sammenfattende drøfting

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

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

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

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

Som vi har sett, kan det også oppfattes som et mulig demokratiproblem i de små kommunene at en så stor andel av politikerne selv er ansatt i kommunen. Dette berører

imidlertid diskusjonen om hva kommunen faktisk *er*. Er kommunen innbyggerne, eller er kommunen et forvaltningsorgan? Hvis vi primært mener kommunen utgjøres av dens innbyggere – et kommunært perspektiv – er det ikke problematisk at politikerne og innbyggerne i kommunen har et så nært yrkesmessig forhold til kommunen (Hansen m.fl. 2000). Hvis vi først og fremst ser kommunen som et forvaltningsorgan, blir den tette koplingen mellom rollene som ansatt, borger og politiker mer problematisk. Dette berører også innbyggernes rettssikkerhet, som blir drøftet nærmere i kapittel 4.

3 Størrelse og tjenesteproduksjon

3.1 Innledning

Utviklingen i den norske velferdsstaten etter krigen har vært ledsaget av en betydelig overføring av oppgaver til kommunene. Blant de tyngste oppgavene som er lagt til kommunesektoren de senere år, er ansvaret for somatiske sykehjem og helsevern for psykisk utviklingshemmede. Kommunenes håndtering av tjenesteproduksjonen utgjør et viktig moment i vurderingen om ytterligere delegasjon til kommunalt nivå er mulig og ønskelig. Spørsmålet er om alle kommunene har ressurser og kompetanse til å ivareta på en tilfredsstillende måte det store spekteret av krevende oppgaver som de har ansvar for? Og hva er 'tilfredsstillende'?

Hvorvidt det skal settes klare standarder for det kommunale tjenestetilbudet, er omstridt. En hovedbegrunnelse for å legge oppgaveløsning til lokalt nivå, er nettopp at kommunene er bedre i stand til å produsere tjenester tilpasset innbyggernes ønsker å behov (Hagen og Sørensen 1997:16). Ideen om at den enkelte kommune må dimensjonere tilbudet etter lokale preferanser, kommer derfor i konflikt med ønsket om å skape et likt tilbud over hele landet. Løsningen har gjerne vært å sette minstestandarder for kommunenes tjenestetilbud. Problemet er imidlertid at minstestandarder ofte fungerer som en sterk norm, fordi mange kommuner opplever at de ikke har ressurser til å øke tilbudet utover det sentralt fastsatte minstemålet.

Et annet svar på dilemmaet mellom likhet og kommunal autonomi har vært å si at tilbudet ikke behøver å være likt, men at det skal være *likeverdig*. Det er imidlertid ikke noen enkel oppgave å avgjøre hva som er likeverdige tilbud.

I NOU 1996:1 (Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommunene) forstås likhet og rettferdig fordeling som like *muligheter*, ikke like resultater. Tanken er at inntektssystemet skal gi kommunene like muligheter til å realisere befolkningens preferanser. Men også likhet i muligheter er vanskelig å måle på noen enkel måte.

I dette prosjektet må vi derfor stort sett nøye oss med å sammenlikne de tjenester kommunene faktisk tilbyr, det vil si en vurdering av en slags sluttprodukter. Som sagt er dette omstridt, fordi resultatlikhet med nødvendighet vil innebære statlig detaljstyring (Se Vabo og Opedal 1997:36). Ofte er en sammenlikning av resultater også vanskelig. Det faktiske sluttproduktet er i mange tilfeller ikke direkte målbart (for eksempel kvaliteten på kommunale kulturtiltak). Oppgavens karakter er dessuten så ulike at det ikke er mulig å sette samme krav om standardisering til alle. Det er derfor problematisk å sette noen absolutt grense for når en kommune kan sies å tilfredsstille generalistkommunekravet. Hensynet til det kommunale selvstyret vil for mange tilsi at grensene for når en kommune har 'oppfylt' sine forpliktelser når det gjelder tjenestetilbudet til innbyggerne, må være relativt romslige.

Det er flere årsaker til at standarden på tjenestetilbudet og prioriteringen av oppgaver varierer mellom kommunene. I NOU 1996:1 (s. 42) nevnes følgende faktorer som de viktigste årsakene til ulikhet i tjenestetilbudet mellom kommuner:

- Kommunenes inntekter
- Etterspørsel etter tjenester
- Kostnadsforhold
- Politiske prioriteringer
- Effektivitet

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet for kommunene har som formål å overføre ressurser som utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, slik at nasjonale velferdstjenester skal være tilgjengelige for alle uavhengig av hvor i landet de bor (NOU 1996:1 s. 23). Rattsø-utvalget skriver at de ”ønsker å øke utjevningsambisjonene i inntektutjevningen for å redusere forskjeller i kommunalt tjenestetilbud” (NOU 1996:1 s. 26).

I dette kapitlet skal vi trekke frem forskning som har studert hvorvidt kommunens størrelse har betydning for de tjenestene som tilbys av kommunen.

3.2 Ulike mål på tjenestetilbudet i kommunene

I vurderingen av kommunenes evne til å ivareta tjenesteproduksjonen, er det naturlig å trekke frem tre dimensjoner ved tjenestene. Den første dimensjon er *omfanget* av de produserte tjenestene. En annen dimensjon er *kvaliteten* ved tjenestene. Den tredje dimensjonen – *effektivitet* – henger sammen med både omfang og kvalitet, men innebærer også noe mer enn disse.

Det er ofte problematisk å skille de tre dimensjonene ved det kommunale tjenestetilbudet fra hverandre. For eksempel kan høye utgifter til helsetjenester bety at befolkningen har et stort tilbud av tjenester, at de får tjenester av høy kvalitet, eller at kommunen er ineffektiv i sin bruk av ressurser, slik at de tjenestene som tilbys verken er av større omfang eller bedre kvalitet enn de tjenestene andre kommuner tilbyr. Å skille disse tre elementene fra hverandre er i de fleste tilfeller vanskelig, ikke minst fordi alle tre mekanismene kan forekomme samtidig og parallelt. Dette innebærer også at ett og samme mål kan bety helt forskjellige ting, avhengig av om det benyttes som indikator på omfang, kvalitet eller effektivitet. Antall kroner brukt pr. barnehageplass kan for eksempel si noe om kvaliteten på og effektiviteten i barnehagetilbudet. En kommune som bruker mye ressurser pr. plass kan på den ene siden fremstå som en kommune som satser på høy kvalitet i sine barnehager. På den andre siden kan kommunen kritiseres for å være ineffektiv i produksjonen av barnehageplasser.

3.2.1 Omfang

Omfanget av tilbudte tjenester i en kommune kan uttrykkes på forskjellige måter. En indikator kan være *utgifter pr. innbygger* til et formål, for eksempel kroner pr. innbygger brukt til kultur. Et annet mulig mål på omfang er *dekningsgrader* av visse tilbud, som antall sykehjemsplasser pr. innbygger over 80 år. Problemet ved å bruke slike indikatorer på omfang er at de sjelden sier noe om kvaliteten på tjenestene kommunen tilbyr. Man står derfor i fare for å sammenlikne ganske ulike tilbud. Som vi senere skal se, går det

imidlertid an å avhjelpe dette problemet noe, for eksempel ved å spesifisere nærmere hva som skal regnes som en 'plass'.

For enkelte tjenester kan det synes meningsløst å bruke dekningsgrad eller ressursinnsats som mål på produksjonen. Dette gjelder kanskje spesielt sosiale tjenester og barneverntjenester. For disse tjenestene sier dekningsgrader og ressursbruk like mye om omfanget av sosiale problemer i kommunen som omfanget av kommunal produksjon. I dette kapitlet vil vi derfor konsentrere oss om kommunenes tilbud av andre typer tjenester, innenfor helsesektoren, utdanningssektoren, kultursektoren og teknisk sektor. Vi kommer tilbake til en nærmere drøfting av barneverntjenestene i kapitlet om rettssikkerhet.

3.2.2 Kvalitet

Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Ideelt sett bør kvalitet måles i det ytterste ledd, hos den enkelte bruker av tjenesten. Ofte forenkles imidlertid kvalitetsmålingen ved at det benyttes indikatorer som 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.

En side ved kvaliteten i kommunens tjenestetilbud vil 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. For formålet her er det særlig relevant å se på sammenhengen mellom størrelsen på organisasjoner og graden av strukturell differensiering, for eksempel bredden i faglig ekspertise, oppdeling i spesialavdelinger og kapasiteten til å ta seg av spesialiserte oppgaver og funksjoner. Anvendt på norske kommuner, betyr dette at store kommuner sannsynligvis vil være bedre i stand til å tilby et bredt spekter av lokale tjenester og funksjoner. Store kommuner har gjerne en mer sektorinndelt og spesialisert struktur, og vil derfor ha bedre forutsetninger for å tilby spesialiserte tjenester til innbyggerne.

Dette betyr likevel ikke at vi kan vente at standarden blir dårligere jo mindre kommunen er. Tvert i mot vil standarden sannsynligvis være 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. Et eksempel på dette kan være en liten kommune som må ha et visst antall kvalifiserte sykepleiere for å kunne døgnbemanne sykehjemmet. I forhold til innbyggertall og behov for plasser, kan dette tallet på sykepleiere være høyt. Kommunen kan da velge å opprette flere plasser på sykehjemmet (dvs. øke dekningsgraden), eller de kan velge å gi de pasientene som har plass ekstra god tilgang på kvalifisert personell (dvs. øke kvaliteten).

3.2.3 Effektivitet

Indre og ytre effektivitet

Effektivitet har to hovedbetydninger, indre effektivitet og ytre effektivitet. Indre effektivitet⁴ dreier seg om ressursinnsats i forhold til produksjonsomfang, mens ytre effektivitet – prioriteringseffektivitet – har å gjøre med om det som produseres er i tråd med befolkningens ønsker. Disse to typene effektivitet kan være i konflikt. Mens hensynet til kostnadseffektivitet i mange tilfeller skulle tilsi sentralisert tjenesteproduksjon, for å utnytte stordriftsfordeler, vil prioriteringseffektiviteten gjerne være høyere hvis beslutningene tas nær brukerne i en desentral produksjon.

En viktig begrunnelse for å la kommunene ha rollen som tjenesteprodusenter er hensynet til prioriteringseffektivitet: Kommunene har bedre kjennskap til behov og ønsker lokalt, og kan sørge for at de tjenestene som produseres er mest mulig tilpasset lokale forhold.

Oates' (1972) desentraliseringsteorem sier at jo mer preferansene varierer mellom kommuner, og jo mindre variasjon det er innenfor kommunene, desto mer (prioriterings)-effektivt vil det være med desentralisert oppgaveløsning. Dette betyr at i en kommunestruktur der enhetene er små og homogene, vil prioriteringseffektiviteten være størst ved en desentralisert oppgaveløsning. I en struktur med store, heterogene kommuner, er imidlertid forskjellen mellom kommunene mindre, og gevinsten i prioriteringseffektivitet ved å desentralisere beslutningene, vil være relativt liten. En følge av Oates' teorem er at små, homogene kommuner med utstrakt beslutningsmyndighet, vil være de mest effektive. Oates ser imidlertid bort fra mulige *stordriftsfordeler* ved tjenesteproduksjonen. Stordriftsfordeler betyr at kostnadene per enhet synker når antall produserte enheter øker. Hvis skalafordelene er betydelige, kan besparelsene i å produsere tjenestene i store kommuner mer enn oppveie tapet i prioriteringseffektivitet. Uutnyttede stordriftsfordeler innebærer at offentlige midler kan frigjøres til andre prioriterte formål. Store enheter kan også bety at det er større muligheter til å differensiere produksjonen, slik at mindre grupper i befolkningen kan få et tilbud som er tilpasset deres spesielle ønsker og behov.

Selv om stordriftsfordeler i kommunal tjenesteproduksjon trekker i retning av produksjon i stor målestokk, og derved større kommuner, kan *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.

Oates' desentraliseringsteorem tar heller ikke hensyn til at det kan eksistere *eksterne virkninger* i produksjonen av kommunale tjenester (Hagen og Sørensen 1997:20). Eksterne virkninger innebærer at fordeler eller ulemper ved en bestemt tjeneste har et videre nedslagsfelt enn befolkningen i den kommunen som treffer beslutninger om produksjon av tjenesten. For eksempel vil ofte kulturtilbud i en kommune kunne benyttes av innbyggere også i andre kommuner. Dette betyr at kommunen i sin tjenesteproduksjon ikke tar med i beregningen alle de positive og negative virkningene tjenesten har, slik at

⁴ Begrepene kostnadseffektivitet, økonomisk effektivitet og produktivitet blir brukt tilnærmet synonymt med 'indre effektivitet'. Blant sosialøkonomer er det ikke uvanlig å skille mellom effektivitet og produktivitet. Produktivitet er da produksjon i forhold til ressursinnsats, og effektivitet er produksjon i forhold til en fastsatt norm (Erlandsen m.fl. 1997: 12). Mens produktivitet er rent beskrivende, er effektivitet forstått på denne måten et normativt begrep. Vårt formål her er primært av beskrivende art, og vi finner det tjenelig å benytte de to begrepene om hverandre.

det produserte volum ikke tilpasses de berørtes ønsker. Eksistensen av eksterne virkninger kan derfor føre til at produksjonen av en tjeneste blir større eller mindre enn det som er optimalt i forhold til preferansene i befolkningen.

Hvordan måle effektivitet?

Indre effektivitet måles ofte ved kostnader pr. produsert enhet eller kostnader pr. bruker av en tjeneste. Kostnader kan være målt i kroner eller i andre innsatsfaktorer, for eksempel timeverk (arbeidsproduktivitet).

Ytre effektivitet dreier seg om tilpasning av tjenestene til befolkningens behov og ønsker. Dette kan måles på flere måter. Som tidligere drøftet, kan dekningsgrad benyttes som et indirekte mål på hvor godt tjenestene står i forhold til behov i befolkningen. Befolkningens tilfredshet kan også være en indikator på om kommunen produserer tjenester i det omfang og av den kvalitet som innbyggerne generelt, eller brukerne spesielt, ønsker.

Det er vanskelig å sikre både indre og ytre effektivitet i produksjonen av kommunale tjenester, først og fremst fordi det er vanskelig å måle tjenesteproduksjonen. Det er for eksempel problematisk å fastslå omfanget av kommunenes administrative tjenester, samtidig som det er vanskelig å måle kvalitetsforskjeller i tjenestetilbudet. Likeledes er det ofte forbundet med usikkerhet å anslå stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen, fordi produksjonsomfanget kan variere med andre faktorer enn antall innbyggere, som ulik befolkningssammensetning eller ulike prioriteringer i kommunene. Problemene med å finne gode mål på befolkningens ønsker og behov, bidrar også til at det er vanskelig å slå fast prioriteringseffektiviteten i tjenesteproduksjonen.

3.3 Forskningsresultater om sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon

3.3.1 Omfang

I inntektssystemet for kommunene er det tatt hensyn til at det ofte er dyrere å produsere tjenester i små kommuner enn i større kommuner. Spesielt er det innarbeidet i systemet en kompensasjon for smådriftsulemper for drift av grunnskole og kommuneadministrasjon i småkommunene. Som Hagen (1999) har vist, fungerer inntektssystemet slik at de minste og mest perifere kommunene i mange tilfeller blir de rikeste – målt i inntekter pr. innbygger – på grunn av statens overføringssystem. Det er derfor ingen grunn til å forvente at små kommuner tilbyr et mindre omfang (målt i dekningsgrader eller i ressursbruk pr. innbygger) av tjenester til sine innbyggere enn større kommuner. Det økonomiske grunnlaget for et godt tilbud til alle, kanskje særlig til de minste, er lagt gjennom inntektssystemet.

Undersøkelser av sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenestetilbud viser at de små kommunene gjennomgående har atskillig bedre tjenestetilbud enn større kommuner (se for eksempel NOU 1996:1, s. 50-57; Hagen 1999; Fimreite m.fl. 2000). De minste kommunene har klart høyest samlet utgiftsnivå pr. innbygger, totalt og i alle hovedsektorer. Blant kommuner med mer enn vel 5000 innbyggere, er det imidlertid i snitt relativt liten forskjell mellom kommunene (Fimreite m.fl. 2000:13). Det er store variasjoner mellom de minste kommunene, noe som blant annet skyldes at de rikeste kraftkommunene finnes i denne gruppen. Bosettingsstrukturen er også viktig for

kommunenes utgifter. Små kommuner med konsentrert befolkning har betydelig lavere kostnader enn kommuner med svært spredt bosettingsstruktur.

Helse- og sosialtjenester

Dekningsgraden av ulike *pleie- og omsorgstjenester* er jevnt over høyest i de minste kommunene. Kommunal monitor (1999:17) viser at andelen av befolkningen over 80 år som mottok hjemmesykepleie i 1997 var klart størst i kommuner med et innbyggertall under 3000. Det samme gjelder andelen av befolkningen over 67 år som mottok hjemmetjenester. Andelen 80 år og eldre som bor på institusjon, er størst i kommuner med under 2000 innbyggere. Vi ser med andre ord at de minste kommunene både har en høyere andel av de eldste på institusjon og en høyere andel som mottar hjemmetjenester. Totalt sett synes det altså som om eldreomsorgen har et betydelig større omfang i småkommunene enn i større kommuner. Dekningsgraden av pleie- og omsorgstjenestene henger nært sammen med størrelsen på kommunens frie inntekter, og noe av forskjellen mellom store og små kommuner skyldes at de små kommunene har høyere inntekter. Dette gjelder særlig dekningsgraden av institusjonsplasser. Inntektsforskjellene forklarer imidlertid ikke hele forskjellen mellom store og små kommuner. I multivariate analyser, der det kontrolleres for kommunens inntekter, alderssammensetning, ulike sosiale og politiske forhold samt reisetid og spredtbygdhet, er det vist at små kommuner har betydelig høyere dekningsgrad av hjemmesykepleie og institusjonsplasser enn større kommuner (Fimreite m.fl. 2000:75). I de samme analysene er det ingen signifikante sammenhenger mellom bosettingsstruktur – målt ved reisetid til kommunesenteret og spredtbygdhet – og dekningsgraden av disse tjenestene.

Hagen (1997) har studert kommunenes driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenestene i perioden 1992-95. En større statistisk undersøkelse viser at driftsutgifter pr. innbygger øker med økende kommunestørrelse.⁵ Ved å trekke andelen aleneboende i kommunen inn i analysen, finner han interessante effekter av kommunens størrelse. Andel aleneboende bidrar til å øke utgiftene i små kommuner (under 5000 innbyggere) og i store kommuner (over 15000 innbyggere), mens det ikke er effekter av andel aleneboende i mellomstore kommuner. Hagen mener dette reflekterer svake familiære nettverk som følge av fraflytting i småkommuner og tilsvarende problemer som følge av svake familiebånd i byer og storbyer (Hagen 1997:11).

Hagen undersøker også variasjoner i årsverk i pleie- og omsorgstjenesten. Han finner at større kommuner har flere årsverk i hjemmetjenesten pr. innbygger enn mindre kommuner, men færre årsverk i institusjonsbaserte tjenester. Dette henger sammen med at det er betydelige stordriftsfordeler i institusjonspleie, mens det ikke er tilsvarende skalafordeler i hjemmetjenesten. Dekningsgraden av heldøgns sykehjemsplasser er også lavere i store kommuner. De store kommunene har relativt sett flere mottakere av hjemmehjelp, men færre som mottar hjemmesykepleie sammenliknet med mindre kommuner. For alle pleie- og omsorgstjenestene gjelder at kommunens frie inntekter har stor betydning for tjenestetilbudet i kommunen. Jo høyere inntekter pr. innbygger, desto bedre tilbud, målt både i dekningsgrader og årsverk (Hagen 1997).

Kommunal monitor (1999:27) viser at de minste kommunene har flere legeårsverk i *kommunehelsetjenesten* pr. 1000 innbyggere enn større kommuner. Antall legeårsverk pr. innbygger viser en klar sammenheng med størrelse for kommuner under 7000 innbyggere, mens det for større kommuner er små forskjeller. Det er også høyest dekning av

⁵ Hagen (1997) kontrollerer i alle de refererte analysene for frie inntekter, tilskudd til psykisk utviklingshemmede, andel eldre i befolkningen, andel førskolebarn og skolebarn, andel aleneboende, andel uføre, dødelighet og reisetid.

fysioterapeuter, jordmødre og helsesøstre i de aller minste kommunene (Fimreite m.fl. 2000:26). For de fleste indikatorene innen kommunehelsetjenesten synes stordriftsfordelene – hvis forskjellene i ressursinnsats kan tolkes slik – å være uttømt for kommuner over 7000 innbyggere. Når vi her kaller forskjellene for 'stordriftsfordeler', er det viktig å påpeke at det selvfølgelig kan ligge kvalitetsforskjeller i tilbudet i store og små kommuner. At de minste kommunene opplever 'smådriftsulemper' behøver derfor ikke å bety at de sløser med midlene, men tvert i mot at deres dekningsgrad er høyere, slik at befolkningens tilgang på helsetjenester er bedre. Denne måten å regne ut dekningsgrader på tar dessuten ikke hensyn til at befolkningen i noen kommuner kan ha et større behov for tjenester, for eksempel fordi de jevnt over er eldre.

Når det gjelder *sosiale tjenester*, har de aller minste kommunene stort sett lavere ressursinnsats, både pr. innbygger og pr. bruker. Dette synes å skyldes at de minste kommunene både har relativt sett færre stønadstilfeller og at levekostnadene er lavere i de minste kommunene, slik at bidraget til hver enkelt bruker er mindre. Driftsutgifter til barnevernet pr. innbygger 0-17 år er klart høyere i de største kommunene enn i småkommunene. Differansen i utgifter mellom de minste og de største kommunene er på ca. 2000 kr. pr. innbygger i denne aldersgruppen. Det er imidlertid vanskelig å tolke dette tallet. Er utgifter pr. barn et uttrykk for hvor omfattende problemet er i kommunen, hvor flink kommunen er til å fange opp barns problemer, eller hvor mye ressurser kommunen satser på de vanskeligstilte barna? Siden det er vanskelig å vite hvordan ressursinnsats i sosiale tjenester skal tolkes, drøfter vi bare i begrenset grad kommunenes 'produksjon' av sosiale tjenester. Barneverntjenesten behandles nærmere i kapitlet om rettssikkerhet.

Grunnskole og barnehage

I Kommunal monitor (1999:54) regnes dekningsgraden for barnehagetilbudet som andelen barn i alderen 0-5 år⁶ med privat eller kommunal barnehageplass. Undersøkelsen ser også på dekningsgraden blant grupper av barn, 0-2 år og 3-5 år. Høyest total barnehagedekning finnes i småkommunene (under 3000 innbyggere). Dette bekreftes i en multivariat analyse av dekningsgraden av barnehageplasser (Fimreite m.fl. 2000:75). Småkommunenes høye barnehagedekning skyldes blant annet at denne gruppen av kommuner har relativt høye inntekter, da barnehagetilbudet henger nøye sammen med nivået på kommunens frie inntekter. En annen årsak til den høye dekningsgraden av barnehageplasser i de minste kommunene, kan være at det ikke er hensiktsmessig å bygge svært små barnehager. Det er med andre ord visse stordriftsfordeler i driften av tilbudet. Når først en barnehage etableres, opprettes det et tilbud til flere barn. Vi kan heller ikke se bort fra at et gitt tilbud kan ha vært opprettet for et større antall barn enn det som i dag finnes i kommunen, og at fraflytting har gjort den relative kapasiteten større.⁷ Mønsteret for barnehagedekning likner det som finnes for kommunale institusjonsplasser for eldre, og det er naturlig å anta at noen av de samme mekanismene virker i de to sektorene.

Forskjellen mellom store og små kommuner blir enda større om vi ser på andelen barnehagebarn som går i *kommunale* barnehager. Mens 98,6 prosent av barnehagebarna i de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) går i kommunale barnehager, er tilsvarende for de største kommunene (over 35000 innbyggere) knapt 50 prosent. Dette avspeiler at strukturen i barnehagetilbudet er svært forskjellig i store og små kommuner. De små kommunene satser kommunalt, mens de større kommuner i varierende grad satser

⁶ På grunn av fødselspermisjon det første leveåret, ville det kanskje vært mer naturlig å se på andelen barn 1-5 år med barnehageplass. Noen vil kanskje også hevde at i og med innføringen av kontantstøtte, er det mest relevant å se på aldersgruppen 2-5 år.

⁷ Den multivariate analysen viser at barnehagedekningen er høyere i kommuner med netto utflytting fra kommunen (Fimreite m.fl. 2000:75).

på en kombinasjon av kommunale og private løsninger.⁸ Kommunal monitor (1999:60) viser også at i de minste kommunene (under 2000 innbyggere) utgjør foreldrebetalingen en mindre andel av driftsutgiftene enn i større kommuner.

Kultur

Den kommunale kultursektoren er den sektoren som er svakest lovregulert. Med unntak av at alle kommuner er pålagt å ha et offentlig bibliotek, samt et tilbud om kultur- og musikk-skole, står kommunene fritt i hvordan de vil utforme sitt kulturtilbud. Denne autonomien har ført til at det er store forskjeller i kommunenes ressursinnsats til kulturformål, og at kultursatsingen avhenger sterkt av kommunenes inntektsnivå (Myrvold 1998).

Myrvold (1998:74-) har undersøkt hvilke faktorer som har betydning for kommunenes driftsutgifter til kulturformål.⁹ Hun finner at kulturutgiftene henger klart sammen med kommunestørrelse, på den måten at større kommuner jevnt over bruker mer penger pr. innbygger på kulturtiltak enn mindre kommuner. Effekten blir imidlertid mindre med økende kommunestørrelse, slik at det særlig er de aller minste kommunene som bruker lite penger på kulturformål. Kommunenes sentralitet ser imidlertid også ut til å virke inn på den økonomiske prioriteringen av kultur. Usentrale kommuner ser ut til å bruke mer ressurser enn mer sentrale kommuner. Dette kan tyde på at usentrale kommuner ser behovet for selv å produsere kulturtjenester for innbyggerne, kanskje fordi andre kommuners tilbud ikke er tilgjengelige for innbyggerne. I mer sentrale områder, kan kommunene trekke veksler på hverandres kulturtilbud.

Tekniske tjenester

Omfanget av kommunens tekniske tjenester er i mindre grad studert enn tjenestene i de ”myke” sektorene. Det foreligger flere studier av kommunenes miljøvernarbeid som i hvert fall til dels kan sies å høre hjemme i teknisk sektor. Miljøvernarbeidet drøftes nærmere i kapittel 5 om kommunenes utviklingsoppgaver.

I forbindelse med et forskningsprosjekt om kommunal boligpolitikk, har Myrvold (1999) analysert sammenhengen mellom ulike trekk ved kommunen og kommunens boligpolitiske aktivitet. Med ”boligpolitisk aktivitet” forstås på den ene side aktiviteter som tradisjonelt regnes til teknisk sektor, som utarbeidelse av boligbyggingsprogram, regulering, utbyggingsavtaler og tomtekjøp. Den andre dimensjonen ved boligpolitikken dreier seg om den boligsosiale aktiviteten – kommunal bostøtte, kommunale boliger, etableringslån og utarbeidelse av boligsosialt program. Separate analyser av disse to aspektene ved kommunenes boligpolitikk viser at kommunestørrelse er av stor betydning for aktiviteten.¹⁰ Effekten av innbyggertall avtar imidlertid med økende kommunestørrelse, slik at det særlig er de minste kommunene som skiller seg ut ved en relativt

⁸ Forskjellen i strukturen i barnehagetilbudet i små og store kommuner kan skyldes at private ikke starter opp barnehager i de minste kommunene, slik at kommunene selv må stå for hele produksjonen av barnehageplasser.

⁹ Myrvold gjennomfører større kvantitative analyser av kommunenes økonomiske prioritering av kulturformål. I analysene inngår uavhengige variable som uttrykker behovs- og kostnads-mønstre i kommunen (bl.a. aldersfordeling), strukturelle variable (som sentralitet og frie inntekter), og politiske variable.

¹⁰ Dette er ikke uventet, da avhengig variabel for en stor del består av en opptelling av antall tiltak kommunen har iverksatt innenfor boligpolitikken. Store kommuner har gjerne en mer differensiert administrasjon, og derfor også ofte flere tiltak. I analysene er det kontrollert for en rekke variable, blant annet kostnadsdrivende forhold (andel barn og eldre i befolkningen), etterspørselsrelaterte variable, som bosettingstetthet, befolkningsvekst, andel av befolkningen i grupper som antas å etterspørre kommunal tilrettelegging, samt politiske variable (politisk flertall i kommunestyret).

begrenset boligpolitisk aktivitet. Befolkningsveksten i kommunen viser seg også å være av stor betydning for den mer tekniske siden av boligpolitikken, utbyggingspolitikken. Kommuner som opplever stor vekst i innbyggertall, er betydelig mer aktive enn kommuner uten vekst eller med nedgang i folketallet. Bosettingstettheten synes imidlertid å være mindre betydningsfull for denne delen av boligpolitikken, men ser ut til å ha betydning for den boligsosiale aktiviteten. Mer tettbygde kommuner holder et høyere boligsosialt aktivitetsnivå enn spredtbygde kommuner.

Sammenfattende drøfting

Vår gjennomgang av forskning på kommunenes tjenestetilbud har vist at de minste kommunene jevnt over produserer et større omfang av tjenester enn store kommuner. Småkommunene har høyere dekningsgrader og bruker mer ressurser pr. innbygger på omsorgs- og helsetjenester, grunnskole og barnehager. Det er først og fremst innenfor kultursektoren de minste kommunene bruker mindre penger enn større kommuner. Alt i alt ser det ut til at de små kommunene ikke har noe problem med å produsere et stort *omfang* av tjenester, målt som dekningsgrader eller ressursbruk pr. innbygger. Tjenestetilbudet henger nøye sammen med kommunenes frie inntekter, og som vi har sett, sørger det sentrale overføringssystemet for at også de minste kommunene er i stand til å tilby sine innbyggere et betydelig omfang av tjenester.

Hvis vi betrakter fordelingen av ulike typer tjenester totalt sett i norske kommuner, er det store forskjeller mellom grupper av tjenester (se Fimreite m.fl. 2000:68-). Bortsett fra elever i grunnskolen, er det barnehagedekningen for 3-5-åringer og antall årsverk i kommunehelsetjenesten pr. innbygger som er jevnest fordelt utover i landet. Andelen innbyggere over 80 år som bor i omsorgsbolig eller som har plass i skjermet enhet er mer ulikt fordelt. Antall årsverk fastlønnsleger pr. innbygger, og antall jordmødre pr. fødsel er svært ulikt fordelt mellom kommunene. Når det gjelder jordmødrene, kan forskjellen i noen grad forklares med at i kommuner med sykehus, vil fylkeskommunalt ansatte jordmødre gjøre behovet for kommunalt ansatte jordmødre mindre. Kommunal monitor (1999:69) finner at det ikke er grunnlag for å hevde at kommuner som har et godt utbygd tilbud på ett område, har et dårligere tilbud på andre områder. Bildet er mer preget av opphopning, enn av kompensering, er konklusjonen. I den samme undersøkelsen er det laget en samlet indeks for behovsdekning.¹¹ Det synes imidlertid ikke å være noe klart mønster i forholdet mellom kommunestørrelse og score på denne dekningsindeksen. Sammenhengen mellom kommunenes inntekter og behovsdekning synes imidlertid klar og positiv.

I rapporten "Norges beste kommuner" rangeres kommunene etter deres score på objektive og subjektive kjennetegn ved kommunen som institusjon (tjenesteyter) og kommunen som lokalsamfunn (NHO 1999).¹² Målet med studien var å vurdere "kommunale

¹¹ En svakhet ved denne indeksen er at den tar med både forhold som er klart positive for kommunens innbyggere, som dekningsgraden for barnehageplasser og pleie- og omsorgstjenester, og forhold som kan peke på problematiske sider ved kommunen, som antall innbyggere som mottar sosial stønad og antall barn i barneverntiltak. Dette betyr at forståelsen av den totale indeksen for behovsdekning – og derved også av sammenhengen mellom kommunestørrelse og indeksen – blir litt uklær.

¹² Følgende indikatorer inngår i analysen: Antall standard plasser i pleie- og omsorgsinstitusjoner pr. 100 innbyggere 80 år og eldre, Andel av befolkningen 67 år og eldre som mottar hjemmetjenester, Andel barn 0-6 år med plass i barnehage, Faktiske årstimer vs. beregnede årstimer i grunnskolen, Driftsutgifter til kultursektoren pr. innbygger, Innbyggernes vurdering av det totale kommunale tjenestetilbud, Valgdeltakelse ved lokalvalgene i 1987, 1991, 1995, Antall arbeidsledige i prosent av antall innbyggere, Andel yrkesaktive kvinner 16-66 år, Antall

myndigheters evner til å utvikle lokalsamfunnet på grunnlag av varierende ressurser og varierende muligheter" (NHO 1999:4). Undersøkelsen har kontrollert for kommunenes inntekt, for å eliminere det som i rapporten kalles "uforskyldte inntektsulikheter" mellom kommunene (NHO 1999:11). Dette gjøres fordi omfanget av tjenester som tilbys i stor grad avhenger av kommunens inntekter. I studien ble det sett som viktigere å måle den enkelte kommunes ytelser uavhengig av inntektsnivået enn det eksakte omfanget av tjenesteproduksjonen. Litt forenklet kan vi si at undersøkelsen måler om kommunens tjenestetilbud ligger over eller under tjenestetilbudet til andre kommuner med de samme inntekter. I tillegg til kommunens evne som tjenesteyter, er det tatt med indikatorer på demokrati, sosiale forhold, vekst med mer. Rangeringen av kommunene viser stor spredning i kommunestørrelse, geografisk beliggenhet og næringsstruktur. Med et så bredt spekter av indikatorer, og kontrollert for inntekt, synes det ikke å være noen klar sammenheng mellom kommunens størrelse og hvor "god" den er.

3.3.2 Kvalitet

Kvaliteten i kommunal tjenesteyting er vanligvis vanskelig å måle direkte. Vi må derfor i stor grad bruke indirekte mål på kvalitet, for eksempel ressurser brukt pr. plass, tilgjengelighet til et tilbud, de ansattes kompetanse, eller tilgang på spesialiserte tjenester.

Helse og sosial

Kommunal monitor (1998:25) undersøker tilgjengeligheten til hjemmetjenestetilbudet som en side ved kvaliteten i tilbudet. Med tilgjengelighet menes da om hjemmesykepleie og hjemmehjelp er tilgjengelig hele døgnet og hele uken. Tilgjengeligheten til hjemmetjenestene er lavest i de minste kommunene. Dette kan henge sammen med flere faktorer. For det første innebærer en svært liten befolkning liten total etterspørsel etter tjenesten, slik at døgnkontinuerlig tilbud ikke kan forsvares. For det andre har de minste kommunene en større del av de eldste i institusjon, noe som kan bety at de hjemmeboende i de minste kommunene er friskere enn tilsvarende i kommuner med lavere dekningsgrad på institusjonsplasser. Behovet for døgnkontinuerlig tilbud kan derfor rett og slett være mindre i små kommuner.

Spesialisering av tjenestetilbudet dreier seg om å tilpasse tilbudet til behov i befolkningen, og kan derfor oppfattes som et kvalitetselement. Det er lavest andel skjermede institusjonsplasser i kommuner med under 2000 innbyggere, mens denne form for spesialisering er sterkest i de aller største kommunene. Det er enklere å få til et mer sammensatt tilbud i store kommuner, mens småkommunene gjerne ikke har tilstrekkelig mange med spesielle behov til at det er hensiktsmessig med egne plasser for disse. Tilbud om enerom til folk som trenger eller ønsker det, er en annen kvalitetsindikator ved pleie- og omsorgstjenestene i kommunene. I 1997 var det de aller minste kommunene som hadde den høyeste andelen enkeltrom av totalt antall institusjonsplasser (Fimreite og Ryssevik 1998:27).

Årsverk pr. standard bruker i pleie- og omsorgssektoren kan være en annen indikator på kvaliteten i pleietilbudet. Indikatoren er imidlertid noe tvetydig, da årsverk pr. bruker også kan være et mål på effektivitet, eller arbeidsproduktivitet, som Kommunal monitor kaller det (Fimreite og Ryssevik 1998:28). Variasjonene i årsverkbruken er relativt små. De aller minste kommunene har høyest produktivitet, det vil si at disse kommunene har det laveste antallet utførte årsverk pr. standard bruker i pleie- og omsorgssektoren

uførepensjonister pr. 100 innbyggere, Netto tilflytting av personer 16-39 år i perioden 1992-96, Befolkningens utdanningsnivå, Innbyggernes vurdering av egen kommunes attraktivitet.

(Fimreite m.fl. 2000:24). Dette kan altså tolkes som at småkommunene er mer effektive enn større kommuner, eller at de holder en lavere standard på pleietjenestene. Det er imidlertid verd å merke seg at hvis vi betrakter antall årsverk i pleie- og omsorgstjenestene pr. *innbygger over 67 år*, og ikke pr. bruker, blir bildet annerledes. Tall fra Kommunal monitor viser at det er flest årsverk pr. innbygger over 67 år i de aller minste kommunene, mens disse altså hadde færre årsverk pr. bruker. Dette indikerer at de små kommunenes høyere dekningsgrad innebærer flere brukere, men færre årsverk pr. bruker. Dette kan som sagt skyldes at småkommunene er mer effektive, men kan også forklares med at gjennomsnittsbrukeren blir friskere og trenger mindre ressurser der dekningsgraden er høy.

Utdanningsnivået blant tjenesteyterne benyttes også som en indikator på tjenestenes kvalitet. Kommunal monitor benytter andel sykepleierårsverk av årsverk totalt i pleie- og omsorgstjenestene som et mål på kvaliteten i tilbudet. Det er høyest andel sykepleiere blant de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere), mens det ellers er liten sammenheng mellom kommunestørrelse og sykepleierandel. Dersom vi ser spesialutdannelse hos personalet som forestår en tjeneste som en indikasjon på kvalitet, kan andel sosionomer og barnevernspedagoger være en indikator på kvaliteten i en kommunes barneverntjeneste. Kommunal monitor (1999:43) viser at det er lavest andel med slik spesialutdannelse i de minste kommunene (under 2000 innbyggere).

Skole og barnehage

I grunnskolen kan antall elever pr. klasse sees som en kvalitetsindikator, selv om pedagogisk forskning ikke kan vise til entydige sammenhenger mellom klassestørrelse og læring. Av Kommunal monitor (1999:47) fremgår det at antall elever pr. klasse klart henger sammen med kommunestørrelse. Mens de minste kommunene (under 1000 innbyggere) i snitt har 11 elever i hver klasse, er klassene over dobbelt så store i de største kommunene (over 60 000 innbyggere). Også skolestørrelse viser en sterk sammenheng med kommunens innbyggertall. I den pedagogiske debatten blir det gjerne hevdet at fulldelte klasser gir et bedre pedagogisk tilbud til barna, selv om det av andre grunner kan være et poeng i seg selv å opprettholde små grendeskoler. Fådelte skoler er et småkommunefenomen (Fimreite m.fl. 2000:49). Spesielt i kommuner under 1000 innbyggere er det mange elever som går i fådelte skoler, og antall elever i slike skoler synker jevnt med økende kommunestørrelse.

Ressurser til ekstraundervisning kan oppfattes som et kvalitetstrekk, selv om også denne indikatoren kan være tvetydig. Store ressurser brukt på ekstraundervisning behøver ikke være et tegn på kvalitet i skolen, men kan være et symptom på at forholdene ellers i skolen eller i samfunnet rundt er vanskelig. Ekstraundervisning som andel av totale undervisningstimer øker svakt med økende kommunestørrelse. De aller minste kommunene skiller seg her ut ved at en relativt liten andel av undervisningstimene er ekstraundervisning. Dette kan være et tegn på et dårligere tilbud til elevene i de minste kommunene, men den lave ekstraundervisningsinnsatsen kan også være en funksjon av at de små klassene i disse kommunene gjør behovet for ekstraundervisning mindre. Det foreligger en ganske entydig positiv sammenheng mellom klassestørrelse og ressurser til ekstraundervisning, noe som kan tyde på at ulike kvalitetselementer ved undervisningen kompenserer hverandre (Fimreite m.fl. 2000:49).

Årsverk pr. standard barnehageplass kan oppfattes som en kvalitetsindikator ved barnehage tilbudet, selv om dette målet også uttrykker arbeidsproduktiviteten i sektoren. Kommunal monitor (1999:57) finner ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og årsverk pr. plass i barnehage.

Madsen (2000) har kartlagt kommunenes innsats for kvalitetsutvikling i skolen. Ut fra spørreskjemaundersøkelser til kommuneadministrasjoner, grunnskolerektorer, og rådmenn, konkluderer han med at de små kommunene ligger etter når det gjelder kvalitetsarbeidet i skolen. I de minste kommunene er den politiske interessen for dette arbeidet liten, og oppfølgingen av kvalitetsutviklingen er dårlig sammenliknet med større kommuner.

Sammenfattende drøfting

Kvaliteten ved kommunenes tjenestetilbud er vanskelig å måle. Indikatorene gir i beste fall bare et indirekte uttrykk for kvalitet. I verste fall er de direkte misvisende, fordi kvalitet ikke kan skilles fra ressursløsning. De undersøkelsene vi her har vist til, gir ingen klare indikasjoner på at kvaliteten på tjenestene som tilbys i de minste kommunene er dårligere enn hva de større kommunene tilbyr. For flere tjenesteområder er det slik at småkommunene har høyere dekningsgrader, men lavere utgifter pr. plass sammenliknet med store kommuner. Dette kan bety at kvaliteten på den enkelte plass er lavere i de minste kommunene. Vi tror likevel at en like rimelig forklaring kan være at den høye dekningsgraden i snitt gir mindre belastende brukere i de små kommunene, og at dette bidrar til å holde kostnadene nede.

For enkelte tjenester viser undersøkelsene at de små kommunene kan ha problemer med å rekruttere personale med tilstrekkelig (spesial)kompetanse. Det kan også være vanskelig å opprettholde et tilbud for grupper eller enkeltpersoner med spesielle behov i de minste kommunene. Dette er imidlertid ikke godt dokumentert. Kvaliteten i de minste kommunenes tjenestetilbud vil derfor være særlig interessant å se nærmere på i de kvalitative studiene i neste fase av prosjektet.

3.3.3 Effektivitet

Vi har tidligere drøftet hvordan effektivitet kan ha ulike betydninger. Den viktigste distinksjonen er mellom kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Vi tar også opp forskning knyttet til kommunenes omstillingsevne i dette avsnittet. Med omstillingsevne mener vi kommunenes evne til å tilpasse sitt tilbud til endringer i behov eller rammebetingelser, samt i hvilken grad kommunene tar i bruk 'moderne' styringsverktøy i forvaltningen.

Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet dreier seg om hvor mye ressurser som går med i produksjonen av en vare eller tjeneste. Slik vi her bruker begrepet, omfatter kostnadseffektivitet både arbeidsproduktivitet og økonomisk produktivitet. En måte å regne ut slik effektivitet på kan være å sammenlikne ulike produsenters ressursinnsats pr. produsert enhet. En annen måte kan være å finne den enkelte produsents avstand til en definert 'effektivitetsfront' (Erlandsen m.fl. 1997).

Helse- og sosialtjenester

Christiansenutvalget konsentrerte seg om kommunenes produksjon av omsorgstjenester for eldre (NOU 1992:15). Utvalget refererer til forskningsarbeider av Rømo og Hellenes (1991) og Rattsø (1987), som studerer sammenhengen mellom kommunestørrelse og kostnader i eldreomsorgen. Rømo og Hellenes (1991) finner klare stordriftsfordeler i institusjonsdriften, både på pleie- og kapitalsiden. For institusjoner under 15 senger er det betydelige smådriftsulemper i driften, primært på grunn av minimumsbemanning for turnustjeneste og manglende muligheter for spesialisering og samarbeid. Stordriftsfordelene er stort sett uttømt ved 40 senger. På kapitalsiden er det store smådriftsulemper

for institusjoner med mindre enn 30 senger, mens stordriftsfordelene er uttømt ved ca. 100 senger. For åpen omsorg er stordriftsfordelene mindre, men utgiftene pr. klient påvirkes av reisetid, som henger sammen med klienttetthet. Rattsø (1987) undersøker hvordan kommunestørrelse påvirker driftsutgiftene pr. klient innen hjemmehjelp, husmorvikartjeneste og hjemmesykepleie. Han viser at utgiftene pr. klient varierer lite, gitt bosettingsmønster, finansieringsforhold m.v. Variasjoner i utgifter skyldes primært ulik befolkningssammensetning og ulikt inntektsgrunnlag.

Driftsutgiftene til *pleie- og omsorgstjenester* pr. innbygger 80 år og eldre er høyest i de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) (Fimreite m.fl. 2000:23). Det kan være flere forklaringer på dette. Noe av forskjellen kan skyldes smådriftsulemper i tjenesteytingen. En annen årsak kan være inntektsforskjeller mellom kommunene. Det er en entydig sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og brutto driftsutgifter pr. innbygger 80+ til pleie- og omsorg. I og med at de minste kommunene i snitt har høyere inntekter pr. innbygger enn større kommuner, kan dette være en forklaring på en større satsing på pleie- og omsorgstjenester for de eldste. Hvis vi betrakter driftsutgiftene pr. standard *bruker* av hjemmebasert og institusjonsbasert omsorg, er disse imidlertid lavest i kommuner under 3000 innbygger (Fimreite m.fl. 2000:23). Dette tyder på at småkommunene bruker relativt mye ressurser på å opprettholde et stort omfang av tjenester, dvs. en høy dekningsgrad. Men hver enkelt plass koster ikke mer å produsere i de små kommunene. Som tidligere nevnt, kan dette skyldes at den høyere dekningsgraden fører til lettere og billigere brukere, eller at de små kommunene velger å yte enklere tjenester til flere brukere sammenliknet med de større kommunene. Dette har vi imidlertid ikke opplysninger om.

Kommunal monitor (1999:75) har gjennomført analyser av sammenhengen mellom driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester pr. innbygger over 67 år og kommunens innbyggertall, med kontroll for kommunens inntekter, alderssammensetning og ulike sosiale og politiske forhold. Analysene viser ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og driftsutgifter til pleie/omsorg. Forskjellene mellom kommunene skyldes primært inntektsforskjeller og forskjeller i andel eldre i befolkningen. Rike kommuner bruker relativt mer på pleie- og omsorgstjenestene. Når analysene viser at kommuner med en gammel befolkning har betydelig lavere utgifter til pleie og omsorg pr. innbygger over 67 år, skyldes dette sannsynligvis at en aldrende innbyggermasse belaster kommunens budsjetter, slik at utgiftene pr. innbygger må holdes nede.

Erlandsen m.fl. (1997:63, 104) har foretatt en omfattende studie av kommunenes effektivitet i pleie- og omsorgssektoren, der de ser kommunenes ressursbruk i forhold til en beregnet effektivitetsnorm. Forskerne finner at de effektive kommunene domineres av større enheter, mens den delen av kommunene med lavest effektivitet klart domineres av små kommuner (under 5000 innbyggere).

Også i *kommunehelsetjenesten* er driftsutgiftene pr. innbygger høyest i de aller minste kommunene. Kostnadene synker jevnt med økende kommunestørrelse for kommuner under 11000 innbyggere. Mens kommuner under 1000 innbyggere i snitt brukte 2300 kroner pr. innbygger til kommunehelsetjenester i 1997, var tilsvarende for kommuner over 11000 innbyggere 800 kroner. En analyse, der også andre forhold som kan være av betydning trekkes inn, bekrefter inntrykket av at de små kommunene har betydelig høyere utgifter til kommunehelsetjeneste sammenliknet med større kommuner. Som for de fleste andre kommunale ytelsene, betyr kommunens inntekter mye også her. Rike kommuner bruker mye mer ressurser på sin helsetjeneste enn fattigere kommuner. Også tettbygdhet ser ut til å føre til økt ressursbruk, mens reisetid til kommunesenteret spiller liten rolle for utgiftene i kommunehelsetjenesten.

Grunnskole og barnehage

Christiansenutvalget konkluderte med at utgiftene pr. elev i *grunnskolen* er klart fallende med kommunestørrelse (NOU 1992:15, s. 30). Dette gjelder særlig kommuner under 10000 innbyggere. En nærmere undersøkelse viser imidlertid at bosettingsmønsteret er en avgjørende faktor. Det er særlig antall elever pr. klasse som gir utslag på kostnadene: store klasser er åpenbart mer kostnadseffektivt enn små. Klassestørrelsen har sterk sammenheng med bosettingsmønsteret, men kommuner med relativt lik bosettingsstruktur har valgt ganske ulik skolestruktur. Robertsen og Friestad (1990) og Friestad (1991) viser at skoleutgiftene er høye først og fremst fordi kommunene har valgt en desentralisert skolestruktur. Et spredt bosettingsmønster har store kostnadsmessige konsekvenser for grunnskolen.

Effektiviteten i grunnskolen måles gjerne som lærerårsverk pr. elev (eventuelt pr. klasse) eller brutto driftsutgifter pr. elev (eller pr. klasse). Det er viktig å merke seg at disse målene som effektivitetsmål er tvetydige, i det de også kan sees som indikatorer på kvaliteten i undervisningen. Høye utgifter pr. elev kan sees både som tegn på at kommunen er lite effektiv i sin bruk av ressurser, og på at kommunen satser ekstra på skolen. De minste kommunene har flere lærerårsverk og høyere driftsutgifter pr. elev enn større kommuner. En stor del av denne forskjellen skyldes at småkommunene gjennomgående har små klasser. Mens *arbeids*produktiviteten (antall lærerårsverk pr. elev) i grunnskolen er særlig lav for kommuner under 3000 innbyggere, er de *økonomiske* stordriftsfordelene (driftsutgifter pr. elev) først uttømt ved et innbyggertall på 11000. Men også her er det særlig kommuner under 5000 innbyggere som ligger høyt. Brutto driftsutgifter pr. elev er omtrent 25000 kroner høyere i de aller minste kommunene sammenliknet med de største kommunene (Fimreite m.fl. 2000:50). Kommunal monitor konkluderer med at kommunestørrelse har betydning både for effektiviteten og standarden i grunnskolen, men at kommunens inntektsnivå utgjør en viktigere faktor for kommunenes grunnskoletilbud.

I *barnehagesektoren* kan effektivitet måles som brutto driftsutgifter pr. innbygger 0-5 år eller som driftsutgifter pr. standard barnehageplass (Fimreite m.fl. 2000:58). Begge disse målene kan imidlertid også være indikatorer på kvaliteten i barnehagetilbudet. Driftsutgiftene til kommunale barnehager er høyest i de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere). En nærmere analyse av sammenhengene mellom kommunestørrelse på den ene side og driftsutgifter til kommunale barnehager pr. plass og pr. innbygger 0-5 år på den annen, viser at kommunestørrelse virker forskjellig på de to målene på effektivitet i barnehagesektoren. Mens store kommuner har høyere utgifter pr. plass, har de lavere utgifter pr. innbygger i førskolealder enn små kommuner. Dette henger sammen med at små kommuner har høyere dekningsgrad av kommunale barnehager, samtidig som driftsutgiftene pr. standard kommunal barnehageplass blir lavere jo høyere dekningsgraden er. Dette tolker Kommunal monitor som et tegn på at kommunene har en tendens til å prioritere omfang fremfor kvalitet i barnehagetilbudet (Fimreite m.fl. 2000:58), noe som isolert sett skulle tilsi at kvaliteten i tilbudet er bedre i store kommuner. En annen forklaring kan imidlertid også gjøre seg gjeldende. Hvis dekningsgraden av kommunale plasser er lav, er det sannsynlig at en større andel av de barna som får plass kommer inn på spesielle vilkår. Med andre ord at det er en høyere andel barn med ekstra behov for tilsyn og hjelp som får kommunal barnehageplass i kommuner med lav dekningsgrad. Dette kan bidra til å presse kostnadene pr. plass opp i store kommuner med relativt få kommunale barnehager.

Teknisk sektor

Christiansenutvalget dokumenterte at de minste og de største kommunene har de høyeste driftsutgiftene pr. innbygger til tekniske tjenester som veier, vannforsyning, avløp, renovasjon, boligtiltak og utbyggingsområder (NOU 1992:15). De minste og mest spredtbygde kommunene har enkle tjenester, men kostnadene pr. enhet er store på grunn av smådriftsulemper. De største og mest urbaniserte kommunene har på sin side størst behov for kompliserte tjenester, slik at de kvalitative krav til tjenestene gir høye driftsutgifter pr. innbygger. De mellomstore kommunene kan utnytte stordriftsfordelene, samtidig som de ikke krever så komplekse løsninger. Toresen (1991a) undersøker kostnadsforholdene for vei, vann, kloakk og renovasjon. Kvaliteten og organiseringen av disse tjenestene varierer sterkt, og er derfor vanskelige å vurdere. Dessuten spiller bosettingsmønsteret en stor rolle. Driftsutgiftene pr. innbygger til veier er omtrent konstant for kommuner over 2 000 innbyggere, men standarden på veiene øker med folketallet. Det er også stordriftsfordeler innen vannforsyning og renovasjon.

Kommuneadministrasjon

En relativt høy andel av kommunens driftsutgifter går til sentral- og sektoradministrasjon (Kalseth, Rattsø og Sørensen 1989). Det er tidligere vist at kommunene i Norge bruker betydelig mer på administrasjon enn svenske kommuner (Lane 1986). Mulighetene for å dele administrasjonskostnadene på flere enheter, samt effektivisering som følge av spesialisering og arbeidsdeling, taler for at kostnadene til administrasjon er betydelig lavere pr. innbygger i store kommuner enn i små kommuner. På den annen side kan store kommuner innebære en mer kompleks og tungrodd organisasjon med større behov for koordinering. En stor administrasjon kan også bety at administrasjonen får mer makt, og derved økt innflytelse over utbyggingen av kommunens administrative ressurser.

Christiansenutvalget refererer til arbeidet av Kalseth, Rattsø og Sørensen (1991, 1992) som viser at de minste kommunene (< 2000) bruker langt mer på administrasjon pr. innbygger enn større kommuner, men det er også svært stor variasjon blant de små kommunene. Stordriftsfordelene i kommuneadministrasjon er stort sett uttømt ved en kommunistørrelse på ca. 5000 innbyggere. Det påvises ikke stordriftsulemper for de største kommunene (Oslo utelatt), og bosettingsmønsteret er av mindre betydning for administrasjonsutgiftene. Kalseth og Rattsø (1991) definerer en effektivitets-front, kommuner med minst ressursbruk pr. innbygger i administrasjon, hensyn tatt til folketall, utgiftsnivå pr. innbygger og andre lokale karakteristika. Kommunenes effektivitet beregnes som avstanden til denne fronten. Avstanden til fronten i gjennomsnitt er omtrent like stor for alle kommunistørrelser, noe som tyder på at de små kommunene *ikke* er mindre effektive enn de store. Toresen (1991b) ser på administrasjonsintensiteten (administrasjonsutgifter/øvrig driftsutgifter) i ulike kommuner. Det er særlig de mellomstore kommunene og de største byene som har lav administrasjonsintensitet. Utvalget konkluderer med at det er klare smådriftsulemper i administrasjonen av de minste kommunene.

Også nyere tall fra Kommunal monitor viser at utgiftene til administrasjon av kommunen henger klart sammen med kommunens størrelse. Små kommuner har betydelig høyere driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon, og administrasjonsutgiftene utgjør en høyere andel av totale driftsutgifter i disse kommunene (Fimreite m.fl. 2000:63-66). Mens kommuner med mindre enn 1000 innbyggere i 1997 i snitt brukte 10900 kroner pr. innbygger til administrasjon, brukte de største kommunene under en firedel av dette, 2700 kroner. Det er med andre ord betydelige stordriftsfordeler i administrasjonen av kommunen. Skalafordelene er så å si uttømt ved 7000 innbyggere, og det er særlig de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) som er dyre å administrere. Forskjellen

mellom store og små kommuner holder seg ved kontroll for andre variable. I tillegg til kommunestørrelse, er det særlig kommunens inntekter som viser en sterk sammenheng med administrasjonsutgiftene. Rike kommuner bruker mye mer ressurser på sin administrasjon enn fattigere kommuner.

Sammenfattende drøfting av kostnadseffektivitet

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

Noen av undersøkelsene finner ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og utgifter, for eksempel til pleie og omsorg. I disse studiene trekkes kommunens frie inntekter inn i analysene. Slik kontroll kan imidlertid etter vår mening være diskutabel. I den grad staten kompenserer de små kommunene for smådriftsulemper ved å øke deres inntekter, fører en kontroll for inntekt til at eventuelle smådriftsulemper rett og slett kontrolleres bort i analysene. Inntekt kan tas med hvis vi ønsker å få et inntrykk av hvor gode kommunene er i produksjonen av en tjeneste, sammenliknet med andre kommuner med samme inntektsnivå, men denne type analyser er mindre egnet til å si noe om smådriftsulemper i produksjonen.

Kommunal monitor (1999:77) gjennomfører regresjonsanalyser av sammenhengen mellom trekk ved kommunene og ulike trekk ved deres tjenesteyting. Vi kan her se hvordan kommunestørrelse har betydning for tjenesteproduksjonen, kontrollert for innbyggernes alderssammensetning, ulike behovsindikatorer, trekk ved befolkningen og kostnadsforhold som reisetid og spredtbygghet. Regresjonsanalysene viser at kommunestørrelse er viktig for de fleste av forholdene som analyseres. Store kommuner har høyere utgifter pr. bruker innenfor pleie- og omsorgssektoren enn mindre kommuner. Når det gjelder utgifter til kommunehelsetjenesten, barnehagesektoren, grunnskolen og den kommunale administrasjonen, viser analysene klare stordriftsfordeler. På den annen side er dekningsgraden av ulike tjenester jevnt over høyere i småkommunene. Dette betyr kort sagt at det kommunale tjenestetilbudet i de små kommunene er bedre og dyrere enn tilbudet i større kommuner.

Prioriteringseffektivitet

Kommunal prioriteringseffektivitet – eller ytre effektivitet – dreier seg om kommunens evne til å tilpasse sin produksjon til ønsker og behov i befolkningen. Befolkningens preferanser kan imidlertid ikke bestemmes på noen enkel måte, men avhenger av faktorer som aldersfordeling og sosiale, helsemessige og kulturelle forhold. Naturmessige og geografiske faktorer kan også spille inn. Graden av private tilbud kan dessuten legge føringer på behovet for offentlige tilbud.

Det er vanskelig å måle graden av prioriteringseffektivitet i kommunene. Vi må i stor grad basere oss på indirekte mål, som for eksempel innbyggernes tilfredshet med kommunens tilbud, kommunens omstillingsevne i forhold til endrede ønsker eller behov i befolkningen eller grad av samsvar mellom politikernes og velgernes preferanser.

Tilfredshet

Befolkningens tilfredshet med tilbudet kan si oss noe om kommunens evne til å produsere tjenester av et omfang og en kvalitet, og til den kostnad, som innbyggerne ønsker. Kommunenes forutsetninger for å produsere tjenester i tråd med befolkningens preferanser varierer imidlertid, samtidig som kommunene bare i begrenset grad *selv* har innflytelse over disse forutsetningene. Når undersøkelser for eksempel har vist at innbyggernes tilfredshet henger sammen med størrelsen på kommunens frie inntekter, er det viktig å være klar over at kommunene i liten utstrekning kan påvirke disse inntektene direkte.

Innstillingen fra Christiansenutvalget henviser til en studie av Jamil (1991), som viser at befolkningens tilfredshet med tjenestene avtar med stigende folketall for 19 av 26 tjenester. Det er særlig innenfor sektorene undervisning, helse og sosial at innbyggerne i småkommunene er mer fornøyd med tilbudet enn innbyggerne i de store kommunene. Tilfredsheten øker imidlertid med stigende folketall for offentlig transport, gatebelysning, vann og avløp. Det synes altså som om befolkningen i de store kommunene er relativt mest fornøyd med infrastrukturtenestene – der stordriftsfordelene er mest åpenbare – mens innbyggerne i de små kommunene er mest tilfreds med de arbeidsintensive ansikt-til-ansikt-tjenestene.

Hagen og Sørensen (1997:245) refererer resultater som viser at brukernes tilfredshet med fritids- og kulturtilbud og tekniske tjenester er klart økende med størrelsen på kommunene, mens tilfredsheten med eldreomsorg faller med økende folkemengde. Småkommunene kommer klart best ut for skolevesen og barnehager. Dette forklares med den betydelig høyere ressursinnsatsen i de små kommunene.

Vaagland m.fl. (2000) finner i en undersøkelse av unges vurdering av kommunens kulturpolitikk, svake sammenhenger mellom urbaniseringsgrad og tilfredshet med kulturtilbudet. Undersøkelsen dekker bare fem kommuner og en bydel, der enhetene har ulik grad av urbanisering og størrelse.

Norsk Gallup Institutt A/S gjennomfører hvert år brukerundersøkelser i norske kommuner. Gallup sender ut spørreskjema til omtrent 25000 husstander, trukket fra telefonkatalogen. Gallup spør husstandene om deres tilfredshet med ulike kommunale tjenester. Det registreres hvorvidt husstanden selv er en bruker eller ikke. Dersom husstanden ikke selv har benyttet tjenesten, bes husstanden om å svare ut fra erfaringer den nærmeste familie måtte ha. I undersøkelsen inngår en rekke detaljspørsmål om kommunale tjenester. I en slik måling av et utvalg innbyggers tilfredshet vil det være for få respondenter fra de minste kommunene til at det er mulig å studere tilfredsheten med enkeltkommuner. Erlandsen m.fl. (1997) har imidlertid valgt å gruppere kommunene etter størrelse: kommuner med under 5000 innbyggere, kommuner med mellom 5000 og 15000 innbyggere og kommuner med flere enn 15000 innbyggere. Med visse begrensninger gjør Gallups undersøkelser det mulig å studere tilfredshet og (indikasjoner på) tjenestekvalitet i kommuner av ulik størrelse (se Erlandsen 1997, Vedlegg 3 for Gallup spørsmål). Ved hjelp av Gallups data fra brukerundersøkelsene studerer Erlandsen m.fl. (1997) effektivitet, kvalitet og organisering i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner. De finner at det er en klar tendens til at folk i mindre kommuner er mer fornøyd med tjenestene sammenliknet med folk i større kommuner. I sin undersøkelse kan de ikke finne holdepunkter for å si at det er et bytteforhold mellom effektivitet og tilfredshet. Høy effektivitet slår ikke ut i redusert tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene (Erlandsen 1997:xxvi).

Omstillingsevne

Kommunenes omstillingsevne kan på den ene side måles ved å studere kommunenes tilpasning til endrede vilkår, enten internt eller eksternt. På den annen side kan omstillingsevne oppfattes som kommunenes evne og vilje til organisasjonsmessige endringer. Nå må det påpekes at organisasjonsendringer ikke behøver være rasjonelle, i den forstand at de faktisk fører til en effektivisering av kommunens oppgaver. Likevel vil vi her anta at et ønske om slike resultater motiverer kommunene til endring, slik at kommuner som gjennomgår slike endringer i det minste signaliserer en vilje til effektivisering.

Borge og Rattsøs (1991,1992) studier av kommunenes omstillingsevne i forhold til endringer i befolkningens behov og ønsker, er referert i Christiansenutvalgets innstilling (ref.). Undersøkelsene viser at de små kommunene (< 5000) har klart større omstillingsevne enn de store kommunene. Dette forklarer de slik: De reelle omstillingskostnadene kan være større i de store kommunene, fordi det er dyrere å endre en stor organisasjon og fordi omstillingsproblemene kan være mer komplekse. En annen mulig forklaring kan være at velgerne i små kommuner kan ha større innsikt i prioriteringskampen, slik at motstanden mot omprioriteringer ikke blir så stor. Store kommuner har større byråkratier, som kan hemme omstillingen.

Borge og Rattsø trekker veksler på det samme datamaterialet i en litt nyere studie (Borge og Rattsø 1993). Her har de undersøkt kommunenes evne til omstilling ved å beregne såkalte omstillingsfaktorer for perioden 1984-87. De finner at småkommunene har noe større evne til omstilling, først og fremst fordi de er mer fleksible enn de store kommunene. Store enheter kan være vanskeligere å endre på grunn av større grad av formalisering og sterkere interne grupperinger som søker å unndra seg innsyn og ekstern kontroll. En innvending mot slike forklaringer er at andre undersøkelser har vist at politikere som er ansatt i egen kommune, er mye mer negative til innsparinger enn politikere som ikke selv jobber i kommunen (Hagen og Sørensen 1997:259). I de små kommunene er det atskillig flere politikere som er kommunalt ansatt, noe som isolert sett skulle trekke i retning av større treghet i småkommunene.

Harsheim (1991:90-) har kartlagt omfanget av organisasjonsmessige endringer i helse- og sosialsektoren i kommunene på slutten av 1980-tallet. Hun finner at det er de største kommunene som er mest endringsorienterte, mens de mindre kommunene er etternølere i endringsarbeidet. Sammenhengen mellom endringsorientering og størrelse er entydig lineær. Forskjellene mellom små og store kommuner kan skyldes at de store kommunene har større behov, større evne eller større vilje til endringer. Vilje til endring er gjerne knyttet til sentrale aktørers innstilling. Analyser viser at helse- og sosialsjefen i store kommuner er mer orientert mot entreprenør- og integrator-rollene enn tilsvarende sjef i mindre kommuner. I de minste kommunene er lederne mer orientert mot rollen som administrator (Harsheim 1991; Vabo 1997). Harsheim finner (1991:94) imidlertid at sammenhengen mellom kommunestørrelse og endringsvariablene ikke alene kan forklares med kommunens evne og helse- og sosialsjefens lederrolle. Særlig er de største kommunene å betrakte som pionerene i endringsarbeidet, mens de aller minste er etternølerne.

Hagen og Sørensen (1998:86) finner i en studie av organisasjonsendringer i norske kommuner at kommunestørrelse har betydning for innslaget av det de kaller 'strategisk beslutningsorientering'. Dette betyr at store kommuner i større grad enn små har organisert budsjettbehandlingen som en sentralisert prosedyre, med ansvarliggjøring av underliggende etater. Økt innslag av strategisk beslutningsorganisering antas å øke samordningen av budsjettprosessen og gi bedre muligheter til finansiell styring i

kommunen. Hagen og Sørensen finner derimot ingen klare sammenhenger mellom kommunestørrelse og tendens til privatisering av kommunale tjenester.

Stigen og Vabo (2000) har undersøkt kommunenes reorganiseringsaktivitet på 1990-tallet. Ved hjelp av data fra Organisasjonsdatabasen har de sett på en rekke tiltak knyttet til det som gjerne kalles New Public Management (NPM). Hovedkonklusjonen deres er at kommunestørrelse ser ut til å være av stor betydning for reorganiseringen. Store kommuner har i større omfang enn mindre kommuner tatt i bruk NPM. Resultatene er gjennomgående og stabile.

Avsluttende drøfting av prioriteringseffektivitet

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

De minste kommunene har vist seg å være mer fleksible og mer tilpasningsdyktige enn større kommuner. Småkommunene klarer raskere å endre sin tjenestesammensetning når behovene forandrer seg. Større kommuner er tyngre organisasjoner å endre på. Likevel viser de største kommunene større iver når det gjelder å adoptere nye styringsverktøy i administrasjonen.

3.4 Sammenfattende drøfting av sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon

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

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

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

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

små forhold gi økt fleksibilitet og bedre tilgjengelighet. Dette er problemstillinger vi ønsker å ta opp i studiene av de fire case-kommunene.

4 Størrelse og rettssikkerhet

4.1 Innledning

Rettssikkerhet utgjør ett av fundamentene i den norske grunnloven, og er en sentral verdi knyttet til all offentlig virksomhet. I et samfunn der hovedtyngden av offentlige tjenester ytes gjennom kommunene, blir rettssikkerhet et viktig aspekt også ved kommunenes oppgaveløsning. I dette kapitlet skal vi kort drøfte hva som ligger i rettssikkerhetsbegrepet, samt hvilke sider ved den kommunale virksomheten som i særlig grad berøres av spørsmål knyttet til rettssikkerhet. I diskusjonen av småkommunenes håndtering av rettssikkerheten i forvaltningen, vil vi spesielt legge vekt på behandlingen av barnevernssaker.

4.1.1 Hva er rettssikkerhet?

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

4.1.2 Rettssikkerhet og kommunalt selvstyre

Hensynet til borgernes rettssikkerhet er en viktig begrunnelse for statlig styring av kommunene. Rettssikkerheten realiseres bl.a. gjennom nasjonal lovgivning som regulerer kommunenes forhold til borgerne, noe som betyr at rettssikkerhet kan komme i konflikt med det kommunale selvstyret. Når staten sentralt gir innbyggerne klare prosedyremessige eller innholdsmessige rettigheter knyttet til kommunens tjenesteytings- og forvaltningsoppgaver, innebærer dette klare begrensninger i kommunens handlefrihet.

Gitt rettssikkerhetens grunnleggende status, kan prioriteringen mellom rettssikkerhet og kommunal autonomi synes åpenbar: "Hensynet til det kommunale selvstyret må underordnes grunnleggende rettssikkerhetshensyn for den enkelte borger", uttalte daværende administrasjonsminister Nils Totland i sin tale på Det store Fylkesmannsmøtet i 1996 (referert i Vabo og Opedal 1997: 48).

Spørsmålet har altså ikke vært knyttet til rettssikkerhet som grunnleggende verdi i Norge, men snarere hvor langt en skal gå i å rettighetsfeste ulike kommunale tjenester og ytelser. Det har for eksempel vært foreslått å normere den økonomiske sosialhjelpen, for å sikre likebehandling på tvers av kommunegrensene (NOU 1985:18). En rent lokal vurdering ble ansett å innebære

et rettssikkerhetsproblem for sosialhjelpssøkerne. Samtidig ble hensynet til det kommunale selvstyret og lokale tilpasningsbehov tillagt vekt.¹³ Departementet valgte derfor et mykere virkemiddel enn en enhetlig statlig norm: "Behovet for rettssikkerhet bør ivaretas gjennom statlige veiledende retningslinjer", heter det i Ot.prp. nr 29 1990-91 (referert i Bernt 1994:88).

Uenigheten om rettighetsfesting av kommunale ytelser henger sammen med diskusjonen om organer *over* kommunen skal kunne omgjøre kommunale vedtak, med konsekvenser for lokale politiske og økonomiske prioriteringer (Bernt 1994). Når borgerne gis adgang til å klage på avgjørelser som er truffet i lokale folkevalgte organer, settes lokaldemokratiet på mange måter ut av spill. I prinsippet skal det være klageadgang for innbyggerne på alle kommunale enkeltavgjørelser, men det har vært drøftet om for eksempel vedtak knyttet til sosiale goder (f. eks. økonomisk sosialhjelp eller tildeling av barnehageplass) er å regne som enkeltvedtak. En del sosiale goder har ikke vært rettighetsfestet, slik at for eksempel 'retten til sykehjemsplass' har vært en rett til å stå i kø for å få plass.

På noen få kommunale saksområder har det vært adgang til å klage til fylkesmannen; dette gjelder byggesaker og barnevernssaker. Bernt mener at årsaken til at slik klageadgang ikke er etablert for en del andre kommunale tjenester, er å finne i at en overprøving av kommunens vedtak i disse sakene ville kunne innebære en betydelig kostnadsøkning for kommunene, og derved tilsidesette de økonomiske prioriteringene i kommunen (Bernt 1994). Hans oppfatning er at "(K)ommunalpolitikere ber om politisk handlingsrom og får det i en viss grad i form av uklare rettighetsbestemmelser og ufullstendige rettssikkerhetsgarantier. (...) Vi sier vi skal sikre svake gruppers rettigheter og rettssikkerhet, men koster det for mye, glemmer vi oss bak det kommunale selvstyret" (Bernt 1994:89-90). Bernt nekter å godta at det eksisterer en uløselig konflikt mellom hensynet til borgernes rettssikkerhet og hensynet til det lokale selvstyret: "Rettssikkerhet

¹³ Bernt (1994:87-88) diskuterer denne saken. Han mener at Finansdepartementet fikk kalde føtter da kommunene satte som forutsetning at de ble tilført økte økonomiske ressurser ved innføringen av en slik norm. Da departementet valgte å opprettholde det gamle systemet, var det etter Bernts mening mer av taktiske grunner enn av omsorg for det kommunale selvstyret.

er ikke en trussel mot det kommunale selvstyre, men en forutsetning for dets legitimitet” (Bernt 1994:90).

4.1.3 Hva skal vi se på her?

Rettsikkerhet er et element i all kommunal tjenesteyting og forvaltning. Den enkelte har rett på å få sine saker ivaretatt av uhildede, kompetente personer på en rask og effektiv måte. Det er i de senere årene satt søkelys på klage- og kontrollordninger i kommunene (Bringsli og Sletnes 1994, Holsen 1997, Opedal og Østtveiten 2000), ordninger som blant annet skal bidra til at kommunene ivaretar de rettslige aspektene ved den kommunale virksomheten på en forsvarlig måte. Innbyggernes rettsikkerhet har vært spesielt i fokus når det gjelder kommunens oppgaver innenfor byggesaker og barnevern. Byggesakene berører borgernes eiendomsrett, som tradisjonelt – av de fleste – har vært sett som en av de grunnleggende verdier i rettsstaten. Kommunens oppgaver innenfor barnevern har hatt det spesielle trekket at de potensielt innebærer bruk av tvang. Barnevernssakene setter derfor særlige krav til kommunene i å ivareta rettsikkerheten til sine innbyggere. I drøftingen av de små kommunenes håndtering av rettsikkerhetsaspekter ved sin virksomhet, vil vi særlig konsentrere oss om barnevern.

4.2 Kommunestørrelse og rettsikkerhet

4.2.1 Hvordan kan kommunestørrelse påvirke kommunenes evne til å ivareta borgernes rettsikkerhet?

Vi har tidligere pekt på at rettsikkerhet i kommunesektoren dreier seg om at kommunen skal sørge for at beslutningene som fattes er innholdsmessig og prosedyremessig riktige. Som vi har drøftet, innebærer dette at kommunen må ha kompetanse og kapasitet til å behandle sakene, samt at de må ha tilgang på habile personer, både på politisk og administrativ side. Det er flere av disse momentene som kan arte seg forskjellig i store og små kommuner.

Kompetanse

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

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

Små kommuner kan imidlertid stille sterkere når det gjelder de ansattes uformelle kompetanse. I store kommuner kan avstanden til førstelinjetjenesten medføre at

forvaltningsorganene bare får et teoretisk forhold til den enkelte sak. I en liten, oversiktlig kommune vil den enkelte saksbehandler oftere ha stor kunnskap om lokale forhold og om den konkrete saken som er til behandling. Dette kan styrke den enkelte innbyggers rettsstilling, ved at saksbehandlerne og politikerne kan utøve et bedre skjønn. Slik nærhet og kunnskap kan imidlertid også medføre habilitetsproblemer.

Kapasitet

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

Habilitet

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

På den annen side kan rettssikkerhet også være et problem i svært store kommuner. Informasjonslinjene blir lenger, og innbyggerne kan oppleve det kommunale byråkratiet som upersonlig, ugjennomtrengelig og uoversiktlig.

4.2.2 Empiri

Interne klageordninger i kommunene

En viktig del av borgernes rettssikkerhet består av adgangen til å påklage enkeltvedtak truffet av kommunale organ opprettet i medhold av kommuneloven. I 1993 ble det opprettet en ordning med interne kommunale klagenemnder. Ordningen gjelder hovedsakelig ytelser som kommunene ikke er pliktig til å gi, for eksempel barnehageplasser og ulike former for tilskudd og stipend. Det grunnleggende hensynet ved opprettelsen av kommunenes interne klageordning, var hensynet til rettssikkerheten. Innbyggerne skal ha mulighet til å klage til et overordnet organ på vedtak som gjelder dem selv (Bringsli og Sletnes 1994:10). Før ordningen ble innført, var det mange som uttrykte stor skepsis til om en slik klageordning i tilstrekkelig grad ville ivareta borgernes rettssikkerhet. Det ble hevdet at interne klageinstanser ikke ville ha samme nøytralitet som uavhengige instanser. Det ble imidlertid etablert særskilte habilitetskrav til den som skal forberede og avgjøre klagesaker, slik at reglene er betydelig strengere enn habilitetsreglene i andre saker (Bringsli og Sletnes 1994:10).

En undersøkelse gjennomført et drøyt år etter at klagenemndene ble innført, viser at mange kommuner opplever problemer med de strenge habilitetsbestemmelsene for politikere og administrasjon som skal håndtere klagesakene. Særlig oppstår det hyppig habilitetsproblemer i de interne klagenemndene i svært små kommuner, enten fordi medlemmene i nemnda har behandlet saken i en tidligere instans, eller fordi det er slektskap mellom klager og politikere eller klager og administrasjon (Bringsli og Sletnes 1994:26). I tillegg kan kjennskap mellom innbyggerne skape situasjoner preget av usikkerhet, selv om de *formelle* habilitetsreglene ikke brytes. På den annen side kan små forhold føre til at klagesakene blir godt opplyst.

De aller fleste kommunene har lagt klagebehandlingen til formannskapet. Saksforberedelse i klagesakene skjer vanligvis i kommunens administrasjon. Noen få kommuner svarte i 1994 at de samarbeider med nabokommunen i forberedelsene av sakene som klages inn for nemnda. Bringsli og Sletnes (1994:60) konkluderer at kommunenes problemer med å finne habile personer i administrasjonen til å forberede sakene for klagenemnda, fører til at saksforberedelsene ofte blir mangelfulle. Det blir også påpekt i undersøkelsen at mange oppfatter det som helt sentralt at kommunen eller klagenemnda har en juridisk sakkyndig (Bringsli og Sletnes 1994:34), noe som ofte ikke er tilgjengelig i små kommuner.

Folkevalgte kontrollutvalg i kommunene

Med ny kommunelov fra 1. januar 1993, ble det stilt krav til kommunene om å opprette folkevalgte kontrollutvalg. I tillegg til ren regnskapsrevisjon, skal utvalget sørge for forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Dette innebærer at kontrollutvalget skal vurdere kommunens bruk av sine midler i forhold til oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater (Opedal og Østtveiten 2000:20). Kravet om interne kontrollutvalg kan sees som en forutsetning fra statens side for å hindre at større frihet til kommunesektoren skulle føre til feilaktige vedtak, misligheter, økonomiske problemer og mindre rettssikkerhet for befolkningen (Opedal og Østtveiten 2000:8). Opedal og Østtveiten (2000) har gjennomført en analyse av kommunenes interne kontrollutvalg. Formålet med undersøkelsen har ikke primært vært å rette søkelyset mot hvordan utvalgene påvirker rettssikkerhets-situasjonen i kommunene. Forskerne har med kommunestørrelse som variabel i analysene,¹⁴ men har i liten grad fokusert forskjellene mellom store og små kommuner. Analysene viser at aktivitetsnivået i kontrollutvalget er betydelig større i de store kommunene, men det ser ikke ut til at kommunestørrelse har vesentlig effekt på utviklingen av forvaltningsrevisjon i kommunen. Generelt konkluderer Opedal og Østtveiten med at kontrollutvalgene bidrar til å bedre rettssikkerheten gjennom å disiplinere kommunens administrasjon til å følge de regler og rutiner som er satt opp for saksbehandlingen (Opedal og Østtveiten 2000:94-95). Det er imidlertid vanskelig på bakgrunn av de foreliggende analysene å si noe mer bestemt om hvordan kontrollutvalgene fungerer i de minste kommunene, og hvilke konsekvenser utvalgene kan ha for borgernes rettssikkerhet i disse kommunene.

Klager og dispensasjoner behandlet av fylkesmannen

Kommunenes innbyggere har rett til å påklage avgjørelser i plansaker inn for fylkesmannen. Denne klageretten skal ivareta borgernes rettssikkerhet i kommunens behandling av saker som berører deres faste eiendommer. Holsen (1997) viser i et kort notat tall for klager og dispensasjoner behandlet av fylkesmannsembetene. Han finner at snaut fire av fem klager ender med avslag, mens omtrent ti prosent av klagenes fører til at klagen tas helt eller delvis til følge. I nesten ti prosent av klagesakene oppheves kommunens vedtak på grunn av saksbehandlingsfeil i kommunen (Holsen 1997:13). Holsen viser ikke hvordan disse utfallene fordeler seg på kommuner av ulik størrelse. Det er derfor ikke mulig ut fra den gjeldende studien å trekke konklusjoner om hvordan situasjonen er i småkommunene når det gjelder klager til overordnet myndighet.

¹⁴ Kommunenes størrelse er tatt med som to dummyvariabler, "storby eller ikke" og "storkommune eller ikke". Det er verd å merke seg at "storkommune" er definert som kommuner som pr. 01. januar 1998 hadde 8102 innbyggere eller mer (Opedal og Østtveiten 2000:39).

4.3 Barnevern i småkommuner

4.3.1 Det kommunale barnevernets oppgaver

Barnevernloven gir kommunene saksbehandlings- og vedtaksansvar i barnevernssaker. Kommunene har ansvar for hjelpetiltak og forebyggende tiltak på feltet, mens fylkeskommunene driver barneverninstusjonene. *Barneverntiltak* omfatter alle tiltak, som rådgivning, veiledning, støtte ved omsorgssvikt og omsorgstiltak. *Omsorgstiltak* utgjør en mindre gruppe tiltak, og omfatter tiltak for barn der omsorgssvikt er konstatert. Omsorgstiltak kan være støtte i hjemmet, eller at barnet blir flyttet ut av hjemmet til et fosterhjem eller en barneverninstusjon.

Den kommunale barneverntjenesten står på flere måter i en særstilling blant de tjenestene kommunene skal yte. Barnevernet preges av en dobbeltrolle – kommunen har ansvar for å ta initiativ til tvangsbruk, samtidig som den skal gi befolkningen hjelp og service. Et annet viktig moment er at barnevernsaker som oftest involverer flere klienter, og både barnets og foreldrenes rettssikkerhet må ivaretas i prosessen. Spesielt vanskelig er det når barnets og foreldrenes interesser ikke harmonerer, eller når foreldrene har en annen oppfatning av hva som er barnets beste enn det barnevernet har. I studiene som er foretatt, er det særlig barnas rettssikkerhet og interesser som fokuseres. Barnevernets primær-oppgave er nettopp å ivareta *barnas* rettssikkerhet, ikke foreldrenes. Kommunen er imidlertid forpliktet til å ta hensyn til at begge parter rettssikkerhet skal ivaretas. Med den nye loven om barneverntjenester av 17. juli 1992, ble avgjørelsene i de tyngste barnevernsakene flyttet fra kommunalt nivå til regionale fylkesnemnder. Fylkesnemndene fikk kompetanse til å overprøve både faglige og juridiske sider ved tvangssaker i barnevernet. Opprettelsen av fylkesnemnder for barnevernssaker har i større grad formalisert foreldrenes rettigheter under behandlingen av omsorgssakene. Hovedmotivasjonen for å etablere fylkesnemnder var nettopp ønsket om å styrke partenes rettssikkerhet og kvaliteten i beslutningene som ble fattet i de mest alvorlige barnevernsakene (Falck og Havik 2000:3).

De kommunale barnevernsnemndene var gjennom flere tiår blitt utsatt for betydelig kritikk, særlig i saker der det var brukt tvang overfor foreldre og/eller barn (Falck 2000:14). De kommunale nemndene hadde generelt svak faglig kompetanse, saksbehandlingen var mangelfull og det oppsto ofte lojalitets- og habilitetsproblemer (Falck 2000:16). Spesielt i mindre kommuner var nærheten mellom nemndsmedlemmene og deres sambygdinger vanskelig. Kjennskap til berørte familier førte til at barnevernsnemnda ikke grep inn – eller grep for sent inn – med tvangsvedtak. Nærhet kunne gi seg utslag i at personer med lav status og prestisje i lokalmiljøet kom dårligere ut enn personer med høy status. Det ble også sett som problematisk i små kommuner at vedtak i nemnda kunne påvirkes av opplysninger som ikke ble dokumentert, men som tilfløt medlemmene som rykter i lokalmiljøet (Falck 2000:16). Det kommunale barnevernets dobbeltrolle – som tjenesteyter og som administrator av et tvangssystem – ble generelt oppfattet som konfliktfylt. Selv om den endelige beslutningen om tvangsbruk nå er overlatt til fylkesnemnda, må barnevernet i den enkelte kommune fremdeles ta i betraktning spørsmålet om tvang i sine vurderinger, og ta initiativ overfor fylkesnemnda der det er nødvendig. Ordningen med fylkesnemnder styrker på mange måter saksbehandlingen, men løser ikke problemene knyttet til nærhet og habilitet i saksforberedelsene i småkommunene (Falck 2000:18). Men hva sier forskningen om rettssikkerheten – habiliteten, kompetansen og kapasiteten – i barnevernet i små kommuner?

4.3.2 Kan det bli for mye nærhet?

Det er ikke gjort mange studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og barnevern. Statistikk fra de senere årene viser at det ikke er vesentlige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder andel barn i barneverntiltak (Fimreite m.fl. 2000:42). Men *typen* tiltak som settes inn overfor barna, varierer sterkt mellom store og små kommuner. De små kommunene benytter 'lettere' tiltak, først og fremst støttetiltak i hjemmet, mens de store kommunene i langt større grad tar i bruk omsorgstiltak. Andelen barn i omsorgstiltak er over dobbelt så høy i de største kommunene som i de minste (Fimreite og Ryssevik 1998:63). Kristofersen og Slettebø (1992) har sett på barneverntiltak i ulike kommunegrupper i 1989 og 1990. De finner at andelen barn i tiltak er vesentlig mindre i spredtbygde kommuner enn i de tettbygde kommunene. Forskjellen mellom tettbygde og spredtbygde kommuner er særlig stor for bruken av omsorgstiltak (Kristofersen og Slettebø 1992: 31).

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

Ofte tolkes høyere tall for barnevernklienter i de store kommunene som et tegn på opphopning av storbyproblemer. Kommunal monitor (1999:41) finner at registrerte barneverntiltak i en kommune øker med økende andel aleneforeldre, andel fremmedkulturelle, andel familier med lav inntekt, andel familier som bor i tettsted samt andel familier som flytter fra spredtbygd til tettbygd strøk. Behovet for barneverntjenester synes altså å følge de sosiale og økonomiske forskjellene mellom befolkningsgrupper og kommuner. Rike kommuner synes imidlertid å benytte omsorgstiltak i større grad enn fattigere kommuner, mens kommunens inntekter ikke er av betydning for andelen barn som omfattes av barneverntiltak generelt. Dette kan henge sammen med at omsorgstiltak jevnt over er betydelig dyrere for kommunen enn andre typer barneverntiltak, slik at noen kommuner rett og slett ikke ser seg råd til å iverksette omsorgstiltak.

De lave tallene for omsorgstiltak i småkommunene kan skyldes at forholdene for barna *faktisk* er bedre i disse kommunene, blant annet fordi innsyn og sosial kontroll fra naboer og familie gjør at problematiske forhold ikke får utvikle seg. Forskjellene mellom kommuner er imidlertid så store over lengre tid, at Kristofersen m.fl. (1996) snakker om at kommunene har ulike terskler for inngrep. En årsak til at det er få barn under omsorgstiltak i de minste kommunene kan derfor være at tersklene for å iverksette omsorgstiltak er høyere i små kommuner, fordi det oppleves som mer belastende for barnevernet å ta opp familieproblemer under gjennomsiktige forhold. Nærhet gir innsyn, men for stor nærhet kan gjøre det vanskelig å forholde seg profesjonelt og å gripe inn. Dette var en av grunnene til at tvangsvedtak i barnevernloven av 1992 ble flyttet fra det lokale barnevernet til statlige fylkesnemnder (Grinde 1996:118).

Forskning på barnevern i små kommuner viser at en del av forklaringen på at få barn omfattes av omsorgstiltak i disse kommunene er at barnevernet i småkommuner er tilbakeholdne med å fatte vedtak mot foreldrenes ønsker (Grinde 1996:116). En annen årsak er å finne i bemanningssituasjonen i mange kommuner. Grinde refererer en bekymring i Finnmark over at få barnevernssaker ble fremmet for fylkesmannen: "Dette ble antatt å ha sammenheng med de mange ubesatte stillingene ved sosialkontorene, og at personalet gjennomgående var unge med kort erfaring fra barnevernsarbeid" (Grinde 1996:117). Selv om det faglige nivået blant barnevernarbeidere i småkommunene i følge Grinde åpenbart er hevet de senere år, er praktisk erfaring fortsatt ofte mangelvare i disse kommunene.

Grete Jørgensen (1997) har studert barnevernet i små kommuner (under 4000 innbyggere). Ved hjelp av en spørreskjemaundersøkelse og intervjuer har hun sett på hvilken betydning organiseringen av barneverntjenesten, omgivelsene samt trekk ved barnevernarbeideren og -arbeidet har for hvordan denne tjenesten fungerer i 18 kommuner i Møre og Romsdal. Jørgensen stiller spørsmål ved barns rettssikkerhet i små kommuner. Hun understreker at små kommuner verken har personale, økonomi eller organisasjon til å ivareta de økte kravene til barneverntjenesten. I småkommunene er gjerne barnevernarbeideren alene i løsningen av vanskelige oppgaver. Fordi det er få saker av hvert slag, får vedkommende ikke opparbeidet seg rutine og kompetanse til å håndtere disse sakene. Samtidig påpeker Jørgensen at barnevernarbeidere ofte blir utsatt for betydelig press fra lokalsamfunnet i tvangssaker, noe som gjør at mange kvier seg for å handle "på tvers av bygdenormene" (Jørgensen 1997:134). På bakgrunn av informasjonen fra spørreskjemaene og intervjuene, anbefaler Jørgensen utstrakt interkommunalt samarbeid og en åpen dialog mellom forvaltningsnivåene, for å styrke de faglige sidene i arbeidet.

Jarmund Veland (1998) har skrevet en hovedoppgave i sosiologi om barnevern i små og store kommuner. Mens omfanget av barn i barneverntiltak er relativt likt i små (under 5000 innb.) og store (over 50 000 innb.) kommuner, er typen tiltak som ble gitt barna svært forskjellig i de to gruppene kommuner. Omsorgstiltak (ofte tvangstiltak) har klart størst omfang i de største kommunene, mens (frivillige) hjelpetiltak er mer utbredt i småkommunene. Veland søker i sitt arbeid å finne årsaker til denne forskjellen mellom store og små kommuner. Han undersøker om innbyggernes løse eller tette relasjoner til hverandre påvirker barnevernarbeiderens funksjon som formell sosial kontrollør. Velands analyser bygger på et omfattende statistisk materiale. Blant annet har han gjennomført en undersøkelse av 500 barnevernarbeidere i 176 norske kommuner. Veland konkluderer med at forskjellene i tiltakstype ikke alene kan forklares med ulikheter i behov for tiltak. Han finner at barnevernarbeidere i små kommuner utsettes for andre typer belastninger enn de som jobber i større kommuner. Dessuten varierer ressurser og organisering mellom ulike typer kommuner (Veland 1998:iii). Resultatene av Velands analyse tilsier at "det er betydelig vanskeligere å nå utsatte barn med hjelp i tette enn i løse samfunn" (Veland 1998:iv). I små, tette samfunn har barnevernarbeiderne relasjoner til klientene som ligger utenfor rollen som barnevernarbeider og myndighetsperson. Dette vil kunne bidra til at sosiale problemer forebygges, og til intervensjon på et tidlig tidspunkt. På den annen side vil barnevernarbeiderens handlinger være svært synlige, og hun eller han utsettes for kontinuerlig kontroll fra lokalsamfunnets medlemmer. Dette kan bidra til at inngripen blir utsatt til forholdene er av en slik karakter at det er legitimt ut fra lokalsamfunnets normer å intervensjon, skriver Veland (1998:229). Inngrep føles ofte vanskeligere for barnevernarbeidere som ikke har et fagmiljø å støtte seg til i egen kommune. Mangelen på kolleger sees som et betydelig problem i de minste kommunene (Veland 1998:93). Velands undersøkelse viser dessuten at barnevernarbeiderne i de minste kommunene oppfatter det som en belastning i arbeidet å møte klienter på fritiden.

I et tidligere arbeid har Veland (1993) undersøkt utviklingen til et stort antall barn født på 1960-tallet, og som kom under offentlig omsorg. Undersøkelsen omfattet en bykommune og fire distriktskommuner. Veland fant at mens 60 % av bybarna klart seg godt som voksne, gjaldt dette bare 25 % av distriktsbarna. Distriktsbarna var gjennomgående eldre og hadde større problemer da de kom under omsorg, sammenliknet med barna fra bykommunen. Veland oppfatter dette som et utslag av at barnevernet i mindre kommuner venter for lenge før de tar i bruk omsorgstiltak, noe som kan skyldes de tette og gjennomsløkte forholdene i disse kommunene.

Organisering og bemanning i det kommunale barnevernet

Evalueringen av Statens fireårige handlingsplan for barnevernet viste en nær sammenheng mellom kommunestørrelse og måten barnevernoppdragene var organisert på i kommunene (Bastøe 1991). I de fleste kommuner under 5000 innbyggere er barnevernet en integrert del av stillingene på sosialkontoret, mens kommuner mellom 5 000 og 15 000 innbyggere har større muligheter til å øremerke stillinger til barnevern. 26 prosent av kommunene har ikke øremerkede stillinger for barnevern. Dette er først og fremst kommuner under 5000 innbyggere (Veland 1997:74). I kommuner over 15 000 innbyggere, eksisterer det ofte egne barnevernteam. Kristofersen og Slettebø (1992:61) mener det er flere gode grunner til å skjerme barnevernoppdrag organisatorisk. Barnevernarbeid krever spesialistkompetanse, både på det juridiske, psykologiske og det sosialfaglige området.

Fauske (1997:94) finner at antall barnevernssaker avhenger av flere forhold. For det første varierer omfanget av problemer, slik også Kommunal monitor (1999) viste. I kommuner der omfanget av sosiale problemer ellers i samfunnet er stort, er det vanligvis også mange barnevernssaker. For det andre klarer kommunene i varierende grad å avdekke og registrere barnevernproblemer. Fauske finner en klar sammenheng mellom kapasiteten til barnevernet – antall stillinger i forhold til antall barn 0-17 år – og antall barneverntiltak. Kapasiteten i andre velferdstjenester spiller også inn, slik at det er flest barneverntiltak i kommuner som har god kapasitet i helse- og sosialtjenestene. Fauske finner også at organiseringen av barneverntjenesten er av betydning for antall barneverntiltak. Kommuner med en egen barneverntjeneste har flere tiltak og mer samarbeid med andre etater og tjenester enn kommuner som har organisert barnevernet på en annen måte.

I studiet av barneverntiltak i enkeltkommuner vil 'spesielle forhold' kunne ha stor effekt. Et slikt 'spesielt forhold' er dårlig samspill mellom enkelte klienter og barnevernets saksbehandlere (Grinde 1996:118). I små kommuner kan slike samarbeidsproblemer føre til særlig vanskelige forhold, fordi kommunen ikke har tilstrekkelig personale til å skifte saksbehandler når slike situasjoner oppstår.

Kommunal monitor (1998:64) viser at de minste kommunene (under 1000 innbyggere) har markert lavere andel av barnevernarbeidere med utdanning som sosionom eller barnevernspedagog. Det finnes ikke opplysninger om hvilke kvalifikasjoner de ansatte i barnevernet i småkommunene har, men den lavere andelen med spesialkompetanse i barnevern kan sees som en mulig svakhet.

En side ved innbyggernes rettssikkerhet dreier seg om retten til å få behandlet sakene i rimelig tid. Særlig når det gjelder barnevernssaker, er det ofte av stor viktighet at kommunen handler raskt. Kommunal monitor (1999:65) har data for andel meldinger til barnevernet behandlet innen en uke i kommunen. De aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) har en klart lavere andel meldinger behandlet innen denne fristen, sammenliknet med andre kommuner. For kommuner ut over 1000 innbyggere finnes det

ikke noe mønster i sammenhengen mellom kommunestørrelse og behandlingstid. Kommuner med mellom 1000 og 2000 innbyggere ligger for eksempel svært godt an på statistikken over behandlingstid i barnevernet.

I de minste kommunene kan det oppstå problemer med å få ansatte med tilstrekkelig barnevernfaglig og/eller juridisk kompetanse, eller spesialkompetanse på andre relevante områder. Svært små forhold vil også med større sannsynlighet gi habilitetsproblemer. Små kommuner vil dessuten ha et lite erfaringsgrunnlag for behandling av vanskelige saker. Flere forskere har pekt på at ordningen med fylkesnemnder gjør at det blir enda mer krevende for kommunene – både ressurs- og kompetansemessig – å bringe frem omsorgssaker (Falck og Havik 2000). Særlig for de minste kommunene uten øremerkede stillinger i barnevernet, kan det være krevende å bringe en sak inn for fylkesnemnda. Som vi tidligere nevnte, viser analyser fra Kommunal monitor (1999:75) at rike kommuner i større grad bruker omsorgstiltak enn fattigere kommuner. Det kan synes betenkelig om bruken av omsorgstiltak overfor barn skal begrenses eller bestemmes av kommunens ressursituasjon. På den annen side kan det kanskje være lettere å få til samordning mellom ulike etater i små kommuner, og slik sett få til bedre og mer helhetlige løsninger i tiltakene overfor barna i barnevernet.

4.4 Sammenfattende drøfting

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

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

De minste kommunene har dessuten få ressurser innen barnevernet. Ofte er det bare en person som arbeider med disse sakene, og vedkommende arbeider gjerne i tillegg med andre saksområder. Undersøkelser har vist at mange barnevernarbeidere i de minste kommunene føler det som en stor belastning å være alene om vanskelige saker, og ønsker seg et større fagmiljø å støtte seg på.

5 Størrelse og samfunnsutvikling

5.1 Innledning

I tillegg til den alminnelige tjenesteytingen overfor innbyggerne, skal kommunene ivareta oppgaver knyttet til utviklingen av lokalsamfunnet. Christiansenutvalget kaller dette for 'samfunnsbygging', og inkluderer planlegging, næringsutvikling og miljøvern i begrepet (NOU 1992:15).

Rollen som samfunnsutvikler har vært sett som kanskje den største utfordringen for små kommuner. Oppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrensene. Samfunnsbyggingsoppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft.

5.2 Planlegging

5.2.1 Kommunenes oppgaver i planleggingen

Gjennom plan- og bygningsloven er alle kommunene pålagt å utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sitt område. Kommunen har ansvar for å utarbeide kommuneplan med arealdel, som skal gi rammene for utviklingen og forvaltningen av arealer og andre naturressurser i kommunen. Kommunestyret skal minst en gang i løpet av hver valgperiode behandle kommuneplanen samlet.

Planlegging som statlig pålegg kan sees som et uttrykk for et krav om funksjonell likhet: Alle kommuner skal planlegge etter samme lov- og regelverk med standardiserte krav til planleggingens prosess, form og innhold (Kleven 1991:114). Kommunene vil på sin side ha behov for å velge en lokal tilpasning mellom problemer og planformer – et uttrykk for territoriell frihet. Disse to perspektivene kan komme i konflikt.

Plankravet fra staten innebærer at kommunen som politisk og administrativt apparat må ha forutsetninger for å lage og ajourføre en kommuneplan. Dette stiller krav til kommunens planfaglige kompetanse, til kapasiteten i administrasjonen og til det politiske beslutningssystemet. Skal kommuneplanlegging fungere som styringsverktøy, forutsetter det også samordning av sektorer og nivåer i kommunen. Spørsmålet er om de små kommunene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i administrasjonen til å ivareta planleggingsoppgavene på en forsvarlig måte, eventuelt om de har ressurser til å kjøpe inn slik kompetanse.

Christiansenutvalget refererte tall som viser at 50% av kommunene hadde en rettskraftig kommuneplan eller kommunedelplan ved utgangen av 1991. I tillegg var de fleste gjenværende kommunene i gang med kommuneplanarbeidet. Omtrent 10-15% av kommunene var ikke i gang med, eller hadde langsom fremdrift i, dette arbeidet. NOU 1992:15 karakteriserer planstatus på gjeldende tidspunkt som "lite tilfredsstillende" (NOU 1992:15, s. 157). Kleven (1988) viser at planstatus var dårligere i små kommuner enn i store kommuner i 1988. Han har to hovedforklaringer på dette mønsteret. For det første kan de små kommunenes lavere planberedskap skyldes at de har lavere *kompetanse* i administrasjonen. Store kommuner vil sannsynligvis ha bedre muligheter for å skaffe seg og beholde nødvendig spisskompetanse, og også ha større muligheter for en bedre og mer systematisk opplæring og bruk av den arbeidskraften de allerede har. Et aspekt ved dette vil også være om de små kommunene, med små administrasjoner, har tilstrekkelig *kapasitet* til å drive planleggingsvirksomhet. For det andre kan småkommunenes mangelfulle planlegging skyldes at små kommuner preges av enkle og oversiktlige forhold, slik at *behovet* for planer er mindre i disse kommunene.

Et annet spørsmål er knyttet til om de små kommunene utgjør geografisk funksjonelle områder for planlegging. Hemmes den overordnede planleggingen av at de oppgavene som skal løses går ut over kommunens grenser? Fungerer samarbeid og samordning av slike oppgaver på tvers av kommunegrensene?

5.2.2 Hva sier forskningen om småkommunenes behov, kapasitet og kompetanse?

Kleven (1988) finner støtte både for hypotesen om at småkommunenes *evne* til planlegging er mindre, og for hypotesen om at deres *behov* for planlegging ikke er like stort som for større kommuner. De mindre kommunene har størst problem med å rekruttere og beholde kvalifisert personell i kommuneadministrasjonen, og er også mest avhengige av å kjøpe planleggingskompetanse i private konsulentfirma. Store, sentrale kommuner må hanskles med større kompleksitet, og har derfor et annet behov for planlegging enn små kommuner.

Miljøverndepartementet (1999) har utarbeidet en oversikt over status i kommunenes arbeid med kommuneplanens arealdel pr. februar 1999. Dokumentet systematiserer ikke kunnskapen om kommunenes planstatus. Det er derfor vanskelig å trekke slutninger om kommunestørrelse også har betydning for kommunenes planlegging mot slutten av 1990-årene.

Eva Falleth, som leder Plansenteret ved Norsk institutt for by- og regionforskning, er nå (høsten 2000) i ferd med å utføre et forskningsprosjekt, der hun sammenlikner små og store kommuners arbeid med kommuneplanen. Data fra samtlige norske kommuner er samlet inn, men er foreløpig ikke bearbeidet og analysert.

Gjertsen og Kleivan (1999) har studert kommuneplanlegging i kommunene i Nordland. Undersøkelsen består av en kvalitativ del, der åtte av kommunene studeres nærmere, og en kvantitativ del basert på en spørreskjemaundersøkelse til politikere og administrasjon i samtlige Nordlandskommuner. Gjertsen og Kleivan finner at liten ressursmessig og administrativ kapasitet oppfattes som den viktigste hindringen for kommuneplanarbeidet (Gjertsen og Kleivan 1999: 51). Det er særlig de små kommunene som opplever at de har liten kapasitet og små ressurser til planleggingsaktiviteter. Kommunene med under 3000 innbyggere har administrasjonsutgifter over gjennomsnittet for kommunene i fylket. Samtidig har kommuner med høye administrasjonsutgifter en større tendens til *ikke* å ha utarbeidet kommuneplan enn andre kommuner. Gjertsen og Kleivan mener at de minste

kommunenes høye administrasjonsutgifter er et tegn på et mindre kapasitetsmessig spillerom i administrasjonen, som gjør at de har begrensede muligheter til å rette oppmerksomheten mot overordnet planlegging (Gjertsen og Kleivan 1999:67).¹⁵

Gjertsen og Kleivans undersøkelse viser at kommunene opplever et stort behov for faglig veiledning og erfaringsutveksling i planprosessen. Både administrativt ansatte og politikere mener det er særlig nyttig å utveksle erfaringer med andre kommuner. Forskerne finner at de minste kommunene har størst behov for samhandling med det regionale nivået i planleggingsprosessen, og mener dette åpenbart har sammenheng med den administrative kapasiteten i kommunene (Gjertsen og Kleivan 1999:52).

Gjertsen og Kleivans kartlegging utgjør første fase i et prosjekt initiert av Nordland fylkeskommune og fylkesmannen i Nordland for å bedre kommunenes planleggingsprosesser. I fase 2 av prosjektet skal fire Nordlandskommuner gjennomføre et prøveprosjekt i planlegging. NIBR skal følge denne fasen for å sikre læringseffekt til de andre kommunene i fylket.

Det er i de senere årene ikke gjennomført systematiske undersøkelser av kommunenes tilgang på planfaglig kompetanse. For å bøte på dette, er det i regi av Kommunalteknisk forening i år (2000) sendt ut og samlet inn et spørreskjema for å kartlegge kommunenes personellressurser på feltet. Datamaterialet er foreløpig ikke analysert, men vil innen kort tid gjøres tilgjengelig for forskningsmessig analyse.

5.3 Miljøvern

Staten har et overordnet ansvar for miljøpolitikken i Norge, men kommunene er tildelt et viktig utøvende ansvar på dette området. Miljøvernoppgavene er sektorovergrepene, og setter derfor særlige krav både til organiseringen og til forvaltningen av disse oppgavene. Miljøproblemer og -oppgaver stopper dessuten sjelden ved kommunegrensene. Skog- og fjellområder og vassdrag strekker seg for eksempel gjerne gjennom flere kommuner, slik at en vellykket forvaltning av disse naturressursene må skje i et samarbeid mellom kommuner. Miljøvernoppgavene er med andre ord preget av eksterne virkninger – det vil si at det en kommune gjør har positive eller negative effekter for en eller flere andre kommuner. Miljøproblemer oppstår dessuten ofte som utilsiktede virkninger av annen kommunal og privat virksomhet. Dette innebærer store utfordringer for de kommuneansatte som skal arbeide med miljøspørsmål lokalt. I tillegg eksisterer det ofte ikke enkle løsninger på miljøspørsmålene, og oppgavene krever i mange tilfeller spesialisert kunnskap innenfor et stort spekter av områder. Et viktig spørsmålet her er om de minste kommunene besitter den kompetansen og administrative kapasiteten som er nødvendig for å ivareta miljøvernoppgavene på en tilfredsstillende måte. Et annet spørsmål er knyttet til politikernes vilje til å ta ansvar for de lokale miljøoppgavene.

Store og små kommuners evne og vilje til miljøarbeid

Christiansenutvalget refererer en undersøkelse av Hovik (1991), som studerer kommunenes vilje og evne til å løse lokale miljøproblemer. *Vilje* til kommunalt ansvar måles ved om kommunene søkte om å få være med i MIK-forsøket ("Miljøvern i

¹⁵ En motsatt mekanisme kan også gjøre seg gjeldende. Kommuner med store utgifter til administrasjon kan tenkes å ha *større* kapasitet i administrasjonen enn andre kommuner, og derved ha *bedre* planstatus. I så fall må kommunenes lave planstatus forklares med andre faktorer. Denne tankegangen presenteres ikke i rapporten fra Nordlandsforskning.

kommunen”). *Evne* til å løse miljøproblemer måles ved kommunenes rapportering av faktisk aktivitet på en rekke områder.

Hovik (1991) finner at folkerike kommuner er langt mer interessert i å delta enn de små kommunene. Dette kan skyldes at de store kommunene har større kapasitet og kompetanse til å drive slik forsøksvirksomhet, men også at de opplever større og flere miljøproblemer, det vil si at de har større behov for å løse sine miljøproblemer. Kommunestørrelse (antall innbyggere) har imidlertid ulik betydning som forklaringsfaktor i sentrale og perifere strøk. I sentrale strøk er det en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og ønske om å bli MIK-kommune, mens denne sammenhengen ikke eksisterer i mer perifere og spredtbygde kommuner. Dette kan skyldes at den gjensidige avhengigheten er størst i folkerike kommuner i sentrale strøk. De mindre kommunene i sentrale strøk er mer utsatt for import/eksport av miljøproblemer, noe som kan hemme viljen til å gjøre noe selv med problemene.

Hovik og Reitan (1994) har sett på hva som bestemmer lokalpolitikernes holdninger til miljøvern. De skiller mellom en lokal dimensjon og en generell dimensjon. Den lokale dimensjonen dreier seg om holdningen til lokale miljø saker, mens den generelle dimensjonen måler politikernes meninger om tema i den generelle miljøpolitiske debatten. Multivariate statistiske analyser viser en sterk sammenheng mellom kommunestørrelse og holdningene til miljøvernsspørsmål, både på den lokale og den generelle dimensjonen. Kommunestyrepolitikere i store kommuner har jevnt over et ganske mye større miljøengasjement enn politikere i mindre kommuner (Hovik og Reitan 1994:249). I den grad dette er et tegn på at miljøproblemene har større omfang i folkerike kommuner, forventet forskerne at folketallet særlig ville slå ut på holdningene til lokale spørsmål, men dette gir dataene ikke støtte for. Politikere i de store kommunene er vel så opptatt av de generelle miljøproblemene som de lokale, sammenliknet med politikere fra små kommuner. Disse resultatene bekreftes i en senere undersøkelse av miljøvernets plass i kommunepolitikken. Kommunestyrepolitikere i store kommuner er mer positive til at kommunen skal prioritere lokale miljøoppgaver enn politikere i mindre kommuner (Hovik og Harsheim 1996:41)

En kartlegging av kommunenes arbeid med Lokal Agenda 21 er kort rapportert i Lafferty m.fl. (1998:83). Forskerne finner at store kommuner er mer aktive i LA21-sammenheng enn mindre kommuner, også når de kontrollerer for andre forhold i kommunene. To andre variable er også av betydning: graden av aktiv medvirkning fra vanlige borgere og interessegrupper, samt om kommunen har et administrativt organ for tverrsektoriell koordinering av miljøarbeidet.

Når det gjelder kommunenes *evne* til å løse miljøproblemer, finner Hovik at kommunens størrelse ser ut til å ha mindre betydning. Store kommuner har ikke et høyere aktivitetsnivå totalt, og har heller ikke større bredde i tiltakene. Men mens de store kommunene satser mest på problemstillinger knyttet til trafikk, kloakk og renovasjon, er de små mest opptatt av utmarks- og naturforvaltning. Selv om småkommunene har mindre kompetanse til å ivareta miljøvernoppgavene, kan nærheten til innbyggerne i disse kommunene gjøre det enklere å inspirere innbyggerne til miljøengasjement og tilpasse tiltakene til lokale behov.

Hovik og Johnsen (1994) har undersøkt trekk ved miljøvernarbeidet i kommunene. De fleste av analysene er ikke gjennomført med henblikk på betydningen av kommunestørrelse, men noen forskjeller mellom store og små kommuner rapporteres. Hovik og Johnsen finner ulikheter i rekrutteringsmønstret mellom kommuner av ulik størrelse. De minste kommunene har den største andelen miljøvernledere med lav utdanning. I disse kommunene er det også flest naturforvaltere blant de ansatte i miljøvernarbeidet. I de

største kommunene er det betydelig flere planleggere som arbeider som miljøvernledere enn i mindre kommuner.

Hvordan er det lokale miljøvernarbeidet organisert?

Kommunens organisering av miljøvernarbeidet kan være en indikator på hvilken evne og vilje det er i kommune til å satse på dette arbeidet. Det er foretatt enkelte undersøkelser av hvilke betingelser miljøvernarbeideren arbeider under i kommunene.

Lafferty m.fl. (1998) rapporterer resultater fra en undersøkelse av det lokale miljøvernet. Ved hjelp av en survey til samtlige norske kommuner, har de blant annet kartlagt hvilke kommuner som har ansatte som arbeider i miljøvernstilling. Tallene viser at andelen kommuner som ikke har en fast eller midlertidig ansatt miljøvernarbeider, er høyere i de minste kommunene enn i større kommuner. Mens 64 % av kommunene under 3000 innbyggere har en fast ansatt i miljøvernstilling, har samtlige kommuner over 30000 en fast ansatt i en slik stilling (Lafferty m.fl. 1998:61). Kommuner i Nordland og Troms har i mindre grad enn kommuner i andre fylker fast ansatte miljøvernarbeidere.

Lafferty m.fl. (1998:64) har konstruert en indeks for "MIK-styrke", basert på om kommunene har fast ansatte miljøvernarbeidere, om disse arbeidstakerne arbeider heltid eller deltid, og om de arbeider bare med miljøspørsmål eller også har andre oppgaver. Over 60 % av de to laveste verdiene på indeksen tilskrives kommuner med mindre enn 3000 innbyggere, noe som henger sammen med at MIK-kriteriene satte som betingelse for at kommunen skulle få støtte til ansatt i hel stilling, at kommunen hadde mer enn 3000 innbyggere. Kommuner under 3000 innbyggere er derfor utelatt fra de multivariate analysene. Mens bivariate analyser viser en sterk sammenheng mellom kommunestørrelse og "MIK-styrke", forsvinner denne nesten helt ved kontroll for andre trekk ved kommunen, som bosettingstetthet, sentralitet, næringsstruktur og politisk profil. Den eneste variabelen som ser ut til å påvirke kommunens prioritering av miljøvernstillingen, er bosettingstetthet. Tett befolkede kommuner har en høyere tendens til å ha fast ansatte miljøvernarbeidere i full stilling, og som har bare miljø som arbeidsfelt, enn mer spredtbygde kommuner. Lafferty m.fl. (1998) studerer videre ulike sider ved organiseringen og bemanningen av miljøvernarbeidet i kommunene, men disse analysene viser ikke betydningen av kommunestørrelse.

Hva bestemmer tiltaksomfang og -type?

Hovik (1994) studerer kommuner som deltar i MIK (Miljøvern i kommunene)-satsingen. Hun ser blant annet på hvilke forhold i kommunen som har betydning for antall og type miljøverntiltak kommunen har iverksatt: organiseringen av miljøvernarbeidet, strukturelle trekk ved kommunen, om kommunen var med i MIK-forsøket, problemoppfatninger, politiske forhold og kommunens økonomiske situasjon. Hovik finner at satsingen på investeringstiltak henger nøye sammen med innbyggertallet i kommunen, mens driftstiltak ikke viser noen slik sammenheng. Tettbygde kommuner har også flere investeringstiltak enn spredtbygde kommuner (Hovik 1994:195). Ved en nærmere oppdeling i type tiltak, viser analysene at folkerike kommuner i større grad enn andre kommuner satses på trafikktiltak og tiltak knyttet til avløp og renovasjon. Bosettingstettheten i kommunen ser også ut til å påvirke kommunens prioritering av trafikktiltak. Kommuner som er store i utstrekning har flere tiltak innenfor naturressursforvaltning og tiltak overfor næringslivet (Hovik 1994:196). Modellene har generelt svært liten forklaringskraft. Det er bare antallet tiltak innenfor trafikkområdet som i noen særlig grad kan forklares av de faktorene som er tatt med i analysene.

5.4 Næringsutvikling

Også oppgavene innenfor kommunal næringsutvikling setter krav til kommunene om faglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Mens planleggingsoppgavene gjerne fremstår som mindre komplekse i små kommuner sammenliknet med større kommuner, vil småkommunene i mange tilfeller stå overfor særlig utfordrende oppgaver i næringspolitikken. Mange småkommuner har et betydelig fraflyttingsproblem, og behovet for lokal næringsutvikling for å skape arbeidsplasser kan være prekært. Effektiv næringsutvikling forutsetter gjerne samordning, mellom etater, mellom kommuner og mellom offentlige og private aktører. Ukoordinert næringsutvikling kan gi gratispassasjerproblemer for kommunene, for eksempel ved at en kommune som satser på en aktiv næringspolitikk kan oppleve at de som sysselsettes i kommunen bosetter seg i – og betaler skatt til – nabokommunen.¹⁶ Likeledes kan mangel på koordinering medføre at kommuner bruker ressurser på å utkonkurrere hverandre i næringsetableringen (Hagen og Sørensen 1997:143).

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

I Christiansenutvalgets innstilling ble det referert til en studie av Bukve m.fl. (1991) som har undersøkt små og store kommuners innsats i tiltaksarbeid (NOU 1992:15). Forskerne finner at små kommuner er aktive i dette arbeidet, primært fordi de har mange problemer knyttet til nærings- og folketallsutvikling. Ut over det formaliserte tiltaksarbeidet, fungerer kommunene som samordningsorganer for en rekke tiltak og prosjekter. Kommunene er derfor avhengig av at det finnes næringsrettet kompetanse i kommuneadministrasjonen, som kan ta hånd om prosjektvurdering, planlegging, økonomistyring, osv. De små kommunene har størst kompetanseproblemer, men disse må også sees i sammenheng med kompleksiteten i de oppgaver som skal løses. I forbindelse med næringsutvikling, er det kanskje særlig de små utkantkommunene som stilles overfor de største og mest komplekse utfordringene. Mangel på kompetanse og stabil kommunal arbeidskraft, kan lede til uheldige satsinger og sløsing med knappe ressurser (Bukve m.fl. 1991).

Bukve (1994) skriver om kommunal innsats i næringsutvikling på 1980-tallet. Hans siste registrering av kommunalt tiltaksarbeid er fra 1990, og boken representerer i så måte lite nytt i forhold til det som ble oppsummert i Christiansenutvalgets innstilling. De minste kommunene har på mange måter størst behov for å drive næringsutvikling, og det er også disse kommunene som har størst aktivitet på dette området.

Hødnebø og Lund (1994) og Nergaard (1996) har studert næringslivets vurderinger av det kommunale tjenestetilbudet. De skisserer tre roller som kommunene kan ha overfor næringslivet: forvaltningsrollen, produsentrollen og entreprenørrollen. *Forvaltningsrollen* innebærer bl.a. at kommunen forvalter et lovverk og utvikler reguleringsplaner.

¹⁶ Dette oppleves trolig som et større problem nå når bedriftsskattene ikke lenger tilfaller den kommunen bedriften er etablert i. Den nye ordningen innebærer at personbeskatningen blir viktigere for kommunene, noe som kan medføre at kommunene først og fremst legger vekt på å bosette folk. I kommuner som ligger slik til at det er vanskelig å bo i en kommune og arbeide i en annen, blir imidlertid gratispassasjerproblemene ikke like påtrengende.

Produsentrollen kan bety at kommunen veileder om støtteordninger, formidler kontakt til fagfolk og ellers stimulerer næringslivet ved å vise interesse og engasjement.

Kommunenes rolle som *entreprenør* kan innebære å drive målstyrt aktivitet knyttet til langsiktig strategisk planlegging, ved å utvikle nettverk, stimulere til jobbskaping og nyetablering eller ved å bidra til likeverdige konkurranseforhold gjennom innkjøpspolitikk og anbudspraksis (Hødnebo og Lund 1994:85-87; Nergaard 1996:37-38). Begge rapportene studerer relativt store norske kommuner, og kan derfor ikke si hvordan de små kommunene takler sine oppgaver i næringspolitikken. Undersøkelsene kan imidlertid gi en viss forståelse for hva bedriftslederne forventer av kommunene, og hva de mener er særlig viktig at kommunene bidrar med.

Bedriftslederne i Nergaards undersøkelse ser som særlig viktig at kommunen har rask og god saksbehandling, gode reguleringsplaner og interesse for bedriftenes problemer.

Dessuten ønsker de at kommunen skal stimulere til jobbskaping og nyetablering.

Bedrifter i de tre nordligste fylkene legger noe større vekt på kommunale tjenester overfor næringslivet, og ser næringspolitikken (særlig deler av entreprenørrollen) som viktigere enn det bedrifter i resten av landet gjør (Nergaard 1996).

5.5 Sammenfattende drøfting

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

Vi har sett at det eksisterer relativt begrenset kvantitativ forskning om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem. Disse elementene blir viktige å se nærmere på i de kvalitative undersøkelsene i neste fase av dette prosjektet.

6 Indikatorer for studie av generalistkommunekravet

6.1 Kommunestrukturens betydning for dimensjonene i generalistkommunekravet

I de foregående kapitlene har vi gått i gjennom en del nyere forskning om sammenhengen mellom kommunestørrelse og de fire dimensjonene i generalistkommunekravet. Følgende tabell gir en oppsummering av kunnskapen.

Tabell 6.1 *Observerte sammenhenger mellom kommunestørrelse og kommunenes løsning av oppgavene innenfor demokrati, tjenesteyting, rettssikkerhet og samfunnsutvikling.*

	Observerte forskjeller mellom små og store kommuner
Kommunestrukturens betydning for lokaldemokratiet	
Direkte demokrati	I små kommuner er det mer direkte kontakt mellom innbyggere og administrasjon, og mellom innbyggere og politikere I store kommuner er befolkningen mer aktive i aksjoner, demonstrasjoner o.l., og i interessegrupper. Store kommuner har flere tiltak for å involvere innbyggerne og grupper av innbyggere.
Representativt demokrati	I små kommuner er valgdeltakelsen noe høyere, men deltakelsen henger sterkere sammen med politisk kompetanse. Partiene oppfattes som mindre relevante i små kommuner, og det er sterkere personfokus. En høyere andel av innbyggerne har politiske verv i små kommuner. Små kommuner har en klart lavere kvinneandel i kommunestyret. Større kunnskaper, tillit og legitimitet i små kommuner.
Brukerdemokrati	Store kommuner har i større grad tiltak for å involvere brukerne av kommunale tjenester.
Deliberativt demokrati	Store kommuner har i større grad kontaktutvalg og ulike innbyggerråd, og bruker Internett noe mer overfor innbyggerne.

Kommunestrukturens betydning for tjenesteproduksjonen	<p>Små kommuner har gjennomgående høyere dekningsgrader av helsetjenester og av barnehager.</p> <p>Store kommuner bruker mer penger på kulturformål, og har større boligpolitisk aktivitet.</p> <p>Noe lavere tilgjengelighet til og mindre spesialisering av tjenestene i små kommuner.</p> <p>Det er usikker kunnskap om det eksisterer kvalitetsforskjeller i tjenestene i små og store kommuner.</p> <p>Klare stordriftsfordeler i pleie- og omsorgsinstitusjoner, kommunehelsetjeneste, grunnskole, tekniske tjenester og kommuneadministrasjon.</p> <p>For enkelte tjenester har de små kommunene lavere utgifter pr. standard plass.</p> <p>Befolkningen i de små kommunene er mest tilfreds med 'ansikt-til-ansikt'-tjenestene, mens befolkningen i de store kommunene er mest tilfreds med transport, tekniske tjenester og fritids- og kulturtilbud.</p> <p>De små kommunene er mest fleksible, og har slik sett størst omstillingsevne.</p> <p>De største kommunene er mest endringsorienterte, og tar i større grad i bruk 'moderne' styringsverktøy.</p>
Kommunestrukturens betydning for innbyggernes rettssikkerhet	<p>Små kommuner opplever oftere habilitetsproblemer pga. slektskap eller kjennskap.</p> <p>Små kommuner har relativt færre barn i omsorgstiltak. Nærhet, liten kapasitet samt manglende kompetanse, erfaring og fagmiljø kan føre til passivitet i barnevernet i små kommuner.</p>

Kommunestrukturens betydning for samfunnsutviklingen	
– Fysisk planlegging	Små kommuner har mindre administrativ kapasitet og lavere planberedskap.
– Næringsutvikling	Små kommuner er aktive i tiltaksarbeid, men ellers er det liten systematisk kunnskap om småkommunenes næringsutvikling.
– Miljøvern	Store kommuner viser større vilje til miljøvernarbeid, og kommunestyrepolitikerne i store kommuner har et sterkere miljøengasjement. Små kommuner har i mindre utstrekning fast ansatte miljøvernarbeidere.

Denne delen av rapporten skal identifisere hvilke indikatorer det er ønskelig og mulig å benytte for å studere kommunenes evne til å ivareta generalistfunksjonene. De neste to delprosjektene vil bestå henholdsvis av en kvalitativ studie av fire små kommuner og en statistisk analyse av mange, eller samtlige, kommuner. Den statistiske undersøkelsen vil få sin konkrete utforming i lys av de grundigere studiene av de fire enkeltkommunene. Vi vil derfor i dette kapitlet forsøke å angi hvilke mulige kilder til relevant statistisk informasjon som eksisterer på dette feltet, samt drøfte noe nærmere hvilke indikatorer vi mener er interessante å se nærmere på i de kvalitative undersøkelsene.

6.2 Måling av kommunenes ytelser

6.2.1 Prinsipielle og praktiske problemer med å sette standarder for kommunale ytelser

Hensikten med prosjektet er å kunne si noe om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. Dette kan gjennomføres på flere måter. På den ene side kan vi forsøke å fastsette klare grenser for når en kommune kan sies å innfri kravet. På den annen side kan vi peke på hvilke funksjoner kommunene ser ut til å ha problemer med å ivareta, samt på barrierer og løsningsstrategier i den kommunale oppgaveløsningen. Vi mener det er gode grunner for å benytte denne siste tilnærmingen i case-studiene. Grunnene er både av prinsipiell og praktisk/metodisk karakter.

En prinsipiell diskusjon dreier seg om i hvilken grad forskjeller mellom kommunene skal aksepteres. Dette er i bunn og grunn et ideologisk spørsmål. Mens noen vil si at forskjeller mellom kommunene viser at det kommunale selvstyret faktisk fungerer, at kommunene har rom for å prioritere etter egne innbyggers ønsker og behov, vil andre mene at tilbudet til befolkningen ikke bør avhenge av bosted. Denne diskusjonen speiler det grunnleggende dilemmaet mellom autonomi og likhet. De fleste vil kanskje mene at noen kommunale ytelser kan variere mer enn andre. Vi ser også i praksis at staten styrer grunnskolen betydelig mer enn kultursektoren, fordi det oppfattes som spesielt viktig at det gis et godt grunnskoletilbud til alle, uansett bosted. Dette er imidlertid et svært politisert spørsmål, som vi finner vanskelig å ta stilling til her.

Et mindre omstridt synspunkt er sannsynligvis at samtlige borgere skal få ivaretatt sin rettssikkerhet i kommunale avgjørelser. Når det gjelder rettssikkerhet er det altså ikke snakk om at alle kommuner skal ha lik mulighet for å sørge for folks rettssikkerhet, de skal faktisk ivareta den. Rettssikkerhet kan altså i prinsippet oppfattes som et absolutt krav til sluttresultatet av kommunal virksomhet.

Blant de mer praktiske og metodiske problemene ved å fastsette klare grenser for kommunenes evne til å ivareta generalistfunksjonene, er at sluttresultatet av kommunenes politikk som oftest er vanskelig å måle. Det "egentlige" sluttresultatet måles hos den enkelte borger eller bruker i kommunen. Dette innebærer at resultatet av kommunens ytelse av helsetjenester må måles i den enkelte pasients eller innbyggers helse. Dette er problematisk av to grunner. For det første er det ofte vanskelig å måle helsetilstanden til folk, og for det andre er det svært mange andre faktorer som kan virke inn på folks helse enn kommunens politikk. Andre kommunale tjenester – for eksempel kulturtilbud – kan det om mulig være enda vanskeligere å måle effekten av. Løsningen på disse måleproblemene kan være flere. En måte å tilnærme seg resultatmåling på, er å spørre folk om hvor tilfredse de er med et gitt tilbud. En annen måte kan være å vurdere kommunens faktiske tilbud. Det faktiske tilbudet måles for eksempel i dekningsgrader eller i kommunens bruk av økonomiske ressurser til et gitt formål.

Det er altså mulig å si at det er flere nivåer for vurdering av kommunens ytelser, selv om det kan være glidende overganger mellom de ulike nivåene. En kan studere om kommunen *legger forholdene til rette* for et gitt resultat, for eksempel ved å opprette ulike ordninger, lage planer osv. En kan også studere kommunens *prioriteringer*, ved å se på kommunens bruk av ressurser innenfor ulike områder. Kommunens *faktiske tilbud* kan fanges opp ved hjelp av dekningsgrader og lignende. Og ved å vurdere for eksempel tilstanden hos brukerne eller spørre om brukernes tilfredshet, kan en få et bilde av *sluttresultatet* av kommunens politikk.

Tabell 6.2 *Nivåer for måling av kommunenes ytelser, og eksempler på indikatorgrupper*

Nivå:	Tilrettelegging	Prioriteringer	Faktisk tilbud	Sluttresultat
Eksempler på indikatorgrupper:	Organisasjon ('ordninger', planer, etc.)	Ressursbruk	Dekningsgrader	Tilstand hos bruker Brukers tilfredshet

Det er styrker og svakheter forbundet med måling på alle nivåene. Vi har allerede vært inne på noen problemer knyttet til å måle sluttresultatet av kommunens politikk. 'Brukertilfredshet' kan benyttes som en tilnærming til målingen av tilstand hos bruker. Slike tilfredshetsmål kan imidlertid være vanskelige å sammenlikne mellom kommuner, både fordi den enkelte borger ofte ikke har noe sammenlikningsgrunnlag (og det kan eksistere ulike 'terskler' for tilfredshet i ulike kommuner), og fordi det kan være andre faktorer enn kommunens politikk som bestemmer tilfredsheten. Det er dessuten ofte vanskelig å vite nøyaktig hva man måler: er det for eksempel omfanget eller kvaliteten av en tjeneste som vurderes. Og måler man *brukernes* tilfredshet, får man ikke noe mål på tilfredsheten til de som aldri fikk et tilbud.

Hovedproblemet med å måle hvordan kommunen legger til rette for et tilbud, eller ved å se på faktisk ressursbruk, er at vi ikke får målt hva som faktisk kommer ut av de organisatoriske grepene eller de brukte ressursene. Vi vet for eksempel ikke om en

kommune som har høye utgifter til kulturformål faktisk har et bedre kulturtilbud til innbyggerne. Muligheter og ressurser kan skusles bort underveis.

Ved å studere det faktiske tilbudet til befolkningen, nærmer vi oss et mål på resultatet av kommunens politikk. I mange tilfeller kan for eksempel dekningsgrader gi et godt bilde av hva kommunen presterer. Mange barnehageplasser eller institusjonsplasser er vanligvis bedre enn få slike plasser. Likevel vil det ofte være nødvendig med informasjon om innbyggernes behov og ønsker for å få et mer pålitelig bilde av kommunens tilbud. En høy andel eldre med institusjonsplass kan oppfattes som bedre enn en lav andel eldre med slik plass. Men hvis behovet er mye større i kommunen med mange plasser, behøver tilstanden for de eldre totalt sett ikke å være bedre.

Ofte kan problemene ved å studere de enkelte nivåene i kommunens ytelser begrenses ved å bruke indikatorer fra flere nivåer til å supplere hverandre. Noen ganger kan det også være nødvendig å se på flere typer tjenester innenfor et gitt politikkområde, for eksempel er det gode grunner for å se hjemmetjenester og institusjonsplasser i sammenheng.

6.2.2 Case-studiene: tilnærming og indikatorvalg

Hensikten med case-studiene er blant annet å gå mer i dybden på enkeltområder enn hva som er mulig i de kvantitative undersøkelsene. Dette innebærer at vi ikke kan sammenlikne våre case-kommuner med andre kommuner, fordi vi rett og slett ikke har samme informasjon om andre. Med utgangspunkt i case-studiene vil det derfor være problematisk å si at 'våre' kommuner kommer spesielt dårlig eller godt ut relativt til andre kommuner.

I case-studiene ønsker vi særlig å fokusere på *kvaliteten* i tilbudet. Kvalitet innebærer ulike ting for ulike ytelser, men generelt vil vi prøve å fange opp trekk som: fleksibilitet, kompetanse, behovstilpasning og organisering. I tillegg til en kartlegging av kvaliteten i ytelsene, vil vi være opptatt av hvilke *barrierer* kommunene støter på i oppgaveløsningen, og hvilke *strategier* kommunene har valgt for å overkomme barrierene.

I valget av indikatorer for case-studiene, må vi gjøre et utvalg av kommunale oppgaver for nærmere undersøkelse. Vi kan spesifisere disse oppgavene mer eller mindre snevert. Fordelen ved å snevre inn undersøkelsen, er først og fremst at vi får et håndterlig og klart avgrenset materiale. Problemet ved denne strategien kan være at vi kan komme i den situasjonen at de valgte kommunene ikke har den spesielle ordningen vi vil se på (for eksempel brukervedvirkning i eldreinstitusjoner), slik at det rett og slett ikke blir noe å studere. Vi har derfor valgt å beholde en viss åpenhet overfor lokale forhold, slik at indikatorvalget i første omgang holdes på et ikke altfor spesialisert nivå.

Vi ser det som interessant å gå inn på områder der vi tror kommunestørrelsen kan ha betydning for kommunens oppgaveløsning. Dette vil være oppgaver der det er sannsynlig at det eksisterer smådriftsulempere eller smådriftsfordeler. Det er liten tvil om at de små kommunene fungerer bra på mange områder, bl.a. på grunn av overføringssystemet som sikrer de minste kommunene en rimelig god inntekt. Vi ønsker primært å konsentrere case-studiene om funksjoner som vi har grunn til å anta kan være vanskelige å ivareta for småkommunene, og som kanskje derfor utgjør de virkelige prøvestenene i generalistkommunekravet.

Innenfor et såpass tids- og ressursbegrenset prosjekt som dette, vil det ikke være mulig å gjennomføre større undersøkelser i de utvalgte kommunene. Det er derfor uaktuelt å foreta spørreundersøkelser blant innbyggere, brukere eller ansatte i kommunene. Case-

studiene må primært bygges på intervjuer med administrative ansatte og sentrale politikere, samt dokumentgjennomgang.

6.3 Indikatorer på demokrati

I kapitel 2 har vi drøftet ulike forståelser – eller aspekter – av begrepet 'demokrati': direkte demokrati, representativt demokrati, brukerdemokrati og deliberativt demokrati. Disse teoriene vektlegger ulike måter for innbyggerne å få innflytelse på kommunens politikk på.

6.3.1 Tilgjengelige data

Direkte demokrati

Det eksisterer ikke noen fullstendig landsdekkende statistikk om befolkningens deltakelse i demonstrasjoner, aksjoner, opprop, aksjonslister, underskriftskampanjer og lignende (Bjørklund og Sørensen 1990; Bjørklund 1995, Bjørklund 1999, Bjørklund og Saglie 2000). Opplysninger samlet inn i forbindelse med spørreundersøkelser til representative utvalg av befolkningen, kan analyseres med hensyn på kommunestørrelse, men dataene vil ikke kunne brytes ned på enkeltkommuner. Det samme gjelder data om befolkningens direkte kontakt med politikere og administrasjon.

Det er etablert en additiv indeks for kommunalpolitisk deltakelse. Indeksen består av følgende indikatorer: Skrevet under på opprop eller underskriftskampanjer; Deltatt i aksjoner, protestmøter eller demonstrasjoner; Tatt opp saker i parti, fagforening eller annen organisasjon; Henvendt seg til kommuneadministrasjonen; Tatt kontakt med lokalpolitikere.

I Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase finnes det enkelte opplysninger om kommunenes ulike ordninger for å oppmuntre til direkte deltakelse i den politiske prosessen (Vabo 2000): folkemøter, 'politikerdag', barn og unges kommunestyre, bruk av ressurs-/referansegrupper i befolkningen, bruk av befolkningsundersøkelser. Det finnes også undersøkelser av politikere og administratorers kontakt med enkeltinnbyggere, med grupper av innbyggere og med media. Det er også spurt om politikernes vurdering av effektene av slike kontakter.

Representativt demokrati

Opplysninger om valgdeltakelse, og data om nominerte kandidater og innvalgte representanter samt kjønnsfordelingen på disse, er tilgjengelig gjennom NSDs Kommunedatabase. I Kommunedatabasen finnes det også opplysninger om utskifting av kommunepolitikere og om rettede stemmesedler (Hagen og Sørensen 1997). Deltakelse i nominasjonsmøter er også kartlagt. Antall velgere bak hver representant og antall partier/lister som er representert i kommunestyret er tilgjengelig for samtlige kommuner. Det er gjort undersøkelser av om kommunene har etablert kommunedelsutvalg. I tillegg til opplysninger om kommunestyre- og formannskapsmedlemmenes kjønn, er det foretatt undersøkelser av andre sider ved de politiske representantenes sosiale representativitet, så som alder, utdanningsnivå, arbeidssektor og eventuell fremmedkulturell bakgrunn. Disse dataene er imidlertid ikke systematisk analysert med hensyn på kommunestørrelse (Hagen og Sørensen 1997: 188-).

Det foreligger data om befolkningens vurdering av partienes rolle i lokalpolitikken (Skare 1996; Saglie 2000), og av kommunepolitikernes rolle (Vabo 1997). Det er også

gjennomført undersøkelser av befolkningens vilje til å delta i partiarbeid og til å motta kommunale politiske verv. Likeledes foreligger det data om hvorvidt folk har hatt kommunale politiske verv (Bjørklund og Sørensen 1990; Bjørklund 1995). Disse opplysningene gjør det mulig å studere verv i forhold til kommunestørrelse, men dataene bygger på utvalg av befolkningen og kan derfor ikke tilbakeføres til den enkelte kommune. Antall medlemmer i partier, fordelt på kommuner, er også tilgjengelige.

Det er gjennomført undersøkelser av substansiell representativitet, eller meningsrepresentativitet (Hagen og Sørensen 1997: 188-). Disse dataene er imidlertid ikke analysert med hensyn på kommunestørrelse, men en slik analyse kunne vært svært interessant å foreta. Politikernes legitimitet i befolkningen og befolkningens tilfredshet med sine representanter, er også kartlagt (Rose og Pettersen 1996).

Brukerdemokrati

I Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase finnes det helt ferske data om kommunenes brukerorientering (Vabo 2000): brukerundersøkelser, brukerråd, kontaktutvalg, brukermøter og servicedeklarasjoner. Disse opplysningene foreligger for de aller fleste kommunene.

Deliberativt demokrati

Det deliberative demokratiet er betydelig vanskeligere å fange opp ved hjelp av samfunnsfaglige metoder. Dette demokratiidealet er heller ikke mye studert på kommunalt nivå. Her må vi først og fremst støtte oss på opplysninger om hvorvidt kommunen har ordninger som legger til rette for denne type demokrati. I Organisasjonsdatabasen finnes det noen opplysninger om kommunene har diskusjonssider på Internett, folkemøter og lignende. Disse indikatorene er imidlertid ganske tvetydige, og kan like gjerne være indikatorer på direkte demokrati som deliberativt.

6.3.2 Valg av indikatorer for case-studiene

I de kvalitative studiene mener vi det er gode grunner for å studere *bredden* i demokratiet i kommunene, så vel som *dybden* i den deltakelsen som skjer. Dette innebærer at vi først kartlegger kommunens ordninger for innbyggerdeltakelse i de ulike forståelsene av demokrati, for deretter å se nærmere på indikatorer på det representative demokratiet og på brukerdemokratiet i kommunen. Som indikatorer på det representative demokratiet kan vi velge å se på kommunestyrerepresentantenes sosiale representativitet, samt utskifting og konkurranse i forbindelse med valg. Når det gjelder brukerdemokratiet, vil det være interessant å studere hvilke ordninger for brukermedvirkning som eksisterer i kommunene, samt i hvilken grad brukerne faktisk trekkes med i utformingen av politikken. Hvordan er sammensetningen av eventuelle brukerfora? Hvor hyppig arrangeres møter? Hvor mange innbyggere engasjerer seg i slike kommunale brukertiltak, og hvilken rolle spiller brukernes oppfatninger i utformingen av tilbudet?

Som nevnt er det vanskelig å få noe godt grep på det deliberative demokratiet ved hjelp av samfunnsfaglige metoder. De indikatorer som kunne vært brukt, er dessuten svært tvetydige og usikre. Vi mener derfor at det innenfor prosjektets rammer ikke er rom for å studere innslag av deliberasjon i kommunepolitikken mer inngående.

Når det gjelder det direkte demokratiet, er det relativt godt dokumentert at aksjoner, underskriftskampanjer og lignende uttrykk for direkte demokrati, er mindre fremtredende i små kommuner. Samtidig er andre former for direkte demokrati, som direkte kontakt

med politikere og administrasjon, mer utbredt i småkommunene enn i større kommuner. Ingen av disse funnene er særlig overraskende, i den forstand at et lite antall mennesker gir andre muligheter for organisering og personlig kontakt. Vi synes på denne bakgrunn andre problemstillinger innenfor demokratiproblematikken er mer interessante å forfølge her.

6.4 Indikatorer på tjenesteyting

Kommunenes funksjon som tjenesteyter er mangfoldig, og er kanskje den siden ved kommunene som er mest studert. Det finnes relativt mange undersøkelser av omfanget av og effektiviteten i tjenesteproduksjonen, mens kvalitetsaspekter ved tjenestene ikke i like stor grad har stått i fokus.

6.4.1 Tilgjengelige data

NSDs Kommunedatabase inneholder en stor mengde opplysninger om tjenesteproduksjonen i kommunene. Kommuneregnskapene er tilgjengelige gjennom denne databasen, noe som betyr at vi kan få et bilde av kommunenes ressursbruk til ulike oppgaveområder. Med utviklingen av KOSTRA i samtlige kommuner, vil regnskapsdataene bli mer pålitelige, og sammenlikning på tvers av kommuner vil bli ytterligere forenklet. I Kommunedatabasen foreligger det også data om kommuneansatte, blant annet detaljerte opplysninger om kompetansenivået i helse- og sosialsektoren.

På bakgrunn av en del av dataene i Kommunedatabasen, har NSD utviklet 'Kommunal monitor'. I Kommunal monitor er data om visse kommunale tjenesteområder sett i sammenheng, slik at det med relativt enkle grep er mulig å få et bilde av kommunenes tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer. Kommunal monitor inneholder nøkkeltall for helse- og sosialsektoren (pleie- og omsorg, kommunehelsetjeneste, barnevern, sosiale tjenester), utdanningssektoren (grunnskole og barnehage) og kommunal administrasjon. For disse sektorene er det mulig å beregne dekningsgrader, produktivitet, ressursinnsats, og i noen tilfeller også visse sider ved standarden på tjenestene.

Et mulig problem ved å bruke dekningsgrader, ressursinnsats og standard som mål på kommunenes tjenesteproduksjon, er at disse målene så sterkt henger sammen med kommunenes inntekter. Kommunene er imidlertid bare i svært begrenset grad selv i stand til å påvirke sitt inntektsnivå. Dette betyr at høy ressursbruk eller høye dekningsgrader ikke ene og alene må sees som kommunens fortjeneste, selv om kommunenes evne til å utnytte ressursene ved effektiv organisering og strukturering av tjenestene også spiller inn. Vi må derfor ha klart for oss hva som er formålet med en studie av kommunenes tjenesteproduksjon. Hvis målet er å gi et bilde av hvilke tjenester som faktisk produseres, og hvilket omfang de produseres i, er det tilstrekkelig å benytte for eksempel dekningsgrader som mål. Hvis vi er ute etter å si hvilke kommuner som er 'flinkere' enn andre i tjenesteproduksjonen, er det mer relevant å se hva de får ut av de ressursene de har. I 'Norges beste kommuner' (Norges Hovedorganisasjon 1999) er det korrigert i forhold til "uforskyldte" inntektsulikheter kommunene imellom. For hver indikator på kommunenes tjenesteproduksjon er det foretatt en regresjonsberegning, der det kontrolleres for inntekt. De estimerte verdiene på restleddene kan da oppfattes som det nivå tjenesten har – eller ville hatt – dersom det ikke forelå noen inntektsforskjeller mellom kommunene. Hovedproblemet med denne standardiseringen er at kommunene kanskje ville prioritert annerledes dersom deres finansielle utgangspunkt hadde vært et annet.

Norsk Gallup Institutt A/S gjennomfører hvert år målinger av innbyggernes tilfredshet med en lang rekke kommunale tjenester. Undersøkelsen gjennomføres ved hjelp av spørreskjema til mellom 20-25000 husstander, trukket tilfeldig ut fra telefonkatalogen. Undersøkelsen er den mest omfattende brukerundersøkelsen som gjennomføres i norske kommuner (Erlandsen m.fl. 1997). Med et så stort antall respondenter, vil det være mulig å få rimelig pålitelige tall fra de fleste kommunene, men for enkelte av de minste kommunene blir datagrunnlaget for spinkelt fordi for få husstander fra kommunen er trukket ut. Generelle analyser av sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med ulike tjenester er imidlertid uproblematiske å gjennomføre på dette materialet.

6.4.2 Valg av indikatorer for case-studiene

De analyser som foreligger av småkommunenes tjenestetilbud, gir ikke inntrykk av at disse kommunene har problemer med å gi sine innbyggere et rimelig – eller til og med et ganske stort – omfang av kommunale tjenester. Det er derfor i de kvalitative studiene særlig interessant å fokusere på sider ved tjenestenes kvalitet, eventuelt også på effektiviteten i produksjonen av tjenestene (selv om dette er vanskeligere i en slik kvalitativ studie). I den kvalitative studien kan vi også søke å avdekke om tilsynelatende forskjeller i omfang eller effektivitet skyldes kvalitetsforskjeller.

Det vil være nødvendig å velge ut et par tjenesteområder for de kvalitative undersøkelsene. Vi finner det interessant å velge sektorer der kommunen har en viss innflytelse på disposisjonene, eller der formelt og faktisk tilbud kan vise betydelig avvik. På bakgrunn av dette, velger vi ikke å ta med grunnskolen. *Grunnskolen* er så sterkt sentralt styrt at det etter vår oppfatning ikke er grunn til å tro at tilbudet i de minste kommunene ikke skulle være rimelig godt. Det kan imidlertid hende at kvaliteten på tilbudet er dårligere enn tallene isolert skulle tilsi, for eksempel ved rekrutteringsproblemer til lærerstillingene.

Tilbudet innenfor *barnehage* og *SFO* (skolefritidsordning) er mulig å studere nærmere. Barnehagetilbudet er relativt godt kartlagt fra før, mens SFO-tilbudet er mindre studert. SFO er også en relativt ny oppgave for de fleste kommunene. Når det gjelder SFO, er kommunene pålagt å ha en slik ordning, men ikke nødvendigvis på hver skole eller i hvert tettsted. Den faktiske tilgjengeligheten til SFO-ordningen kan derfor vise seg å være begrenset. Det som kan tale i mot å studere kommunenes SFO-tilbud er at denne oppgaven i liten grad setter krav til spesielt kvalifisert personell, og slik sett kan forventes å være en relativt enkel oppgave for kommunene å ivareta.

Kommunenes tilbud innenfor *institusjonsomsorg* og *hjemmebasert omsorg* er relativt grundig studert ved hjelp av statistisk metode. Her finnes det betydelige mengder med data, men mange av indikatorene sier lite om kvaliteten i tjenestetilbudet. Her kunne det være mulig å gå inn og se på for eksempel fleksibiliteten og spesialiseringen i tilbudet til befolkningen. I hvilken grad kommunene evner å imøtekomme spesielle behov hos sine innbyggere, vil utgjøre en del av denne analysen. Det kunne også vært interessant å se på kommunenes eventuelle ventelister, og hvor ”tunge” pasientene må være for å få institusjonsplass eller hjemmesykepleie.

En tjeneste innenfor pleie- og omsorgssektoren som kan være aktuell for nærmere undersøkelse, er *HVPU-tilbudet*. Kommunene har nå hatt ansvar for HVPU-klientene i flere år, men oppgaven er likevel relativt ny for kommunene. Dessuten er dette ofte ganske tunge oppgaver, i den forstand at et godt tilbud gjerne krever stor og sammensatt kompetanse. Det har vært reist kritikk mot kommunenes evne til å ivareta HVPU-tjenestene, mens forsvarerne av reformen mener at kommunene er best egnet til å løse

disse oppgavene. HVPU-klientene har det best hvis de kan integreres i et nærmiljø, er argumentet. I så måte er kanskje de minste kommunene spesielt godt skikket til å ivareta denne gruppens behov. Dette er problemstillinger som kan drøftes i den kvalitative undersøkelsen.

Kommunehelsetjenesten kan være interessant å se nærmere på. Særlig legesituasjonen peker seg ut som et mulig valg. De små kommunene har i snitt en god legedekning, men det har vært problemer med stabilitet og rekruttering, spesielt til legestillinger i utkanten. Hvordan er fleksibiliteten i legetilbudet? Samarbeider kommuner om leger for å gi et bedre, bredere eller mer fleksibelt tilbud? Hvilke tiltak iverksetter kommunen for å rekruttere og holde på leger? Disse indikatorene sier lite om resultatet av politikken, snarere om forutsetningene for et tilbud. Gjennom en undersøkelse av de minste kommunenes evne til å ivareta legetilbudet til befolkningen, kan vi også nærme oss spørsmålet om betingelsene for den vedtatte fastlegeordningen i disse kommunene.

Når det gjelder *kultursektoren*, er dette et område hvor kommunen har betydelig autonomi. Problemet ved å studere kulturområdet er imidlertid at det er relativt vanskelig å finne gode indikatorer på kommunens tilbud på dette området. Utgifter per capita brukes ofte som en indikator, men sier lite om det faktiske resultatet. Innenfor rammen av dette prosjektet vil det heller ikke være mulighet til å gå særlig dypt inn i evalueringen av kommunens kulturtilbud. En mer avgrenset del av kulturaktiviteten i kommunene kan imidlertid la seg studere. Vi tenker da på kommunenes tilbud om kultur- og musikkskoler. Alle kommuner er pålagt, enten selv eller i samarbeid med andre kommuner, å ha et tilbud for barn om kultur- og musikkskole. Kommunene har imidlertid stor frihet i utformingen av tilbudet. Nettopp på grunn av denne friheten, og fordi en slik oppgave kan invitere til samarbeid mellom kommuner, mener vi det kunne være interessant å se nærmere på kultur- og musikkskoletilbudet i de minste kommunene.

Det kan være gode grunner for å studere småkommunenes tilbud av *tekniske tjenester*. For det første er de fleste enkelt tilgjengelige statistiske indikatorene nesten meningsløse innenfor denne sektoren. Dette gjelder for eksempel veivedlikehold, der ressursbruk pr. innbygger sier mindre om kvaliteten på tilbudet enn om klimaforholdene i kommunen og antall kilometer veier. For det andre har undersøkelser vist at befolkningen i de små kommunene er mindre tilfreds med de tekniske tjenestene sammenliknet med befolkningen i større kommuner. For de fleste tekniske tjenester er det dessuten åpenbare stordriftsfordeler. Kommunal renovasjon kan være en mulig innfallsvinkel til å studere kommunenes tekniske tjenester. Som tidligere nevnt vil vi imidlertid ha begrensede muligheter til å se på effektiviteten i tjenesteproduksjonen innenfor prosjektets rammer. Fokus må derfor bli på organisering, kapasitet, kompetanse og samarbeidsløsninger.

Vi har i dette avsnittet drøftet flere muligheter for valg av områder av kommunal tjenesteyting for nærmere undersøkelse i de fire case-kommunene. Det er imidlertid åpenbart at undersøkelsen må begrenses til to – tre av disse områdene. Samtidig er det et poeng at vi velger tjenester fra ulike sektorer. Tjenester som peker seg ut er kommunelegetjenesten, SFO, HVPU-tilbudet, pleie- og omsorg og kulturskoletilbudet. Når det gjelder teknisk sektor, er vi usikre på hvor mye en slik studie vil gi av ny informasjon. Vi vil dessuten komme tilbake til kommunal renovasjon under avsnittet om samfunnsutvikling (miljøvern).

Av de fem aktuelle tjenestene, er kommunelegetjenesten og pleie- og omsorgstjenestene 'gamle' oppgaver for kommunene, mens de andre er relativt nye. Blant de nye tjenestene, er det særlig HVPU-oppgavene som er tunge, i den forstand at de er ressurskrevende og krever betydelig kompetanse. En mulighet er å velge kommunelegetjenesten, SFO (eller kulturskole) og HVPU. Vi ønsker tilbakemelding fra departementet på dette.

6.5 Indikatorer på rettssikkerhet

Innbyggernes rettssikkerhet er i mindre grad analysert av samfunnsforskere enn andre aspekter ved kommunenes virksomhet. Det eksisterer heller ikke noen enkle og gode indikatorer på rettssikkerhet, og vi må tilnærme oss problemstillingen gjennom indikatorer på hvor gode kommunene er til å legge til rette for at borgernes rettssikkerhet skal være ivaretatt.

6.5.1 Tilgjengelige data

Som en tilnærming til rettssikkerhetsproblematikken kan en ta utgangspunkt i statistikk over klienter i barnevernet, behandlingstid på saker og klager samt opplysninger om ansattes kompetanse. Data om antall ansatte kan brukes som et mål på kommunens kapasitet innenfor aktuelle sektorer. Antall klienter og antall klager er imidlertid svært tvetydige indikatorer. Få klienter kan for eksempel bety at kommunen yter en god forebyggende hjelp til innbyggerne, eller at kommunen ikke evner å fange opp problemer. Få klager kan på den ene side bety at kommunen gjennomfører saksbehandlingen på en god måte, eller at kommunen ikke i tilstrekkelig grad opplyser om innbyggernes klageadgang.

6.5.2 Valg av indikatorer for case-studiene

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

Vi vil her velge å studere barnevernet for å få et inntak til småkommunenes evne til å ivareta rettssikkerheten til sine innbyggere. Mange små kommuner opplever barnevernet som et spesielt vanskelig område, både fordi sakene ofte er svært betente, og fordi nærhet til klientene kan bli spesielt problematisk i saker som kan føre til tvangsbruk. I tillegg er barnevernsakene ofte komplekse, og stiller store krav til kompetanse fra flere faggrupper. Noen har også pekt på at opprettelsen av fylkesnemnda for spesielt tunge barnevernsaker, har gjort prosessen frem mot eventuell omsorgsovertakelse særlig ressurskrevende. Enkelte kommuner har forsøkt samarbeid med nabokommuner om visse barnevernssaker. I case-studiene ønsker vi å undersøke hvordan barnevernet i kommunene opplever situasjonen med små forhold, og hvordan de vurderer kompetanse, fagmiljø og samarbeidsmuligheter i barnevernet. Vi kan også se på behandlingstiden i barnevernsakene, og studere hvilke erfaringer kommunene eventuelt har med å bringe saker inn for fylkesnemnda.

6.6 Indikatorer på samfunnsutvikling

Vi har her definert kommunenes rolle i samfunnsutviklingen til å dreie seg om tre hovedområder: planlegging, næringsutvikling og miljøvern.

6.6.1 Tilgjengelige data

Næringsutvikling er i liten grad studert ved hjelp av større statistiske analyser. Det foreligger data fra spørreskjemaundersøkelser til samtlige norske kommuner gjennomført på 1980-tallet, men det er ikke registrert tilsvarende undersøkelser utover på 1990-tallet. Det eksisterer imidlertid to studier fra 1994 og 1996 som har sett på hvordan *store* kommuner løser denne oppgaven.

Når det gjelder kommunal planlegging, foreligger det opplysninger om kommunenes planstatus. Data fra Organisasjonsdatabasen om kommunenes innføring av for eksempel målstyring og liknende verktøy, kan også benyttes som en innfallsvinkel til planlegging. Det er nå i ferd med å bli utarbeidet en statistikk over kommunenes planleggingskompetanse og –kapasitet. Likeledes blir det nå samlet inn og bearbeidet data om kommunenes arbeid med kommuneplanen. Data fra disse kartleggingen vil være mulig å ta i bruk i forbindelse med de kvantitative analysene i prosjektet.

Miljøvernarbeidet i kommunene er relativt godt belagt med data. Kommunedatabasen inneholder opplysninger om kommunalt avfall og avløp, blant annet kildesortering og gjenvinning av avfall. Andel av husholdningene tilknyttet kommunal renovasjon er også oppgitt. I forbindelse med MIK-programmet (Miljøvern i kommunene) og MILKOM (Miljøvern i kommunal planlegging), er det foretatt kartlegging av hvordan kommunene håndterer miljøvernoppgavene. Det foreligger bl.a. opplysninger om kommunenes organisering av miljøvernarbeidet, hvilken kompetanse de ansatte har, og hvilke tiltak kommunene har igangsatt. Det er også gjennomført undersøkelser av kommunepolitikernes holdninger til miljøvern. Holdningsdataene egner seg for analyser av sammenhengen mellom kommunestørrelse og miljøholdninger, men dataene dekker bare 100 kommuner (Hovik og Harsheim 1996).

6.6.2 Valg av indikatorer for case-studiene

En mulighet er å se på case-kommunenes innsats i *næringsutviklingen*. Næringsutvikling er interessant av flere grunner. For det første er næringsutvikling en oppgave de minste kommunene – kanskje særlig de minste distriktskommunene – har stort behov for å ivareta. Dette innebærer at næringsutvikling kanskje i større grad enn enkelte andre oppgaver, er noe kommunene *selv* ser nytten av. For det andre er dette et område der samarbeid mellom kommuner kan være spesielt nyttig. Interessante spørsmål i studiet av småkommunenes innsats i næringsutviklingen, vil være: Hvilke tiltak har kommunene for næringsutvikling? Hvem arbeider med dette feltet, og hvilken kompetanse har de? Hva er hovedutfordringene for en liten kommune i arbeidet med næringsutvikling? Eksisterer det samarbeid mellom kommuner i regionen om utviklingen av næringslivet, og hvilken støtte får kommunen i dette arbeidet fra statlige og regionale myndigheter?

Hvis vi velger å se nærmere på kommunenes *planleggingsaktivitet*, kan vi enten se på overordnet planlegging – arbeidet med kommuneplanen – eller konsentrere oss om sektororientert planlegging. I begge tilfeller vil det være naturlig å studere hvilken kompetanse kommunen har på dette feltet og hvilken veiledning og støtte de opplever å få fra fylkeskommunen. Et annet spørsmål vil være knyttet til erfaringene med fylkesmannen og forholdet til staten i planleggingsprosessen. Eksisterer det fora for erfaringsutveksling eller samarbeid på tvers av kommunegrensene?

Innenfor *miljøvernområdet* kunne det kanskje være tjenlig å snevre inn fokus noe, for eksempel ved å se på kommunens evne til å drive med kildesortering og gjenvinning.

Også her vil det være aktuelt å se på eventuelle samarbeidsløsninger med andre kommuner.

Vi vil foreslå at vi foretar en relativt overfladisk kartlegging av planleggingsarbeidet i de fire utvalgte kommunene. Dette vil kunne kombineres med en grundigere analyse av småkommunenes arbeid med næringsutviklingsoppgaver.

6.7 Oppsummering: indikatorer for case-studiene

Drøftingene i de foregående avsnittene gir grunnlag for følgende forslag når det gjelder studieområder for case-studiene:

Tabell 6.3 *Indikatorer for case-studiene*

	Demokrati-dimensjonen	Tjenesteytings-dimensjonen	Rettsikkerhets-dimensjonen	Samfunns-utviklings-dimensjonen
Dybdestudier	Representativt demokrati Brukerdemokrati	Kommunelegetjenesten HVPU	Barnevern	Næringsutvikling
Kartlegging	Direkte demokrati Deliberativt demokrati	SFO Kulturskole		Planlegging

Litteratur

- Andersson, K. og F. Carlsen (1996): "Local Public Services, Satisfaction and Exit Decisions", *Working paper*, NTNU, Trondheim: Department of economics
- Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.) (1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug
- Baldersheim, H. og Rose, L. (2000): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på likal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Barne- og familiedepartementet (2000): *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer* (NOU 2000:12)
- Bergh, T. (red.)(1983): *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bernt, J. F. (1994): "Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes?" i *Lov og rett* 1994:67-92, Oslo
- Bjørklund, T. (1999): "Fallende valgdeltakelse – kommunale variasjoner og mulige forklaringer" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bjørklund, T. (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug
- Bjørklund, T. og R. Sørensen (1990): *Kommunalpolitisk deltakelse – avhengig av kommunestørrelse*. Forskningsrapport 1990/3. Sandvika: Handelshøyskolen BI
- Bjørklund, T. og J. Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*, ISF-rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (1991): *Kommunenes omstillingsevne og prioritering: Analyse av forskjellene mellom ulike kommunetyper*". Mimeo. Trondheim: Institutt for sosialøkonomi
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (1992): "Kommunenes prioritering før og etter inntektssystemet: Estimering av en dynamisk modell for kommunenes tilpasning". *Norsk økonomisk tidsskrift* nr. 1
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (1993): "Dynamic Responses to Changing Demand: A Model of the Reallocation Process in Small and Large Municipalities in Norway". *Applied Economics* 25:589-598

- Bringsli, H. og I. Sletnes (1994): *Interne klageordninger i kommuner og fylkeskommuner* NIBR-notat 1994:118, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Bukve, O. (1993): *Kommunal forvaltning og planlegging*. 2. utgave. Oslo: Det Norske Samlaget
- Bukve, O. (1994): *Lokal utviklingspolitikk. Kommunen som næringspolitisk aktør*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Bukve, O., T. Dølvik, Ø. Glosvik, J.H. Lesjø og M. Simonsen (1991): *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Vestlandsforskning rapport 1991:19. Sogndal: Vestlandsforskning
- Dahl, R. A. (1967): "The City and the Future of Democracy" *American Political Science Review* 61:953-970
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973): *Size and Democracy* Stanford: Stanford University Press
- Edvardsen, D. F., F. R. Førsum og E. Aas (2000): *Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren*. Rapport 2/2000. Oslo Frischsenteret
- Elster, J. (1983): "Offentlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet" i T. Bergh (red.): *Deltakerdemokratiet*. Oslo Universitetsforlaget
- Eriksen, E.O. og Weigård, J. (1993): "Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (9), 2:111-131
- Evans, T. D., I. Frønes og L. Kjølørød (red.) (1994): *Velferdssamfunnets barn*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Falck, S. og T. Havik (red.)(2000): *Barnevern og fylkesnemnd* Oslo: Kommuneforlaget
- Fauske, H. (1995): *Barnevernet i Oppland og Hedmark. En sammenligning av barnevernsaktiviteten i to fylker*. ØF-notat 12/1995 Lillehammer: Østlandsforskning
- Fauske, H. (1997): "Barnevernet i Oppland og Hedmark", i Veland, J. (red.) *Barnevernboka 97/98*. Stavanger. Senter for atferdsforskning
- Fimreite, A. L. og J. Ryssevik (red.)(1998): *Kommunal monitor 1998*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Fimreite, A. L., K. Kolsrud og J. Ryssevik (red.)(2000): *Kommunal monitor 1999*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Gjertsen, A. og B. Kleivan (1999): *Kommuneplanlegging og planveiledning i Nordland. En kartlegging av planaktiviteter og veiledningsbehov*. NF-rapport nr. 12/99 Bodø: Nordlandsforskning

- Goldsmith, M. og L. Rose (2000): *Constituency Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK*. Paper presented at the panel on "Size and Democracy" at the IPSA XVIIIth World Congress, Quebec, Canada, 1-5 August 2000. Salford/Oslo: Department of Politics and Contemporary History/ Department of Political Science
- Grinde, T. V. (1996): *Barnevernklager og rettsikkerhet. Overprøving etter tidligere barnevernslov ved seks fylkesmannsembeter* Oslo: NOVA
- Habermas, J. (1981): *The Theory of Communicative Action. Vol. 1. Reason and the Rationalization of Society*. London: Polity Press
- Hagen, T.P. (1997): *Eldreomsorgen i Norge 1992-1995*. Notat 1997:107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hagen, T. P. (1999): "Er det staten som skaper ulikhet?" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (1998): "Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?" i K. K. Klausen og K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Hansen, T. (1997): *Mot den depolitiserte kommune?* Forskningsrapport 05/97 Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Hansen, T. og Offerdal, A. (red.) (1995): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: TANO
- Hansen, T., S. Hovik og J.E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs pluss-serie 3-2000. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Held, D. (1996): *Demokratimodeller. Från klassiskt demokrati til demokratisk autonomi*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos
- Holsen, T. (1997): *Klager og dispensasjoner. Tall fra fylkesmannsbetenes og kommunenes behandling av plansaker*. NIBR-notat 1997:108, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Holsen, T., J. Pløger og T. Skjeggedal (1998): *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker*. Rapport 1998:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. (1991): "Kommunestørrelse – og kommunalt miljøvern", i Naustdalslid (red.): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. Rapport 1991:26, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. (1994): "Prioriteringer i kommunalt miljøvern", i J. Naustdalslid. og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO

- Hovik, S. og M. Reitan (1994): "Kommunal vilje til miljøpolitisk innsats", i J. Naustdalslid. og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO
- Hovik, S. og J. Harsheim (1996): *Miljøvernets plass i kommunepolitikken*. Rapport 1996:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. og V. Johnsen (1994): "Kommunal organisering og lokalt miljøvern", i J. Naustdalslid. og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO
- Hødnebo, P. E. og J. Lund (1994): *Næringslivets favorittkommuner. En undersøkelse av næringslivets holdninger til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene*. FAFO-rapport 175
- Indergård, P. J. (1996): *Misfornøyd eller tilfreds? En analyse av folks tilfredshet med kommunale tjenester*. Hovedoppgave. Trondheim, Institutt for sosiologi og statsvitenskap
- Jensen, S. og B. Kleivan (1999): "Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat – kommunerelasjonen?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3/99. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, R. L.(1998): *Innbyggernes støtte til kommunale tjenester. En kvantitativ undersøkelse*. Hovedoppgave. Trondheim, Institutt for sosiologi og statsvitenskap
- Jensen, T. Ø. (1999): "Internett og det lokale demokratiet" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Johnsen, V. (1997): *Desentralisering til kommunalt nivå? En gjennomgang av studier av statlig styring*. Prosjektrapport 1997:16. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Johnsen, Å., L. A. Loe og S. I. Vabo (red.)(2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Jørgensen, G. (1996): "Her hos oss har vi ingen barnevernsaker", en studie av barnevernet i små kommuner. Hovedoppgave i sosialt arbeid. Trondheim: Program for sosialt arbeid, NTNU
- Jørgensen, G. (1997): ""Her hos oss har vi ingen barnevernsaker", en studie av barnevernet i små kommuner" i Veland (red.) *Barnevernboka 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1994): *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommuneadministrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale*. Rapport. Trondheim: Senter for samfunnsforskning
- Kalseth, J., J. Rattsø og R. Sørensen (1993): "Ressursbruken i kommunal administrasjon – Hvor mye kan høstes ved færre småkommuner?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34:219-242
- Klausen, K. K. og K. Ståhlberg (red.) (1998): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag

- Klausen, J. E. og S. Opedal m.fl. (1999): *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer*. Prosjektrapport 1999:11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. (1988): *Plan-Norge 1988. En undersøkelse av planleggingssituasjonen i norske kommuner*. NIBR-notat 1988:141, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. (1991): "Frihet, likhet og planlegging – norske kommuners tilpasning til statlige planleggingskrav", i Naustdalslid (red.): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. NIBR-rapport 1991:26, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. (red.) (1999): *En dagsorden for norsk planlegging*. NIBRs pluss-serie 1-99. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kommunal monitor (1998)
- Kristofersen, L. B. Og Slettebø, T. (1992:6): *Til barnets beste... Regionale variasjoner i barneverntiltak. Barnevernet i sju østlandskommuner* NIBR-rapport 1992:6, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kristofersen, L. B. (1996): "Regionale variasjoner i barnevern-Norge 1990-1993. Barnevernets barn i sosialstatistisk lys", i *Norges barnevern* nr. 2
- Kristofersen, L. B., S. E. Clausen og W. Jonassen (1996): *Barnevernbarn i perioden 1990-93. Analyse av statistikk og barnevernkarrierer* NIBR-rapport 1996:22, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Lafferty, W. (1983): "Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog", i Bergh, T. (red.): *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lafferty, W. M., C. Aall og Ø. Seippel (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. ProSus Rapport, Oslo: ProSus
- Larsen, H.O. (1995): "Demokrati og kommuneinndeling" i Hansen, T. og Offerdal, A. (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. TANO
- Lesjø, J. H. (1999): ""Folk har det pinadø for godt!" Om deltakelsesproblemer i partilag og lokalpolitikk" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Madsen, E. L. (2000): *Kommunene og kvalitetsutviklingen i skolen – en kartlegging*. Bodø: Nordlandsforskning
- Mouritzen, P. E. (1989): "City Size and Citizen Satisfaction: Two Competing Theories Revisited" *European Journal of Political Research* 17:661-688
- Myrvold, T. (1998): *Kultursektor i forvitring?* NIBR-rapport 1998:18, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Myrvold, T. (1999): "Kommunal boligpolitikk: Notat om regresjonsanalyse av kommunenes boligpolitiske aktivitet". *Arbeidsnotat*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Naustdalslid (red.)(1991): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. NIBR-rapport 1991:26. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Naustdalslid, J. og S. Hovik (red.)(1994): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO
- Nergaard, K. (1996): *Næringslivets favorittkommuner 1996. Næringslivets vurderinger av det kommunale tjenestetilbudet*. Oslo: FAFO
- Nordahl, B. og Y. Carlsson (1999): *Lokale utvalg og deltakerdemokrati*. Samarbeidsrapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*
- NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1997:8: *Om finansieringen av kommunesektoren*
- NOU 2000:12: *Barnevernet i Norge*
- Nyseth, T. og Torpe, L. (1997): "Borgerstyre eller brukerstyre i lokalsamfunnet? – Institusjonelle nydannelser i demokratiperspektiv", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 13,4:483-508
- Nergaard, K. (1996): *Næringslivets favorittkommuner 1996. Næringslivets vurderinger av det kommunale tjenestetilbudet*. FAFO-rapport 206
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1999): *Norges Beste Kommuner. En sammenlikning av kommuner langs ulike dimensjoner*. Oslo: NHO
- Offerdal, A. og F. Kjellberg (1997): "Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3/97. Oslo: Universitetsforlaget
- Offerdal, A. og J. Aars (red.)(1999): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Offerdal, A. og T. Aarethun (1995): "Rekruttering av folkevalde: plikt, engasjement og karriere", i Hansen, T. og A. Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. TANO
- Opedal, S. og H. S. Østtveiten (1998): *Kontrollere, revidere, evaluere... En case-studie av kontrollutvalgene i utvalgte kommuner og fylkeskommuner*. Notat 1998:107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Opedal, S. og H. S. Østtveiten (2000): "Full kontroll?" *En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport 2000:10, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Ot.prp. nr. 42 (1991-92): Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

- 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
- Pettersen, P.A. og Rose, L.E. (1999): "Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Rattsø, J. og Sørensen, R. (1997): "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?" i Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug
- Ringkjøb, H.-E. (1999): "Tar partiene representativitet på alvor?" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Rose, L. og A. Skare (1996): *Lokalt folkestyre i klemme? Noen momenter vedrørende innbyggernes forhold til kommunen og kommunepolitikken*. Forskningsnotat 01/96. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Rose, L. og P. A. Pettersen (1995): "Borgerdyder og det lokale selvstyret: Politisk liv og lære blant folk flest", i Hansen, T. og A. Offerdal, (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. TANO
- Rose, L. og P. A. Pettersen (1996): "The Legitimacy of Local Government: A Norwegian Perspective". Paper prepared for the international conference on "The Legitimacy of Local Government in a Changing World", Oslo 28-29 March 1996. Oslo/Trondheim: Department of Political Science/Department of Sociology and Political Science
- Rose, L., I.-A. Hovland og A. Skeidsvoll (1994): *Lokal tilhørighet, tilfredshet med offentlige tjenester og holdninger til lokale forhold: Noen resultater fra en landsomfattende undersøkelse, med særskilt vekt på kommunestørrelsens betydning*. Forskningsnotat 08/94. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Rødvei, P.-H. (2000): *Kommunene og den kompetente arbeidskraften*. NF-rapport nr. 11. Bodø: Nordlandsforskning
- Røiseland, A. og Aarsæter, N. (1999): "Lokalsamfunn og demokrati – Teoretiske og metodiske aspekter ved "sosial kapital"", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15, 2:184-201
- Sandberg, S. (2000): *A function of size? Reflections about size as an absolute or relative phenomenon on the basis of a comparative study of local retrenchment policy in Finland and Sweden*. Paper presented at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association, August 2000
- Sejersted, F. (1983): "Politikk som interessekamp eller styringsproblem", i T. Bergh (red.): *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget

- Skare, A. (1996): "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partienes rolle i lokalpolitikken", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 12, 3&4:239-268 (Også i A. Offerdal og J. Aars (red.) (1999): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget)
- Statistisk sentralbyrå (2000): *Sosialhjelp og barnevern 1998*. Norges Offisielle Statistikk (NOS C 579)
- Stigen, I. M. og S. Vabo (2000): "Norske kommuner reorganiserer – hvordan og hvorfor?" *Utkast til artikkel presentert på NFR-Kommunelovprogrammets programsamling i Tromsø, 29-20.10.2000*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- St.meld. nr. 32 (1994-95): Kommune- og fylkesinndelingen
- Ståhlberg, K. (1996): "Den lilla och den stora demokratin", i K. Ståhlberg: *Herre i eget hus*. LOS-rapport 96/05. Bergen: LOS-senteret
- Sørensen, R.J. (1991): "Local Government Equality: Why Should Disparities be Accepted?". *Journal of Theoretical Politics* 3(4): 463-477
- Sørensen, R.J. og T.P. Hagen (1995): Do Local Politicians Respond to Citizens' Demands? A Microanalysis of Norwegian Local Government, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 18, No. 1
- Sørensen, R.J., L.-E. Borge og T.P. Hagen (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Toresen, J. (1991a): *Teknisk sektor: Store kommuner billigst i drift. En undersøkelse av kommunestørrelse og utgiftsforskjeller*. Rapport 1991:27. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Toresen, J. (1991b): *Om stordriftsfordeler i kommunal administrasjon*. Notat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vabo, S. I. (1994): *Statlig styring av kommunesektoren. En kunnskapsoversikt*. Rapport 1994:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vabo, S. I. (1997): *Nye styringsmodeller. Styrkes kommunepolitikernes rolle?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR Prosjektrapport 1997:23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vabo, S. I. (2000): "Kommunale demokratiltak – alternativ til den representative kanalen?", i Å. Johnsen, L.A. Loe og S.I. Vabo (red.) *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Vabo, S. I. og Opedal S. (1997): *Oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunene. En dokumentstudie*. NIBR-notat 1997:112. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vabo, S. I. og Stigen, I. M. (2000): *Kommunal organisering 2000*. NIBR-Notat 128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Veland, J. (1993): *Hvordan gikk det med barnevernets barn?* Fylkeshelsesjefen i Rogaland og Senter for atferdsforskning, Høgskolen i Stavanger
- Veland, J. (red.) (1997): *Barnevernboka 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning
- Veland, J. (1998): *Barnevern i små og store kommuner – i tette og løse samfunn*
Hovedoppgave, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Vaagland, J. , Fauske, H., Lidén, H. Pujik, R. og Riese, H. (2000): *Kulturpolitikken og de unge* Norsk kulturråds rapportserie nr. 19, Oslo: Norsk kulturråd
- Weigård, J. og E. O. Eriksen (1998): ”Deliberasjon og demokrati”, i K. Midgaard og B. E. Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Aars, J. (1998): *Lokaldemokrati i Norge: en forskningsoversikt*. Bergen: SEFOS. SEFOS-notat 1998:157
- Aars, J. og A. Offerdal (1999): ”Deltakelse og aktivisering i lokalpolitikken”, i Offerdal, A. og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget