



Lokalsamfunnsforeningen

Notat til høringsmøte med Generalistkommuneutvalget, 28.april 2022.

Innledning

Lokalsamfunnsforeningen arbeider for lokaldemokrati og desentralisering. Foreningen ønsker å delta i debatten om kommunestrukturen og det lokale folkestyret, og er motstander av tvangssammenslåing av kommuner. Lokalsamfunnsforeningen er engasjert i samfunnsdebatten om forhold som styrker små- og mellomstore kommuners muligheter for videreutvikling, basert bl.a. på oppdatert kunnskap.

Lokalsamfunnsforeningen mener at spørsmål om kommunestruktur, oppgavefordeling og inntektssystem for kommuner og fylker må sees i sammenheng.

Generalistkommuneprinsippet styrker etter vår mening nasjonens beredskap og bærekraft. Det er derfor viktig at de andre områdene i samfunnet bygger opp om dette prinsippet.

En desentralisert kommunestruktur er, etter vår mening, helt avgjørende for opprettholdelse av bosetting og næringsliv i hele landet. Vi mener dette er prinsippet som også er godt forankret internasjonalt både gjennom Europa charteret som Norge ratifiserte i 1989 og FN sitt bærekraftsmål.

Kommuner og fylkeskommuner er institusjoner styrt av lokale folkevalgte for å fremme utviklingen av sine respektive områder. En vesentlig forutsetning for at slike institusjoner skal fungere godt er at de har legitimitet og bygger på tillit.

Tvangssammenslåing av kommuner er svært uheldig for legitimitet og tillit.

Dersom «frivillig» sammenslåing heller ikke bygger på fakta eller objektive vurderinger, vil kravet om oppløsning av både tvangssammenslåtte og frivillig sammenslåtte kommuner komme. Endringene i kommune- og fylkesstrukturen etter regjeringsskiftet har allerede blitt mer omfattende enn mange så for seg.

Innbyggerundersøkelser fra DIFI viser dessuten tydelig at innbyggerne opplever at de har større innflytelse og bedre kontakt med de folkevalgte og ansatte i små kommuner.

Denne effekten avtar med kommunestørrelse. Dette er forhold som også påvirker innbyggenes tillit og kommunens legitimitet.

Lokalsamfunnsforeningen er av den oppfatning at dagens generalistkommune – fra distriktskommunen Utsira til storkommunen/fylkeskommunen Oslo, har bestått prøven. Generalistkommunen har på nyskapende vis makten å ta inn over seg et mye større mangfold av oppgaver enn det en tenkte var mulig, og det uten sammenslåinger.

Er det et behov for grunnleggende reformer?

Den norske kommunestrukturen bygger på tre forvaltningsnivåer og en omfattende omfordeling av ressurser for at innbyggerne i velferdsstaten skal kunne motta likeverdige tjenestetilbud over hele landet. Norge har et bosettingsmønster som gjør at det vil være nødvendig med en variert kommunestruktur.

Under debatten om kommunereformen har partiene Høyre og Fremskrittspartiet vært tydelig på at de ønsker en grunnleggende endring av dagens struktur. De vil fjerne fylkeskommunene og overføre oppgavene til primærkommunene.

En slik endring av det etablerte norske systemet vil etter Lokalsamfunnsforeningen sitt syn utløse behov for en omfattende kommunesammenslåing.

Dette er en reform som ikke er utredet eller kostnadsberegnet.

Kostnadene vil åpenbart bli betydelige. Kommune- og regionreformene til Solbergregjeringen kostet flere milliarder kroner.

En omorganisering av Norge til en «to-nivå modell» er en særdeles radikal reform.

Debatten om dette forslaget har heller ikke dokumentert at det finnes internasjonale forbilder blant land det er naturlig å sammenligne Norge med.

Det er også uklart om tilhengerne av en to-nivå-modell vil avvikle de regionale statsforvalterne. Dersom disse opprettholdes, vil den eneste forskjellen kunne bli at en avvikler folkevalgt styring, men opprettholder administrativ styring, på regionnivået.

En kommunesammenslåing er i virkeligheten en fusjon av organisasjoner med hundrevis eller tusenvis av ansatte. De politiske, økonomiske og geografiske konsekvensene av sammenslåing er omfattende for de ansatte og innbyggerne. Det er svært uheldig når slike fusjonsprosesser skal foregå under tidspress, og i alle landets kommuner samtidig. Erfaringene fra tilsvarende prosesser i næringslivet er at gevinstene ofte blir mindre og kostnadene større enn forutsatt.

Resultatet av kommunereformene i **Danmark** er en betydelig sentralisering. Noe den nye regjeringen i Danmark er i gang med å reversere.

Kommunestrukturen og generalistkommuneprinsippet

Professor Jørn Rattsø, har laget et notat på oppdrag for NHO og Akademikerne som tar til orde for en omfattende omorganisering av kommune- og fylkesstrukturen som nevnt ovenfor. (SØF-rapport nr. 02/14). Rapporten bygger på en forutsetning om at urbanisering er en forutsetning for økonomisk vekst i Norge, og at kommunesektoren derfor bør omorganiseres «for å stimulere den produktivkraften som ligger i byvekst». Rapporten holder fram den eneste kombinerte kommunen/fylkeskommunen, Oslo, som et forbilde for organiseringen av resten av landet.

Forfatteren hevder at:

«Storbyene er i dag i tillegg begrenset av et kommunalt styringssystem med sterk nasjonal regulering for å fremme likhet i tjenestetilbud med kommuner som har helt andre forutsetninger, sentralisert finansieringssystem med omfattende overføringssystem og lav skattefinansiering, og desentralisering av kommunale oppgaver fastsatt etter hva som kan drives i små distriktskommuner. Storbykommuner kan gi grunnlag for ny forvaltningsløsning for de store byområdene.».....

«Byveksten gir nye muligheter for å utvikle samfunnsplanlegging og tjenestetilbud som ikke utnyttes ved dagens kommunesystem. Det største potensialet for videre næringsutvikling og økonomisk vekst ligger her.»

I rapporten lanseres et forslag om: *«En bredere by reform kan ta med flere storbykommuner, og de 20 største byregionene vil sikre en minstestørrelse på 70-80.000 innbyggere.*

En større by reform kan etablere storbyforvaltning med utvidede oppgaver og større handlingsrom enn det som ligger i Oslo-løsningen.»

Resten av landet omtales slik: *«Men det virker urealistisk at man skal kunne etablere regionkommuner utover landet med samme oppgaver og handlefrihet som utnytter storbyenes potensiale fullt ut. **Generalistkommuneprinsippet** er allerede brutt for Oslo og flere storbyer bør få bryte det»* (Vår uthevning)

Rapporten forutsetter dermed at generalistkommuneprinsippet er en hindring for en kostbar og omfattende omorganisering av kommunesektoren, basert på en hypotese om at sterkere urbanisering skaper betydelig økonomisk vekst.

Innbyggerundersøkelsene til DIFI viser imidlertid at innbyggerne er mindre tilfredse med de fleste kommunale tjenestene og det kommunale demokratiet jo større kommunene er. Oslo trekker ned gjennomsnittet for de fire største byene.

En rapport fra Vista analyse (VA 2021) utarbeidet for statsforvalteren i Rogaland forsøker å beregne gevinster av en omfattende sammenslåing av kommuner i to områder i Rogaland. Rapporten viser ganske beskjedne gevinster i form av reduserte kostnader til kommunal drift og i form av mulig økt økonomisk vekst i de to regionene.

Kommunelovutvalget

Kommunelovutvalget omtaler interkommunalt samarbeid og generalistkommuneprinsippet slik: *«Generalistkommuneprinsippet går ut på at alle kommuner skal ha de samme oppgavene overfor innbyggerne: De skal ivareta demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon, og rettsikkerhets- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunenes ansvar for samordning og prioritering innenfor et bredt oppgavespekter kan bli svekket av et omfattende interkommunalt samarbeid. Det kan anføres at de demokratiske svakhetene ved interkommunalt samarbeid forsterkes når samarbeidet blir formalisert og institusjonalisert med egne styringsorganer og administrasjon.*

Dette «demokratiske underskuddet» ved interkommunalt samarbeid må imidlertid ses i forhold til kommunenes frihet til selv å velge løsning og hensynet til å drive mest mulig

effektivt. Interkommunalt samarbeid er frivillige ordninger som bidrar til at småkommunene får oppgaver løst effektivt og kanskje også med stordriftsfordeler. Det er i mange sammenhenger svært praktisk og bidrar til å dekke kompetansebehov, til læring og til å gjøre bruk av eksisterende ressurser. Interkommunalt samarbeid er viktig, og for mange kommuner helt nødvendig, for å levere tjenester til innbyggerne. Slike samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene, men det synes ikke å være grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til en svekkelse av legitimiteten til kommunene.

Kommunenes frie valg av samarbeidspartnere og samarbeidsområder kan ses som et uttrykk for det kommunale selvstyret. Kommunene kan i utgangspunktet samarbeide etter sine egne behov og behovene i den enkelte region. Kommunene kan velge å samarbeide om én og én funksjon, og samarbeidet kan avsluttes når kommunene selv ønsker det, innenfor de rammer de gjensidig har forpliktet seg til. Interkommunalt samarbeid innebærer også at kommuner lærer av hverandre og får et bedre potensial til å finne helhetlige løsninger som gagnar alle»

Distriktskommunene: Status og muligheter

En omorganisering av kommune- og fylkesstrukturen som omtalt i SØF-rapport nr. 02/14 vil ha store konsekvenser for distriktskommunenes befolkning og næringsliv. Utgangspunktet for en opplyst debatt om distriktskommunene som generalistkommuner, får vi gjennom oppdaterte framstillinger av status på befolknings- og næringsutvikling. Demografiutvalget (NOU 2020:15) peker på store utfordringer knyttet til en aldrende befolkning i distriktskommunene. Samtidig viser Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12) at veksten i mange distriktskommuners næringsliv er betydelig, med et stort behov for import av utenlandsk arbeidskraft.

Lokalsamfunnsforeningen ser at potensialet for en desentralisert utvikling av ressursbaserte næringer er stort, men det må bygges samfunnsstrukturer som kan sikre velferdstilbud, trivsel og opplevelser for alle som direkte eller indirekte er knyttet til disse næringene.

Vår vurdering er at denne samfunnsbyggingen best kan drives og styres av befolkningen selv, gjennom en folkevalgt kommuneinstitusjon – en generalistkommune som evner å ivareta bredden i det potensiale og de utfordringer som framtidens distriktssamfunn står overfor. Fratas distriktskommunene ansvar på ett eller flere vitale tjenesteområder, innebærer det ingen avlastning, men et større koordineringsproblem.

Det har vært stilt berettigede spørsmålstegn ved distriktskommunenes evne til å «levere» på vitale tjeneste- og forvaltningsområder. Solbergregjeringens kommunereform tok det nærmest for gitt at problemer knyttet til rekruttering og kompetansebygging ikke kunne la seg løse med en desentralisert kommunestruktur. Nyere forsknings- og utredningsarbeider peker imidlertid på viktigheten av å forstå distriktskommunenes særegne arbeidsformer, og muligheten for å bygge på disse i en videreutvikling av mindre, men mer robuste, kommunale enheter. Telemarksforsknings rapport «De gode hjelperne» (TF 9/2019) viser den evnen småkommuner har utviklet til samarbeid, både på tvers og oppover i systemene. NORCE-rapporter om distriktskommunens rolle som næringsutvikler (8/2020) og i utviklingen av arealstrategier i kommunal planlegging (9/2021) viser det samme: Små kommuner kan ikke bygge store fagmiljøer, men kan oppnå gode resultater ved sin kompetanse på å utnytte ulike typer samarbeidsløsninger.

Oppsummering:

Lokalsamfunnsforeningen vil oppfordre utvalget å legge følgende til grunn for sin innstilling:

- Norge bør organiseres politisk slik at vi opprettholder et sterkt lokalt folkestyre, bosetting over hele landet, effektiv ressursbruk og høy tillit til institusjonene. En omfattende omorganisering i form av to folkevalgte nivå i stedet for tre vil være kostbart, sentraliserende og svekke tilliten til institusjonene. Ingen land som det er naturlig å sammenligne seg med har organisert seg på en slik måte.
- Kommunene vil være ulike i folketall, utstrekning, klima, topografi og sosialt og økonomisk. Dette mangfoldet er verdifullt og stiller krav til fleksibilitet og frihet til å velge organisering og tilpasning i oppgaveløsningen. Lovgivningen må tilpasses dette mangfoldet. Alle kommuner må være underlagt den samme lovgivningen. Det er ikke hensiktsmessig å gjøre oppgavefordelingen mer uoversiktlig eller komplisert.
- Oppgavefordeling, struktur og finansiering må sees i sammenheng. Kommuner og fylkeskommuner leverer en lang rekke av tjenesteytende oppgaver, og oppgavefordelingen er ikke nødvendigvis opplagt. Regjeringen slår i Hurdalsplattformen fast, at en vil beholde 3-tre forvaltningsnivåer. Lokalsamfunnsforeningen forventer en utredning om hvilke oppgaver/ansvar som er hensiktsmessig å legge til de ulike nivåene. Og ikke minst vil det være viktig å få avklart samhandling og relasjonen mellom nivåene.
- I ny kommunelov er det ryddet opp i de ulike paragrafene om kommunenes samarbeidsformer. Med disse presiseringene er det gjort lettere for kommuner å inngå samarbeid, der dette er hensiktsmessig. Og som kommunelov utvalget har påpekt, er kommunene sine frie valg av samarbeidspartnere, og samarbeidsområder et uttrykk for det kommunale selvstyre. Kommunelov utvalget understreker at «*Slike samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene, men det synes ikke å være grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til en svekkelse av legitimiteten til kommunene*».

Oslo, den 28.april 2022

Svein Olav Agnalt /s.

Leder

Harald Lie /s.

Nestleder