

Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?

Generalistkommuneprinsippet og differensiert
oppgavefordeling

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Hensikten er å drøfte sentrale egenskaper ved det norske generalistkommunesystemet opp mot ideen om et system med differensiert oppgavefordeling. Bakgrunnen er at generalistkommuneprinsippet er satt under debatt, og at spørsmålet om differensierte løsninger vurderes, både ut fra prinsipielle overveielser og gjennom konkrete forsøk med avvikende oppgavefordeling i en del kommuner.

I rapporten redegjør vi for noen sentrale kjennetegn på generalistkommunesystemet og trekker opp perspektiver og problemstillinger knyttet til mulige konsekvenser av å innføre alternativer til systemet.

Dette er første rapport i AGENDAs evaluering av forsøkene med kommunal oppgavedifferensiering. Rapporten er en prinsipiell drøfting av generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering. De kommende rapportene vil ta for seg konkrete erfaringer i ti forsøkskommuner.

Rapporten er utarbeidet av konsulentene Tor Dølvik og Geir Vinsand.

Sandvika, 25. april 2005

Innhold

1	SAMMENDRAG	7
1.1	Hovedtema og problemstilling	7
1.2	Utfordringer for offentlig sektor	7
1.3	Dagens generalistkommunesystem – kjennetegn og utfordringer	8
1.4	Differensiert oppgavefordeling – modeller, gevinster og utfordringer	9
1.5	Konklusjon	11
2	BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG TILNÆRMING	12
2.1	Bakgrunn	12
2.2	AGENDAs oppdrag	12
2.3	Prinsippskisse for evalueringen	13
2.4	Problemstillinger i gjennomgangen av generalistkommunesystemet	14
2.5	Tilnærming til drøfting av ulike kommunesystemer	14
3	REFORMDYNAMIKK, REFORMRETNINGER OG VURDERINGSKRITERIER	16
3.1	Innledning	16
3.2	Tradisjon, fag og politikk som drivkrefter for endring	16
3.3	Reformretninger ut fra dagens kommunesystem	18
3.4	Avgrensning og valg av vurderingskriterier	19
4	UTFORDRINGER I OFFENTLIG SEKTOR	22
4.1	Innledning	22
4.2	Strukturelle ubalanser	22
4.3	Krav til kompetanse og kvalitet	25
4.4	Krav til effektiv ressursbruk	26
4.5	Utfordringer for lokaldemokratiet	28
4.6	Systemutfordringer	30

5	GENERALISTKOMMUNESYSTEMET	31
5.1	Innledning	31
5.2	Generalistkommunebegrepet	31
5.3	Kjennetegn ved dagens system	33
5.4	Mulige fordeler med dagens generalistkommunesystem	36
5.5	Mulige ulemper ved dagens generalistkommunesystem	40
5.6	Kritiske forutsetninger for videreføring	45
6	DIFFERENSIERT OPPGAVEFORDELING	47
6.1	Definisjon av oppgavedifferensiering	47
6.2	Teoretiske hovedformer	47
6.3	Eksempler i Norge	49
6.4	Internasjonale eksempler	53
6.5	Relevante modeller og læringspunkter	59
6.6	Utfordringer ved oppgavedifferensiering	60
6.7	Argumenter for oppgavedifferensiering	69
6.8	Motargumenter	70
7	DRØFTING AV KONKRETE MODELLER FOR DIFFERENSIERT OPPGAVEFORDELING	72
7.1	Innføring av tre kommunetyper	72
7.2	Modell med utvidet oppgaveportefølje i storbyområder	74
7.3	Modell med færre oppgaver for uttynningsamfunn	78
7.4	Konsekvenser for øvrige kommuner	86
7.5	Konklusjoner	86

1 Sammendrag

1.1 Hovedtema og problemstilling

Dagens kommunesystem er basert på det såkalte generalistkommuneprinsippet. Alle kommuner har det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver. Gjennom gradvise reformer de siste 30-40 årene, er det bygget opp om dette generalistkommuneprinsippet. Alle kommunene skal være i stand til å ivareta de lovpålagte oppgavene.

I rapporten redegjøres det for hva som kan forstås med generalistkommunesystemet og differensiert oppgavefordeling. Hensikten er å klargjøre sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet og de utfordringene det står overfor. Tilsvarende beskrives noen sentrale kjennetegn ved differensiert oppgavefordeling, og det skisseres ulike modeller for hvordan differensiert oppgavefordeling kan tas i bruk i Norge. Mulighetene illustreres med bakgrunn i både norske og utenlandske modeller for differensiering. Konsekvensene av differensiering drøftes med vekt på demokratisk styring, statlig styring, hensynet likeverdighet og til effektiv ressursbruk.

1.2 utfordringer for offentlig sektor

Egenskapene ved generalistkommunesystemet drøftes med utgangspunkt i dagens utforming av sentrale rammebetingelser, dvs. oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, kommuneinndeling, finansieringssystem og statlig styring.

Følgende utfordringer for offentlig sektor er trukket opp, som bakgrunn for drøftingen.

- Endringer i strukturelle utviklingstrekk som befolkningsutvikling, kommunikasjoner og bosettingsmønster
- Endringer i oppgaver og kompetansekrav
- Endringer i økonomiske rammer og krav til effektiv ressursutnyttelse
- Spillerommet for et reelt lokaldemokrati og den fallende valgdeltakelsen ved lokalvalgene.

1.3 Dagens generalistkommunesystem – kjennetegn og utfordringer

Generalistkommunesystemet har følgende hovedkjennetegn:

- Demokrati gjennom direkte valg
- Bredt oppgaveansvar
- Enhetlig oppgavefordeling
- Enhetlig finansieringssystem
- Likebehandling gjennom statlig styring

De prinsipielle fordelene ved dagens generalistkommuner kan være knyttet til både demokratihensyn, effektivitet, likhetshensyn og autonomi.

Demokratifordelene henger sammen med muligheten til direkte demokratisk styring og kontroll, mens det brede oppgaveansvaret skaper grunnlag for interessante politiske roller. En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet.

Effektivitetsfordelene kan utløses gjennom muligheten til å allokere ressurser på tvers av oppgaver, lokale incentiver for kostnadseffektive løsninger og det finansielle ansvarsprinsippet. Systemet legger til rette for en oversiktlig offentlig forvaltning med lave prosesskostnader.

Systemet kan legge til rette for å sikre likeverdighet og rettferdig fordeling. For staten kan det være en fordel at systemet gjør det mulig å utforme et enhetlig overføringssystem og enhetlig lovgrunnlag.

Frihetsdimensjonen består i likebehandling i den statlige styringen som sikrer alle kommuner den samme frihet overfor staten. Alle kommuner kan også fritt påta seg oppgaver og roller som går ut over lovpålagte funksjoner.

Til tross for disse prinsipielle styrkene ved generalistkommunesystemet, pekes det i rapporten på at dagens utforming kan representere begrensninger eller ulemper for muligheten til å møte utfordringene for offentlig sektor. Det pekes særlig på spenninger som oppstår som følge av en statisk kommuneinndeling i en situasjon med store endringer i befolkningsstruktur og bosettingsmønster, samtidig som innholdet i og kravene til offentlige oppgaver er forandret. Virkningene for kommunenes oppgaveløsning kan være flere:

- (1) Ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser
 - (2) Lav kostnadseffektivitet fordi enhetskommunale løsninger kan medføre dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader
-

- (3) Liten evne til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver
- (4) Lite fleksibelt system i løpende nasjonal reformpolitikk
- (5) Vanskelig system å vedlikeholde over tid, fordi det stilles krav til en overordnet statlig tilpasning av flere rammebetingelser etter bestemte prinsipper, noe som kan være vanskelig å få til i et sektorisert politisk system.

1.4 Differensiert oppgavefordeling – modeller, gevinster og utfordringer

Med differensiert oppgavefordeling menes et system der staten gjennom lovgivningen fastlegger en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer. Det mangfoldet av oppgaver som kommuner og fylkeskommuner fritt kan påta seg, ligger utenfor diskusjonen. Også de mange mulighetene til differensiert oppgaveløsning innenfor gjeldende oppgavefordeling, faller utenfor diskusjonen. Vi skiller mellom differensiering innenfor kommunesektoren og differensiering mellom stat og kommune.

Argumentene for differensiert oppgavefordeling kan være:

- Oppgavefordelingen kan tilpasses mer fleksibelt til de ulike lokale forutsetningene i geografi og befolkningsgrunnlag. Differensieringen kan innebære desentralisering av oppgaver enkelte steder, noe som kan utløse desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpasning og mer effektiv ressursbruk. Andre steder kan differensieringen bety sentralisering, noe som kan utløse stordrifts- eller kompetansegevinster.
- Lokalpolitikken kan vitaliseres gjennom større oppgaveansvar lokalt, der det er mulig.
- Forvaltningsstrukturen kan bli enklere og mer oversiktlig for innbyggerne, ved at kommunale og fylkeskommunale oppgaver enkelte steder løses av ett forvaltningsnivå.
- Oppgavedifferensiering kan være et alternativ til interkommunalt samarbeid, som kan mangle et tilstrekkelig fundament for forvaltning og velferdstilbud. Manglende beslutningseffektivitet og styringsproblemer kan være viktige årsaker til at interkommunale ordninger ikke passer som løsning for viktige velferdstjenester.
- En teoretisk begrunnelse for differensiering kan være den velferds-teoretiske betraktningen om at myndighetsområdet for en oppgave bør samsvare med oppgavens geografiske nedslagfelt.

Utfordringene med å innføre differensiert oppgavefordeling vil dreie seg om kriteriene for å fastlegge hvilke oppgaver som skal plasseres differensiert, og om kriterier for å bestemme hvilke kommuner som skal omfattes. Videre vil det være spørsmål om hvem som skal bestemme differensieringen og ut fra hvilke prosesser. Her kan det tenkes ulike grader av lokal innflytelse. Betydningen for utforming av statlige styringsvirke-midler er også sentralt.

Svarene på disse spørsmålene kan lede til ulike modeller for oppgave-differensiering, med ulike virkninger for mottakere og avgivere av opp-gaver. Motforestillingene mot et differensiert system kan være følgende:

- Det vil være demokratisk problematisk at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt. Videre vil det lokale selvstyret få forskjellig tyngde i ulike deler av landet.
- Effektiviteten kan svekkes ved at prioriteringene blir mindre helhetlige eller at det oppstår gråsoner og behov for mer samordning mellom offentlige organer. Dersom oppgavedifferensiering leder til en mer oppstykket og mindre oversiktig forvaltning, vil det kunne være en ulempe for brukerne.
- En mer fragmentert forvaltningsstruktur kan skape behov for en mer selektiv eller oppgavespesifikk statlig styring. Finansieringssystemet, lovgivningen og statens tilsyn og kontroll vil bli påvirket. For staten kan visse former for oppgavedifferensiering medføre behov for omfattende endringer i statlige styringsvirkemidler.
- For staten kan det bli utfordrende å styre på en rettferdig måte i et differensiert system. Systemet kan også medføre stadige disku-sjoner om ikke bare oppgavefordelingen, men også andre statlige rammebetingelser.

I lys av utfordringene for offentlig sektor, ser vi det som særlig aktuelt å vurdere modeller for oppgavedifferensiering der en utnytter potensialet for påfyll av oppgaver i større og sentrale kommuner. I periferi-kommunene kan det være aktuelt med avlastning for enkelte kompetanse-krevende funksjoner. Ut fra en slik tilnærming kan det tenkes at tre typer kommuner vokser fram:

- (1) A-kommuner med en utvidet oppgaveportefølje. Her inngår landets storbyer og eventuelt andre store kommuner.
 - (2) B-kommuner med samme oppgaveportefølje som dagens generalistkommuner.
 - (3) C-kommuner med færre oppgaver. Her inngår kommuner i uttynningssamfunn og de ufrivillige små kommunene.
-

Ut fra dagens kommuneinndeling vil det trolig være svært få av dagens storbykommuner som har nødvendig kapasitet og kompetanse til å overta ansvaret for hele den regionale tjenesteproduksjonen og de utviklingsoppgavene som fylkeskommunene i dag ivaretar. Mer begrensede former for oppgavedifferensiering framstår da som det mest aktuelle alternativ for etablering av A-kommuner.

Avlastningsmodellene for C-kommunene vil gi forskjellige virkninger, avhengig av hvem som overtar oppgavene. Det kan være nabo-kommune(r), statlig pålagt samarbeidsorgan, etater i lokal eller regional statsforvaltning, fylkeskommunen. Betegnelsen ”offentlig samforvaltning” lanseres for å beskrive samarbeidsløsninger som ligger i en felles statlig-kommunal oppgaveløsning på lokalt nivå.

B-kommunen kan bli berørt ved at de trekkes inn i diskusjoner om oppgavefordeling via nabokommuner, eller ved at de selv ønsker å vurdere endringer i egne oppgaver. B-kommunene kan også bli berørt av endringer i den statlige styringen, som kan bli mer selektiv og mer rettet mot utfordringer i de kommunene som har innført avvikende system.

I rapporten pekes det på utfordringer for både mottaker- og avgiversiden. Et sentralt perspektiv er at differensiert oppgavefordeling trolig kan innføres skrittvis, og ikke som en systemreform der kommunene deles inn i faste kategorier med en fast tilhørende oppgaveportefølje. Både utvalget av kommuner og graden av differensiering vil kunne tilpasses fleksibelt, i retning av de tre hovedtypene som er skissert.

1.5 Konklusjon

En sentral innsikt etter drøftingen i rapporten, er at videre reformarbeid ikke dreier seg om at det nå må treffes et valg mellom å videreføre generalistkommunesystemet eller å innføre et system med oppgavedifferensiering. I rapporten vises det hvordan oppgavedifferensiering i større eller mindre skala kan innpasses i reformarbeidet, for å møte utfordringene i offentlig sektor. Oppgavedifferensiering kan på denne måten bidra til å skape en endringsdynamikk og et erfaringsbasert reformarbeid i kommunesektoren og i forholdet mellom staten og kommunene. Det kan også åpne for nye erkjennelser om hvordan sentrale rammebetingelser som kommuneinndeling, statlig styring og finansiering bør utformes.

Oppgavedifferensiering kan dermed føre til justeringer i generalistkommunesystemet, men det kan på lengre sikt også åpne for en mer permanent oppgavedifferensiering som representerer brudd med sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet.

2 Bakgrunn, problemstillinger og tilnærming

2.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i St.meld.nr.19(2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* er det igangsatt forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og enhetsfylke. Fra 1. januar 2004 ble det godkjent og igangsatt følgende forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning:

- 10 forsøk i kommuner
- 3 forsøk i fylkeskommuner
- 2 forsøk med enhetsfylke

Forsøkene har en varighet på fire år fram til 31.12.2007, med mulighet for forlenging i ytterligere to år. Formålet med forsøkene er å innhente erfaringer med alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på. Oppgaveforsøkene er i utgangspunktet initiert av staten for å framskaffe et bedre grunnlag for videre reformdiskusjoner. Det enkelte forsøk er samtidig et resultat av lokale prosesser der kommuner og fylkeskommuner har utviklet konkrete forslag til en endret oppgavefordeling.

2.2 AGENDAs oppdrag

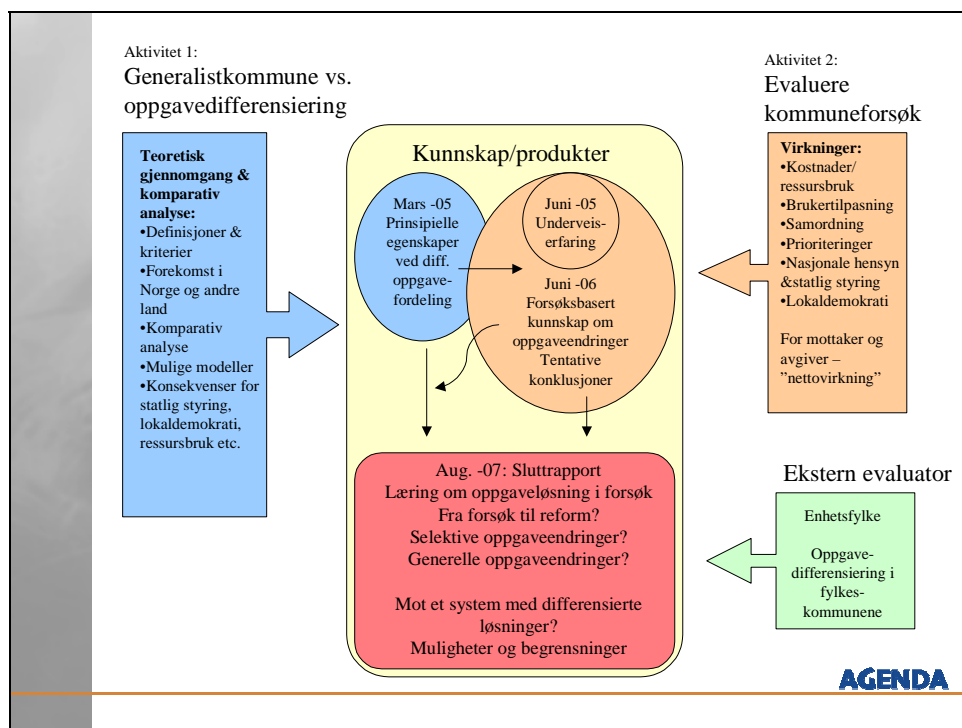
AGENDA har fått i oppdrag å gjennomføre en evaluering av kommune-forsøkene med tillegg av en egen delutredning om generalistkommunesystemet. AGENDAs prosjekt består dermed av to delprosjekter:

- En evaluering av 10 konkrete forsøk med oppgavedifferensiering som involverer kommuner. Målet med evalueringen er å beskrive og analysere forsøkene ut fra et tversgående perspektiv, med vekt på systemeffekter og læringspunkter om oppgavedifferensiering som alternativ til et system med like oppgaver til alle kommuner.
- En teoretisk og prinsipiell utredning om egenskaper ved generalistkommunesystemet og aktuelle alternativer til dette kommunesystemet. Målet med den teoretiske gjennomgangen er å klargjøre hva vi forstår med et generalistkommunesystem og hva differensiert oppgavefordeling vil kunne innebære.

AGENDAs prosjekt inngår i et samlet evalueringsopplegg der KRD også har iverksatt av evaluering av fylkeskommunale oppgavedifferensieringsforsøk og forsøk med enhetsfylke. Forsøkene på fylkesnivå evalueres av NIBR.

2.3 Prinsippskisse for evalueringen

AGENDA har valgt en tilnærming til oppdraget som ser de to delprosjektene i sammenheng, jf. prinsippskissen nedenfor. De to delprosjektene startes opp samtidig. I den innledende fasen legges hovedvekten på den prinsipielle gjennomgangen med rapporteringsfrist i april 2005. Første statusrapport på kommuneforsøkene er planlagt i juni 2005 som følges opp med en bredere rapportering sommeren 2006. Sluttrapport på prosjektet skal utarbeides i august 2007. Denne vil omfatte både prinsipielle betraktninger og praktiske forsøks erfaringer som grunnlag for en samlet vurdering av oppgavedifferensiering som forvaltningspolitisk virkemiddel. I senere rapporter kommer vi tilbake til opplegg og metodikk for evaluering av kommuneforsøkene.



Figur 2.1 Prinsippskisse for evalueringen

2.4 Problemstillinger i gjennomgangen av generalistkommunesystemet

Oppdragsgiver har pekt på at den teoretiske gjennomgangen av generalistkommunesystemet skal omfatte følgende:

- (a) En gjennomgang av generalistkommunesystemet og ulike systemer for differensiert oppgavefordeling, herunder ulike alternativer med grader av differensiering.
- (b) En komparativ analyse av differensierte oppgavefordelings-systemer i andre utvalgte land.
- (c) En drøfting av fordeler og ulemper med ulike systemer. Denne drøftingen skal også gi variabler som kan brukes for sammenligning og beskrivelse av ulike systemer.
- (d) En drøfting av konsekvenser av ulike systemer med oppgavedifferensiering, med oppmerksomhet om betydningen for statlig styring og forvaltningsmessig organisering.
- (e) En drøfting av konsekvenser for lokaldemokratiet, og kommunenes statusmessige posisjon ("A og B-kommuner") og om kommunens legitimitet er knyttet til rollen som tjenesteproducent eller også ivaretas i kraft av å være et lokalsamfunn for borgerne.

2.5 Tilnærming til drøfting av ulike kommunesystemer

Vår tilnærming til oppdraget gjenspeiles i kapittelstrukturen som inneholder følgende:

I kap. 3 gis en innledende beskrivelse av drivkrefter bak framveksten av dagens kommunesystem, aktuelle reformretninger og kriterier for å drøfte egenskaper ved ulike kommunesystemer.

I kap. 4 pekes det på aktuelle utfordringer i offentlig sektor som må håndteres uansett hvilket kommunesystem som skal utvikles.

Kap. 5 og 6 inneholder nærmere beskrivelser av sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet og et kommunesystem basert på differensiert oppgavefordeling. Kap. 6 inneholder en definisjon av oppgavedifferensiering og en beskrivelse av et mulighetsrom. Videre blir det pekt på noen sentrale spørsmål som det et må tas stilling til dersom oppgavedifferensiering skal gjennomføres. Kap. 5 og 6 inneholder også en drøfting av prinsipielle og overordnede egenskaper ved de to kommunesystemene. Dette skjer ut fra aktuelle utfordringer i offentlig sektor og viktige samfunnsmessige mål som kommunesektoren skal bidra til.

I kap. 6 er det også lagt vekt på å beskrive forekomst av ulike former for oppgavedifferensiering i Norge og andre europeiske land. I kapitlet er det pekt på relevante modeller og aktuelle læringspunkter for Norge. Det er ikke gitt detaljerte beskrivelser eller sammenligninger av egenskaper ved de ulike systemene og modellene som finnes.

I kap. 7 gis en nærmere beskrivelse av konkrete modeller for oppgavedifferensiering som kan være aktuelle i Norge. Med modell menes en mer konkret beskrivelse av hvilke oppgaver og hvilke aktører som berøres av oppgavedifferensieringen. I kapitlet drøftes både påfyllingsstrategier for store kommuner og avlastningsstrategier for småkommuner.

3 Reformdynamikk, reformretninger og vurderingskriterier

3.1 Innledning

Dette prosjektet dreier seg om sentrale prinsipper for å plassere ansvaret for offentlige oppgaver mellom forvaltningsnivåene, - bør oppgaveplasseringen bygge på et generalistprinsipp som likestiller hhv kommuner og fylkeskommuner, eller bør det åpnes for å differensiere oppgavefordelingen slik at ulike kommuner kan få ansvar for ulike oppgaver, og evt. tilsvarende for fylkeskommunene?

Temaet reiser problemstillinger av både beskrivende og normativ karakter. Det kan derfor være behov for å presentere den forståelsesrammen som disse spørsmålene drøftes ut fra, og hvilke kriterier og hensyn selve drøftingen er organisert rundt.

3.2 Tradisjon, fag og politikk som drivkrefter for endring

Dagens organisering av den offentlige forvaltningen kan beskrives og forstås ut fra flere innfallsvinkler. Det gjelder både forvaltningsstrukturen med tre nivåer, oppgavefordelingen mellom nivåene og generalistkommunesystemet. Dagens generalistkommunesystem har vokst fram og har sin begrunnelse i flere forhold:

- *Historie og tradisjon:* Reformen i offentlig organisering og forvaltning tar til enhver tid utgangspunkt i eksisterende institusjoner og styringsprinsipper. Det innarbeidete forvaltningssystemet og de eksisterende enhetene representerer en egentyngde som begrenser handlingsrommet for (og ofte ønskeligheten av) å "tenke fritt" og designe radikalt nye systemer.
- *Faglige kriterier og vurderinger:* Forvaltningspolitikken dreier seg om hvordan offentlig organisering og forvaltningsutforming som virkemiddel kan bidra til å realisere overordnede mål. Faglig baserte prinsipper og kunnskap er dermed sentrale premisser for hvordan forvaltningen utformes.
- *Politiske verdiprioriteringer:* Forvaltningsutformingen er imidlertid ikke resultat av rene "tekniske" vurderinger, men reflekterer også ideologiske brytninger og politiske verdivurderinger knyttet til hvordan makt og ressurser skal fordeles og interesser organiseres.

I en diskusjon om valg av framtidig kommunesystem, og behovet for å myke opp generalistkommunesystemet, bør en derfor reflektere over hva

som har vært begrunnelsene for dagens kommunesystem, og hvordan disse begrunnelsene eventuelt vil kunne vektlegges i et system der generalistkommuneprinsippet mykes opp. I hvilken grad kan disse begrunnelsene videreføres og ivaretas også innenfor ulike former for differensiert oppgavefordeling, og i hvilken grad representerer slike modeller mer omfattende avvik fra prinsipper og retningslinjer som har vært retningsgivende til nå?

Siden formannskapslovene ble innført i 1837, har det vært tre forvaltningsnivåer i Norge, - stat, fylke og kommune. Fylkeskommunene spilte riktignok ikke rollen som selvstendig forvaltningsnivå før den moderne fylkeskommunen så dagens lys i 1976, med eget direkte valgt fylkesting, egne skatteinntekter og selvstendig administrasjon. Men allerede i 1837 ble den treleddete forvaltningsstrukturen nedfelt i lovverket. Noen oppgaver ble ansett å være lokale i sin karakter, som kommunene kunne ta seg av. Andre oppgaver var for store til at den enkelte kommune kunne løse dem alene, og fylkeskommunene ble derfor arenaen for å håndtere disse oppgavene. Allerede her ble det altså lagt et prinsipp til grunn for oppgavefordeling mellom tre nivåer, - nasjonalt, regionalt og lokalt, basert på kjennetegn eller egenskaper ved oppgavene som skulle løses.

Formannskapslovene innebar altså at det ble etablert både et kommunalt forvaltningsnivå og et regionalt forvaltningsnivå, basert på det lokale folkestyret i kommunene. Staten hadde allerede lenge operert med sitt regionale styringsnivå gjennom amtene og amtmennenes apparat under eneveldet. Fylkeskommunene ble på sett og vis lokaldemokratiets motvekt mot dette embetsstyre, gjennom fylkeskommunene (amtsformannskapene) som samarbeidsorgan for herredskommunene, der ordførerne i herredskommunene møttes. Men i fylkeskommunens barndom hadde staten en hånd på rattet til fylkeskommunen, med fylkesmannen som leder av amtsformannskapet og administrasjonen. Byene sto utenfor ordningen med fylkeskommunene og hadde en annen oppgaveportefølje enn herredskommunene.

Det offentlige virkefeltet er fundamentalt endret siden formannskapslovene ble innført, både i innhold og i relasjonene mellom nivåene. Men viktige sider ved dagens organisering i kommuner, fylkeskommuner og statlige organer må likevel forstås med bakgrunn i de gradvise (og noen ganger sprangvise) reformprosesser som har preget utviklingen fram til dagens moderne velferdsstat. Fortidens fortolkninger og verdiprioriteringer har medført organisatoriske og forvaltningsmessige løsninger som er med på å danne dagens institusjonelle rammebetingelser for offentlig oppgaveløsning. Dette er de historisk betingede forutsetningene for dagens forvaltningsorganisering.

Prinsipielle retningslinjer og hensyn bak oppgavefordelingen har spilt en sentral rolle i diskusjonen om konkrete reformer. I oppgavefordelingsutvalgets utredning ble tre sett av generelle hensyn og verdier oppsummert (NOU 2000: 22):

- (1) Hensynet til brukerne
- (2) Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- (3) Hensynet til nasjonale mål

Ut fra disse verdiene og målene utledet oppgavefordelingsutvalget et sett av retningslinjer for ansvars plassering i forvaltningen. I tråd med tidligere offentlige utredninger og meldinger, presiserte også oppgavefordelingsutvalget at slike generelle retningslinjer må suppleres med konkrete politiske avveininger når den faktiske forvaltningsorganisering fastlegges. Derfor må også verdimeslige og politiske begrunnelser trekkes inn når dagens ansvarsfordeling og organisering skal forklares. Sykehusreformen kan tjene som illustrerende eksempel ved at en større forvaltningsreform ble gjennomført uten at modellene som nylig hadde vært faglig utredet i oppgavefordelingsutvalgets utredning, ble en del av løsningen i den gjennomførte reformen. Men både oppgavefordelingsutvalgets utredning og utredningene som var utført i årene før reformen, hadde antakelig brakt fram analyser og problembeskrivelser som var med på å utløse behovet for politisk handling knyttet til sykehussektorens utfordringer. De hensynene og avveiningene som utredningene pekte på, har slik sett trolig vært verdifulle i begrunnelsene for reformen.

En prinsipiell diskusjon om generalistkommunesystem kontra modeller for differensiert oppgavefordeling, vil kunne komme til å spille en tilsvarende rolle. Det er vanskelig å identifisere sikre egenskaper knyttet til konkrete modeller, som grunnlag for et eventuelt framtidig valg av system. Men det kan likevel være verdifullt for den videre reformdebatten å problematisere hvordan sentrale hensyn og verdier blir berørt i ulike modeller.

3.3 Reformretninger ut fra dagens kommunesystem

Det løpende reformarbeidet i Norge har i hovedsak vært utformet med utgangspunkt i at kommuneinndelingen og forvaltningsstrukturen ligger fast. Gjeldende kommunestruktur har vært utgangspunktet for å vurdere ansvarsfordelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og staten og for utforming av øvrige rammebetingelser knyttet til statlig styring og finansiering. Reformarbeidet har vært kjennetegnet av en prinsipiell politikk med sikte på å styrke kommunenes forutsetninger for å fylle rollen som generalistorganer, mens oppgavefordelingen er blitt justert ut fra mer sektorpolitiske hensyn. Dette er representert ved rute 1 i tabell 3.1 nedenfor.

Tabell 3.1 Mulige reformretninger for dagens kommunesystem

	Uendret kommuneinndeling	Reformert kommuneinndeling
Generalistkommunesystem	1. Dagens kommunemodell	2. Konsoliderte generalistkommuner
Differensiert oppgavefordeling	3. Modeller for differensiering ut fra kjente rammer	4. Modeller for differensiering ut fra tenkte rammer

En mer grunnleggende reformstrategi kan være å tilpasse kommunestrukturen til de oppgaver som kommunene har og er tiltenkt i framtida (rute 2 i tabellen). Christiansenutvalgets utredning (NOU 1992:15) representerte et bredt oppspill til en slik reformprosess. Også oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) vurderte en slik systemreform, knyttet til oppgavefordelingen og inndelingen for regionalt nivå. Men ikke siden fylkeskommunereformen i 1976 og kommuneinndelingsreformene på 1960-tallet, har forvaltningsstrukturen og kommuneinndeling vært gjenstand for grunnleggende reform. Sykehusreformen i 2002 representerer et mulig unntak, fordi reformen førte til at fylkeskommunens generalistrolle ble stilt under debatt.

Begge disse reformstrategiene tar utgangspunkt i generalistkommunetenkningen, om at alle kommuner (og fylkeskommuner) har de samme oppgavene.

I en tredje reformstrategi tas gjeldende kommuneinndeling for gitt, mens eventuelle reformbehov i offentlig sektor/kommunesektoren besvares ved å differensiere oppgavefordelingen mellom kommunene. I dagens diskusjon dreier diskusjonen seg om at strategi 3 kan bli en konsekvens dersom strategi 2 ikke gjennomføres. Men det kan også tenkes at differensiert oppgavefordeling er aktuelt etter en eventuell reform i kommuneinndeling, slik den fjerde rubrikken indikerer. I en situasjon med reformert kommuneinndeling, vil det også kunne oppstå ønsker om å differensiere ut fra variasjon i lokale forutsetninger.

3.4 Avgrensning og valg av vurderingskriterier

I utgangspunktet avgrensner vi oss til å drøfte modell 1 og 3, altså generalistkommunesystemets utfordringer innenfor dagens kommuneinndeling opp mot et differensiert system basert på dagens inndeling. Sentrale prinsipielle systemforskjeller mellom et generalistkommunesystem og differensierte modeller, vil trolig være analoge innenfor begge inndelingssituasjonene

I vår tilnærming er det lagt opp til en drøfting i to ledd:

- (1) Generell systembeskrivelse og vurdering av egenskaper ved hhv. et generalistkommunesystem og et kommunesystem med differensiert oppgavefordeling
- (2) Nærmere konsekvensvurdering av konkrete former for oppgavedifferensiering

3.4.1 Generelle systemvurderinger

I den generelle drøftingen av de to kommunesystemene er det tatt utgangspunkt i to typer kriterier. For det første *aktuelle samfunnsmessige utfordringer* som kommunene, men også staten må forholde seg til. Det er utfordringer som knytter seg til strukturelle utviklingstrekk, krav til kvalitet og ressursbruk og lokaldemokrati. Utfordringene på disse områdene vil måtte håndteres uansett hvilket kommunesystem som etableres. Utfordringene er nærmere beskrevet i kap.4 og danner bakgrunn for drøftingen av hhv. et generalistkommunesystem og et differensiert kommunesystem i kap.5 og 6.

For det andre er det lagt vekt på å vurdere hvordan ulike kommunesystemer legger til rette for å ivareta *viktige samfunnsmessige mål*. Ulike elementer ved følgende mål trekkes inn i vurderingene:

- (1) *Demokrati*. På hvilken måte vil de ulike modellene ivareta sentrale verdier knyttet til å virkeliggjøre lokaldemokratiet? Dette dreier seg om hva slags deltakelseskanaler modellene åpner for, herunder representasjonsordninger, om de styrende politiske organene er valgt indirekte eller direkte, kommunenes påvirkningsmulighet og styringsmulighet overfor de oppgavene de har og i hvilken grad modellene ivaretar hensynet til lokal tilhørighet.
 - (2) *Effektiv ressursbruk*. Dette dreier seg både om å kunne tilpasse tjenestene til lokale ønsker og preferanser (allokeringseffektivitet) og muligheten til produsere tjenester til lavest mulige kostnader (kostnadseffektivitet). I tillegg er det et effektivitetshensyn at tjenestene er geografisk tilgjengelige og tilpasset brukernes behov.
 - (3) *Rettferdig fordeling*. For det første må lokale enheter ha ressurser og kapasitet til å sørge for at befolkningen mottar offentlige tjenester av likeverdig kvalitet og standard, uavhengig av bosted og kommunetilhørighet. For det andre må den statlige styringen av kommunene være treffsikker.
 - (4) *Rettsikkerhet*. Modellene må kunne legge til rette for å ivareta grunnleggende hensyn til rettsikkerhet. Dette dreier seg om oppfyllelse av nasjonale rettigheter overfor borgerne, krav til likebehandling i forhold til lovverket, beskyttelse mot vilkårlighet i myndighetsutøvelsen overfor borgerne, forutsigbarhet i lov-anvendelsen. Rettsikkerhet kan stille krav til kompetanse og det
-

må tas hensyn til behovet for en viss avstand mellom beslutningsapparatet og borgerne.

- (5) *Makroøkonomisk styring*. Staten har behov for å regulere og styre den samlede offentlige aktiviteten, av hensyn til nasjonal-økonomiske mål. Innebærer modellene at dette målet må ivaretas gjennom ulike former for finansiell styring av kommunene, herunder rammestyring, forhandlingsbaserte systemer eller detaljstyring av aktivitetsnivået?
- (6) *Oversiktlig forvaltning*. Sett fra borgernes side bør det være klart hvem som har ansvar for ulike sider av offentlig virksomhet, og det offentlige apparatet bør framstå mest mulig tilgjengelig og samordnet overfor de behovene som brukerne har i sitt møte med forvaltningen.

3.4.2 Konsekvensvurdering av modeller for oppgavedifferensiering

I rapporten er det lagt vekt på at konsekvenser av oppgavedifferensiering bør knyttes til konkrete modeller for avvikende oppgavefordeling. Med modell mener vi dels en beskrivelse av hvem som er direkte berørt av oppgavedifferensieringen, hhv. som avgiver og mottaker av lovpålagte oppgaver, dels hvilken type oppgaver som overføres. Drøftingen av konsekvenser skjer på et overordnet nivå med vekt på "iboende" og prinsipielle egenskaper i forhold til de kriterier som departementet har framhevet som viktige, dvs. demokrati, statlig styring og forvaltningsmessig organisering.

4 Utfordringer i offentlig sektor

4.1 Innledning

Vi skal her peke på noen utfordringer i offentlig sektor som både kommuner og statlig virksomhet må forholde seg til. Hensikten er å bringe inn noen aktuelle spørsmål som kan tas opp i drøftingen av de to kommunesystemene i senere kapitler. Utfordringene som kommenteres nærmere er knyttet til følgende:

- Endringer i befolkningsutvikling, kommunikasjoner og bosettingsmønster (strukturelle utviklingstrekk)
- Endringer i oppgaver og kompetansekrav (kompetanse- og kvalitet)
- Endringer i økonomiske rammer og krav til effektiv ressursutnyttelse (ressursbruk)
- Endringer i lokaldemokratiets funksjonsmåte og attraktivitet (lokaldemokrati)

4.2 Strukturelle ubalanser

I etterkrigstiden har det skjedd en betydelig sentralisering i bosettingsmønsteret. Mange lokalsamfunn i distriktene har hatt vedvarende nedgang i folketallet, både som følge av utflytting, men etter hvert også som resultat av endringer i aldersstrukturen, som har medført lavere naturlig vekstkraft i befolkningen. Samfunnsgeografen Kristian Aasbrenn lansert for 15 år siden *uttyrningssamfunn* som betegnelse på distriktssamfunn og kommuner som var kjennetegnet av en slik vedvarende nedgang i befolkningstallet (Aasbrenn 1989). Hans perspektiv var ikke at samfunnene sto overfor en trussel om avfolkning, men at stadig større områder ville være kjennetegnet av uttyrningsskapende prosesser som skaper gradvis svekkelse av muligheten til å innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet. Kommunene i disse uttyrningssamfunnene vil stilles overfor særskilte utfordringer, av en annen karakter enn vekstområdene i sentrale strøk.

Befolkningsutviklingen etter 1989 har ikke representert noe brudd med disse utviklingstrekkene, og framskrivningene for de neste 15-20 årene indikerer heller ikke noe trendbrudd. På den annen side er det også en rekke motvirkende drivkrefter knyttet til mobilitetsøkning og bedre samferdselsløsninger, generell økonomisk vekst og økt levestandard, vekst i offentlig sektor og i kommunesektoren, som kan dempe de eventuelle problemskapende virkningene for ”uttyrningssamfunnene”.

Nedenfor oppsummeres noen hovedtrekk i kommunestruktur og befolkningsutvikling som illustrerer endringene.

Tabell 4.1 Kommunestrukturen 1990, 2004 og 2020

Størrelsesklasse	1990		2004		2020*	
	Kommuner	Samlet folketall	Kommuner	Samlet folketall	Kommuner	Samlet folketall
Under 1000	17	11 464	23	16 649	26	18 545
1000-1999	72	108 296	73	105 724	72	102 718
2000-2999	67	169 578	63	155 570	61	149 192
3000-4999	96	378 649	83	327 027	74	288 655
5000-9999	95	676 213	91	646 420	88	602 963
10000-19999	65	904 875	57	819 184	61	850 710
20000-49999	28	830 056	32	955 940	39	1 169 595
>50000	8	1 170 699	12	1 550 943	13	1 793 111
Sum	448	4 249 830	434	4 577 457	434	4 975 489

* Befolkningen i kommunene per 2004 framskrevet til 2020, SSB's MMMM-alternativ fra 2002.

I 1990 var det 448 kommuner, hvorav 35 prosent hadde færre enn 3000 innbyggere. Antall kommuner med færre enn 1000 innbyggere har økt fram til 2004, og ser ut til å bli flere hvis dagens kommuneinndeling føres videre. Befolkningsutviklingen fører til en økende andel av befolkningen i store kommuner.

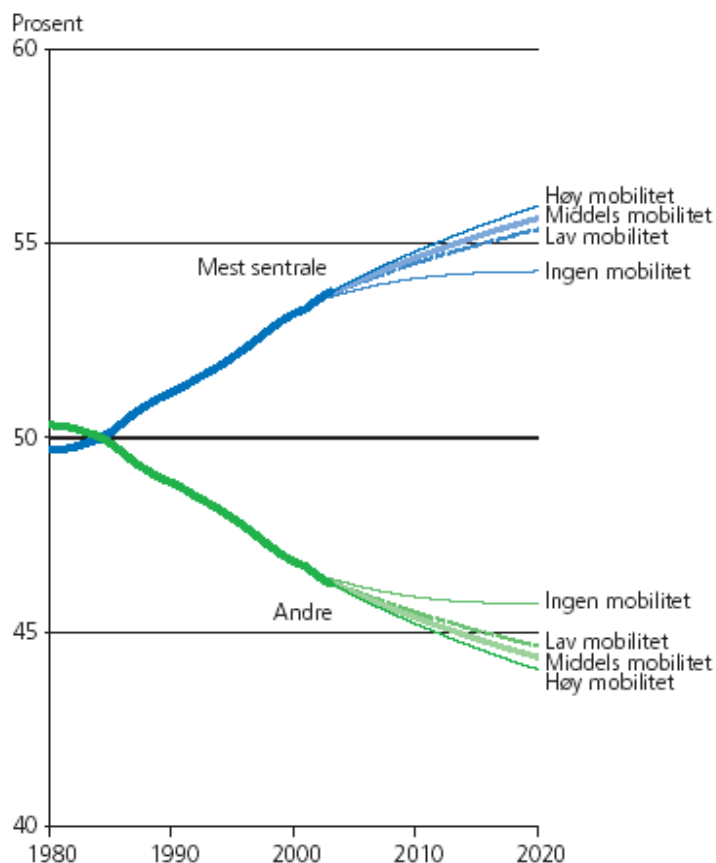
Tabell 4.2 Ulike nivåer for befolkningsendringer 2004-2020. MMMM SSB

Befolkningsendring		Antall kommuner	Befolkning 2004			
			Gjennomsnitt	Samlet folketall	Minste kommune	Største kommune
Kommuner med vekst	15 prosent el. mer	36	12 614	454 114	215	56 668
	10 - 14,9 prosent	48	35 445	1 701 362	617	521 886
	5 - 9,9 prosent	101	13 757	1 389 501	508	154 351
	0 - 4,9 prosent	94	6 247	587 179	887	27 245
Kommuner med nedgang	0,1 - 4,9 prosent	79	3 503	276 757	366	14 657
	5 - 9,9 prosent	51	2 453	125 090	525	5 741
	10 - 14,9 prosent	18	1 823	32 805	539	5 430
	15 prosent el. lavere	7	1 521	10 649	529	2 684
Alle kommunene		434	10 547	4 577 457	215	521 886

Vel 1/3 av kommunene ser ut til å få befolkningsnedgang de kommende 15 årene. I disse kommunene bodde det snaut 450 000 innbyggere i 2004. Nedgangen ser ut til å bli mer enn 15 prosent i 7 av kommunene. Dette er kommuner som i 2004 hadde en gjennomsnittsstørrelse på 1500 innbyggere.

Befolkningsveksten ser ut til å bli sterkest i de større kommunene, men som det framgår av tabellen er det stor spredning i kommunestørrelsen innenfor alle vekstklassene.

En overordnet sammenfatning av den geografiske fordelingen av framskrevet befolkningsutvikling, er illustrert av Brunborg og Texmon (2003), jf figur 4.1.



Figur 4.1 Andel av befolkningen i de mest sentrale kommunene (sentralitet 3) og de øvrige kommunene (sentralitet 0-2). Kilde SSB

I 1980 bodde litt under halvparten av befolkningen i de mest sentrale kommunene i landet, mens litt over halvparten bodde i de øvrige kommunene (med lavere sentralitet). Fram til 2002 økte andelen i sentrale kommuner, og i følge SSB's framskrivninger vil andelen fortsette å øke, uansett hvilke mobilitetsforutsetninger som legges inn i beregningsmodellene.

Det tegner seg med andre ord et bilde av økende polarisering internt i kommunesektoren. Befolkningsfordelingen mellom kommunene er endret, mens inndelingen har ligget fast. Til dette kommer at det har skjedd store endringer i kommunikasjoner og bosettingsmønster som betyr at de

strukturelle kjennetegnene ved dagens kommuner er svært forskjellige. En ytterligere forskjell følger av den ulike utviklingen i aldersstruktur mellom perifere og sentrale kommuner. Forskjellene i aldersstruktur innebærer at periferikommunene vil møte en sterkere eldrebølge og en lavere tilgang på arbeidskraft enn sentrale kommuner.

4.3 Krav til kompetanse og kvalitet

Kravene til kompetanse og kvalitet må sees i lys av at kommunene er ansvarlige for viktige velferdsoppgaver og utviklingsoppgaver. Det omfattende ansvaret gjør at både staten og brukerne stiller høye krav til kvalitet på kommunale tjenester og forvaltning.

Kommunenes oppgaver har gjennom de siste tiårene økt kraftig i omfang og kompleksitet. Det faglige innholdet i oppgavene som skal løses stiller i økende grad krav til fagkompetanse og spesialisering. I dagens generalistkommuner dreier det seg om flere forhold:

Det stilles økende krav til *økonomistyringskompetanse og juridisk kompetanse* for å kunne ivareta kommunenes økonomiske og forvaltningsmessige interesser og oppfylle nasjonal krav. Det gjelder både den overordnede styringen og ledelsen av kommunen, men også forvaltningsoppgaver knyttet til regelverk og forvaltningsoppgaver innenfor en rekke sektorer.

Flere reformprosesser fører til at kravene til *kommunal utviklingskompetanse* øker. Under overskriften "kunnskapsløftet" lanseres reformer i grunnskolen som i stigende vil kreve at kommunene ikke bare sørger for skolebygg og drift av grunnskoler, men også bidrar til kompetanseutvikling og innholdsmessig utvikling av undervisningen. Krav om at kommunene skal bidra til innholdsmessig utvikling gjelder også andre kommunale ansvarsfelt, både innenfor tjenesteproduksjon og plan- og utviklingsoppgaver.

Innenfor tjenesteproduksjonen stilles det økende krav til *ekspertise og sektorkompetanse*. Det gjelder både smale og spesialpregede tjenestemråder som barnevern og psykiatri, og brede velferdstjenester som skole, primærhelsetjeneste og eldreomsorg.

Kravene til *teknisk kompetanse* henger nøye sammen med at IKT representerer en betydelig mulighet til å effektivisere og forenkle saksbehandling, brukerkontakt og administrative funksjoner i kommunene. IKT-kompetanse er nødvendig for å vurdere anvendelsesmulighetene, sørge for anskaffelser og ta teknologien i bruk på en rasjonell måte.

Kommunenes møter også nye krav til *politisk og administrativ lederkompetanse* for å styre oppgaveløsningen og kommunene som

organisasjon. Det brede oppgaveansvaret og den sterke fokuseringen på omstilling og utvikling utgjør viktige utfordringer for den politiske og administrative ledelsen i kommunene.

Omfanget av kompetanseutfordringer i kommunene i årene framover henger nøye sammen med hva som skjer med oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Trenden de siste tiårene har vært økt desentralisering av oppgaver og ansvar til kommunene, både gjennom store nasjonale funksjonsfordelingsendringer og mindre endringer. Desentralisering av oppgaver innenfor miljøvern og landbruk og overtakelsen av forhandlingsansvaret for lærerne kan tjene som eksempler fra de siste årene. Trenden har imidlertid gått i motsatt retning for fylkeskommunene, ved at helsereformen, rusreform I og II og reformen innenfor barnevernet har flyttet ansvaret for tunge velferdstjenester fra fylkeskommunalt til statlig nivå.

Mangel på arbeidskraft de neste tiårene er formulert som en grunnleggende utfordring for videre vekst i kommunesektoren. Endringene på arbeidsmarkedet betyr at kampen om arbeidskraften hardner til mellom ulike samfunnssektorer. Dette kan påvirke mulighetene for å få løst viktige velferdsoppgaver i alle landets kommuner. Krav til effektivisering og oppbygging av gode og attraktive fagmiljøer vil være viktig i alle kommuner.

Utfordringene betyr samtidig en mulighet for at noen kommuner lykkes bedre med å rekruttere og beholde kompetanse enn andre kommuner. Både kommunestørrelse, sentralitet og evne til organisering av interessante fagmiljøer på tvers av administrative grenser og forvaltningsnivåer, kan bli viktige konkurransefaktorer. Kampen om arbeidskraften vil også stille krav til aktiv ledelse og personalpolitikk i kommunene for å utvikle attraktive arbeidsplasser.

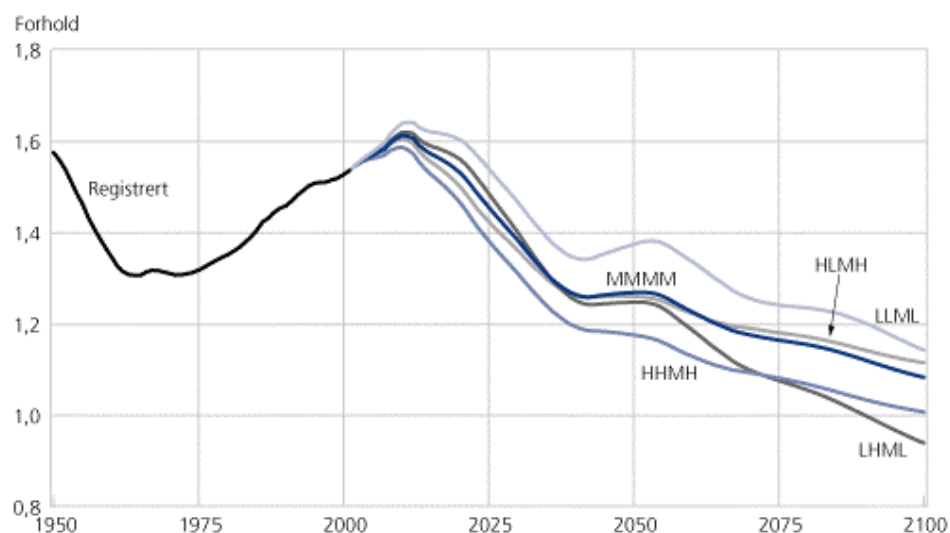
Kommunesektorens utfordringer med å møte kravene til kompetanse og arbeidskraft vil forsterkes av den langsiktige demografiske utviklingen, som innebærer at veksten i arbeidsstyrken i befolkningen ser ut til å bli lavere enn veksten i den delen av befolkningen som står utenfor arbeidsstyrken, og som i betydelig grad mottar tjenester fra kommunene (se nedenfor).

4.4 Krav til effektiv ressursbruk

Voksende behov for offentlige tjenester og en begrenset tilgang på økte ressurser, vil reise krav om økt effektivitet innenfor hele offentlig sektor og i kommunesektoren.

Endringer i alderssammensetningen i befolkningen har virkninger for både utgiftsbehov og finansieringsevnen til de offentlige velferdsordningene.

Flere eldre fører til økte utgiftsbehov, det samme gjør økt antall barn og unge. I alle langsiktige befolkningsframskrivninger framkommer det en betydelig økning av antall eldre, uansett valg av forutsetninger om levealder. Ulike forutsetninger om fruktbarhet gir ulike vekstbaner for antall barn og unge. Likevel vil de samlede effektene av ventet befolkningsutvikling være at offentlig sektor står overfor betydelige utfordringer med å kunne opprettholde og utvikle tjenestene i en situasjon med økte behov for tjenester og overføringer, jf figur 4.2. Figuren viser antall innbyggere i yrkesaktiv alder bak hver innbygger utenfor arbeidsstyrken, dvs. 0-18 år og 67 år og eldre (demografisk forsørgerevne). Figuren viser at forsørgerevnen har økt jevnt siden rundt 1970, noe som ser ut til å fortsette til omkring 2010. Deretter vil forsørgerevnen falle gjennom hele dette århundret, uansett hvilke forutsetninger som velges om fruktbarhet, dødelighet og innvandring.



Figur 4.2 Registrert og framskrevet forsørgerevne (antall innbygger i arbeidsstyrken per innbygger utenfor arbeidsstyrken) i ulike framskrivningsalternativer. Kilde SSB.

I følge regjeringens perspektivmelding, St.meld. nr. 8 (2004-2005), innebærer befolkningsutviklingen isolert sett at sysselsettingen (målt i timeverk) må øke med vel 70 pst. fra 2000 til 2060, dersom standard og dekningsgrad innenfor kommunal tjenesteyting og i helsesektoren (de statlige helseforetakene) videreføres på dagens nivå.

I meldingen pekes det på at økningen i ressursbruken i offentlig sektor historisk har vært større enn det som følger av befolkningsutviklingen. For perioden 1988-1998 skyldtes økningen i ressursbruken i hovedsak standardforbedringer, målt som økt ressursinnsats pr. bruker, og økt

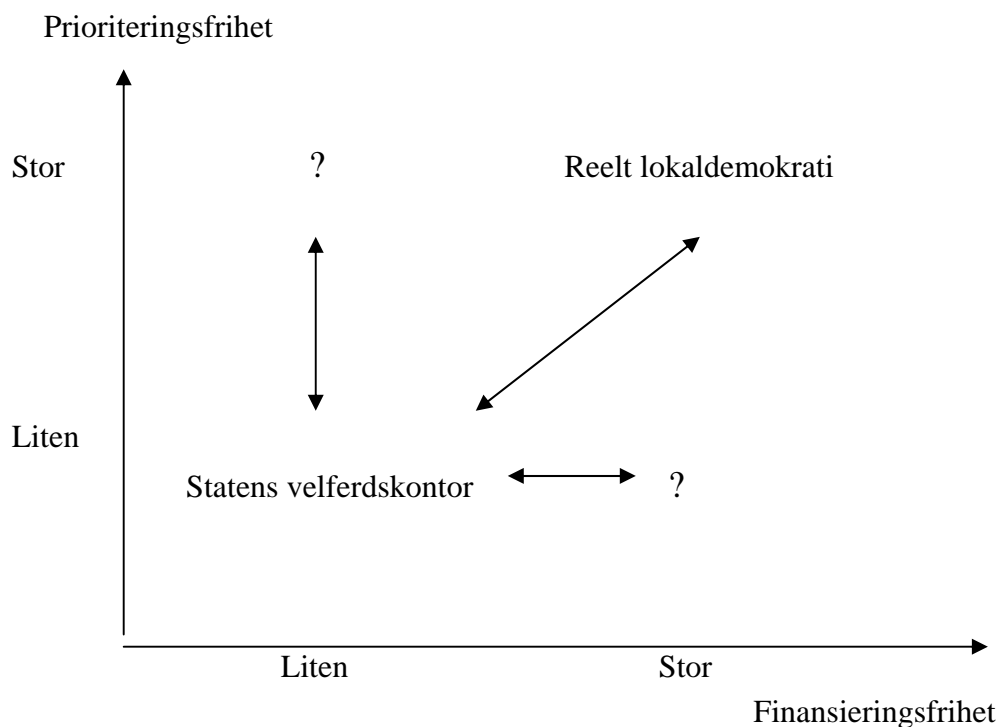
dekningsgrad. I følge meldingen vil en tilsvarende utvikling i ressursbruken i kommunene og de statlige helseforetakene fram til 2060 måtte svare til hele det totale tilbudet av arbeidskraft i Norge.

Disse utfordringene vil stille betydelige krav til omstillingsevne og organiseringsform som kan fremme både effektiv ressursutnyttelse og god behovstilpasning. For kommunene handler dette om å utnytte potensialer både internt i kommunene og eksternt gjennom samarbeid med andre.

4.5 Utfordringer for lokaldemokratiet

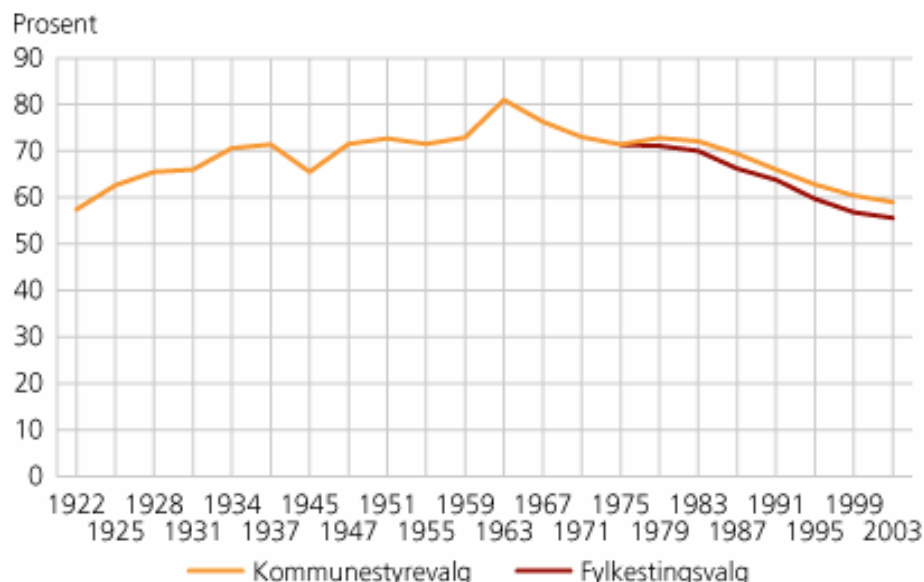
Lokaldemokratiet gjennom kommunene står i dag overfor minst to grunnleggende utfordringer. Den første utfordringen dreier seg om hvilke oppgaver som skal begrunne lokaldemokratiet. Hovedspørsmålet er om kommunene fortsatt skal ha et tungt ansvar for velferdstjenester. Dette er et viktig spørsmål fordi dette ansvaret kan medføre en streng statlig styring som gjør lokaldemokratiet lite reelt.

I debatten om lokaldemokratiets innhold framkommer ulike synspunkter på hvilke former for statlig styring som er i tråd med prinsippene for et reelt lokaldemokrati. I figuren nedenfor er kommunenes frihetsdimensjon definert på to måter, dels finansieringsfrihet som angir hvilken frihet kommunene har på inntektsiden, dels prioriteringsfrihet som angir graden av frihet i oppgaveløsningen (utgiftssiden). Ut fra de to frihetsdimensjonene er det pekt på ulike posisjoner for kommunene. Et reelt lokaldemokrati er definert som kommuner som både har en viss finansieringsfrihet og prioriteringsfrihet i oppgaveløsningen.



Figur 4.3 Mulige kommunale posisjoner i forhold til to frihetsdimensjoner

Den andre hovedutfordringen for lokaldemokratiet er knyttet til en fallende valgdeltakelse. Valgdeltakelsen for kommunestyrevalget i 2003 var på rekordlave 59,0 prosent. For første gang siden 1922 er valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget under 60 prosent.



Figur 4.4 Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalgene 1922-2003. Kilde SSB

Det finnes ulike perspektiver på om en fallende valgdeltakelse er en alvorlig utfordring for lokaldemokratiet. Noen ser fallende valgdeltakelse i sammenheng med at de politiske partiene har vansker med å rekruttere representanter til lokalpolitikken og tolker dette som uttrykk for at lokaldemokratiet har mistet mye av sin betydning. Andre vektlegger at lokaldemokratiet er vitalt og levende fordi det er utviklet supplerende og alternative deltakelsesformer. Det kan være ulike former for brukerdemokrati, nærmiljødemokrati eller aksjonsdemokrati. Manglende rekruttering til lokalpolitikken og nedgangen i valgdeltakelse er framhevet som alvorlige utfordringer i Maktutredningen.

4.6 Systemutfordringer

Utfordringene som er pekt på ovenfor, vil måtte håndteres uansett om generalistkommunesystemet videreføres eller om det åpnes for mer fleksible forvaltningsløsninger. Utfordringene kan møtes gjennom ulike typer endringer i forvaltningen, både systemreformer der flere rammebetingelser endres samtidig eller reformer knyttet til den enkelte rammebetingelse. Videre i rapporten drøftes hvordan aktuelle utfordringer kan møtes gjennom et generalistkommunesystem i forhold til et system der oppgavene er forskjellige mellom kommunene.

5 Generalistkommunesystemet

5.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres noen prinsipielle kjennetegn på hva som forstås med et generalistkommunesystem. Først redegjøres det kort for hvordan begrepet ble introdusert og har blitt anvendt, som utgangspunkt for å klargjøre sentrale hovedkjennetegn ved et generalistkommunesystem. Formålet er å drøfte fordeler og ulemper med et slikt system, gitt noen sentrale samfunnsmessige mål og aktuelle utfordringer for kommunesektoren og offentlig sektor.

Flere sentrale rammebetingelser fastlegger hvordan kommunene faktisk fungerer innenfor rammene av et generalistkommunesystem. Derfor vil den konkrete drøftingen knytte seg til egenskapene ved dagens generalistkommunesystem i Norge.

5.2 Generalistkommunebegrepet

Begrepet *generalistkommune* ble introdusert av Christiansenutvalget (NOU 1992:15) for å betegne at kommuner og fylkeskommuner er generalistorganer, ved at de samordner store deler av det offentlige tjenestetilbudet lokalt og regionalt og at henholdsvis kommuner og fylkeskommuner er likestilte som forvaltningsorganer i den statlige styringen. Alle kommuner er tillagt de samme oppgavene gjennom lovverket. Myndigheten knyttet til de lovpålagte oppgavene legges direkte til kommunen, og ikke til organer der kommuner deltar som part sammen med andre. Ny kommunelov (1992) og harmoniseringen av særlovgivningen understreket også et viktig generalistprinsipp, ved at lovpålagt myndighet i hovedsak skal legges til selve kommunen, og ikke til bestemte organer eller enheter i kommunen. Dermed framheves kommunens høyeste organ – kommunestyret - som overordnet ansvarlig instans for å løse kommunens lovpålagte oppgaver ut fra en samlet avveining. Etter 1992 er betegnelsen benyttet i en rekke meldinger og offentlige utredninger.

Generalistkommunebegrepet er ikke entydig definert og benyttes i ulike sammenhenger. Nedenfor oppsummeres kort tre ulike betydninger.

Generalistkommunesystem kan brukes som karakteristikk og betegnelse på det kommunesystemet som har vokst fram i Norge, basert på et enhetlig definert rammeverk i form av finansiering, bred og likeartet oppgaveportefølje, og en enhetlig statlig styring (Flo 2002, Aars 2002). Kommunenes mulighet til å prioritere mellom mange sentrale offentlige

oppgaver og til å samordne ulike sider ved den samlede offentlige aktiviteten, anses som en vesentlig side ved dette systemet.

Med *generalistkommuneprinsipp* siktes det til en normativ vurdering som har konsekvenser for reformpolitikken, nemlig at reformene innenfor ulike områder bør bygge opp om kommunene som grunnleggende byggesteiner i demokratiet og ansvarlig instans for å løse sentrale offentlige oppgaver på lokalt nivå. Christiansenutvalget argumenterte for at generalistkommuneprinsippet burde føres videre, og la dette til grunn for sin vurdering av reformbehovet i kommuneinndelingen. Det samme gjorde regjeringen Harlem Brundtland i sin etterfølgende stortingsmelding om kommuneinndeling i 1995. I stortingsmeldingen om kommuneinndeling het det bl.a.

Mens utviklingen i de øvrige rammebetingelsene har vært til dels dramatiske, har den administrative inndelingen i kommuner og fylker i hovedtrekk ligget fast. Dette svekker grunnlaget for et generalistkommunesystem.

St. meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen, s.14

Kommunesystemet er utformet i et ideologisk spenningsfelt, mellom en tradisjonelt borgerlig autonomimodell og en sosialdemokratisk integrasjonsmodell (Flo 2002). Denne spenningen var tydelig i diskusjonen om reform av kommunestrukturen på 1950-tallet, og kom også til uttrykk da inndelingsmeldingen ble behandlet i Stortinget i 1996, i direkte tilknytning til generalistkommunebegrepet.

Under behandlingen i Stortingets kommunalkomité, framførte Arbeiderpartiets følgende merknad:

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det vil være betenkelig dersom dagens kommunestruktur skulle være til hinder for en videre satsing på desentralisert velferdsutvikling, men det vil være like betenkelig dersom det utvikler seg et differensiert kommunesystem, der forskjellige kommuner tilbyr forskjellige tjenester. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at vi får en kommunestruktur der alle kommuner er sterke nok til å kunne tilby et tilfredsstillende nivå på de tjenestene vi ser på som en del av vår velferd. Av denne grunn mener disse medlemmer det er viktig å satse videre på generalistkommunen.

I Høyres merknad het det:

Komiteens medlemmer fra Høyre er svært skeptisk til departementets og Arbeiderpartiets bruk av begrepet generalistkommuner. I selve begrepet ligger etter disse medlemmers syn den sosialistiske enhetstanken. Dette syn bygger på erfaringer om Arbeiderpartiets vilje til og ideologi om mer statlig styring og kontroll, mer ensrettethet og mindre mangfold.

Generalistkommunerolle kan brukes som betegnelse på hvordan kommuner faktisk fungerer innenfor et slikt system. I hvilken grad har den enkelte kommune reell mulighet til å allokere ressurser på tvers av flere sentrale kommunale oppgaver? Kommunene står overfor ulike

utfordringer og de har ulike økonomiske og kompetansemessige ressurser. Formelt sett er kommunene likestilte, men reelt sett befinner de seg i ulike posisjoner. Innenfor et generalistkommunesystem finnes derfor kommuner som fyller ulike roller og som i varierende grad samsvarer med nasjonale systemkrav. I tillegg vil den statlige styringen kunne påvirke generalistrollen, ved å begrense handlefriheten og muligheten til å foreta reelle tverrsektorielle prioriteringer.

5.3 Kjennetegn ved dagens system

Vi konsentrerer oss i det videre om generalistkommunesystemet som landsdekkende kommunesystem. Som en sammenfatning kjennetegnes dette systemet av følgende:

- *Demokrati gjennom direkte valg.* Utgangspunktet for demokratisk styring og kontroll er det representative demokrati der velgerne kan utøve demokratisk kontroll gjennom direkte valg. Demokratisk kontroll omfatter også de folkevalgte organenes mulighet for å lede, styre og kontrollere den underliggende forvaltning. Kommuneloven er felles og angir de samme rammene for styringsprinsipper og organisering som skal følges i alle kommuner.
- *Bredt oppgaveansvar.* Kommunene har ansvar for flere tjenesteytende oppgaver og for utviklingsoppgaver, dvs de har et helhetlig ansvar for lokal oppgaveløsning. Oppgavebredden anses som en viktig forutsetning for kommunens politiske rolle, gjennom den muligheten det gir til å avveie oppgaver mot hverandre, noe som også forutsetter handlefrihet til å avgjøre omfang og standard innenfor og mellom oppgaver. Detaljeringsgraden i de statlige påleggene har betydning for kommunenes mulighet til å gjøre lokale tilpasninger innenfor og på tvers av sektorer.
- *Enhetlig oppgavefordeling.* Kommunene pålegges oppgaver i hovedsak gjennom særlovgivningen, der det i lovene ikke skilles mellom kommuner av ulik type. Alle kommunene har de samme lovpålagte oppgavene og det tas for gitt at kommunene har forutsetninger for å løse oppgavene i tråd med nasjonale mål, enten i egen kommunal regi eller gjennom samarbeid med andre. Kommunene har også frihet til å påta seg oppgaver, dersom disse ikke ved lov er lagt til andre organer.
- *Enhetlig finansieringssystem.* Finansieringssystemet er det samme for alle kommuner. Gjennom betydelig utjevning av ressursene mellom landets kommuner, skal de i prinsippet ha likeverdige muligheter til å løse sine oppgaver. Hovedformen for finansiering skal være rammefinansiering som legger til rette for lokal frihet til å prioritere ressursbruken.
- *Likebehandling gjennom statlig styring.* Utover en enhetlig oppgavefordeling og et enhetlig finansieringssystem er kommunene

også likestilte i forhold til staten gjennom den øvrige statlige styringen. Kommunenes handlefrihet påvirkes av at staten påvirker de lokale prioriteringene gjennom øremerkede overføringer, rettighetsfesting og andre former for styring gjennom lov og forskrift, supplert med en differensiert veilednings- og styringsdialog (Fimreite 2002, 2003). De ulike statlige styringsvirkemidlene legger bindinger på den lokale prioriteringsmuligheten. Gjennom den generelle styringen er imidlertid kommunene stilt overfor de samme insentivene og motiveringsordningene som slike virkemidler representerer.

Generalistkommunesystemet hviler også på at lokal oppgaveløsning i hovedsak skjer i regi av kommunene selv, med mulighet til supplerende løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. I både kommuneloven og særlovgivningen er interkommunalt samarbeid i all hovedsak begrenset til å gjelde "drift og organisering", ikke overføring av det formelle ansvaret for oppgaveløsningen til interkommunale organer. Hvis store deler av kommunens oppgaveløsning forutsetter at kommunenes lov-pålagte ansvar overføres til interkommunale organer, kan det stilles spørsmål ved om generalistkommunerollen oppfylles.

Innenfor et landsdekkende generalistkommunesystem med for tiden 433 kommuner kan det finnes mer eller mindre permanente avvik fra grunnprinsippene ovenfor. Det gjelder for eksempel Oslo kommune som også har ansvar for de fylkeskommunale oppgavene. For tiden pågår også en rekke forsøk med ulike former for differensiert forvaltningsutforming, jf. nærmere omtale i kap. 6.

Egenskapene ved dagens generalistkommunesystem henger nøye sammen med den faktiske utformingen av sentrale rammebetingelser, herunder særlig oppgavefordelingen, men også kommuneinndelingen, finansieringssystemet og den statlige styringen. Gjennom ulike kombinasjoner av disse rammebetingelsene kan det tenkes generalistkommuner av ulike typer. Det betyr at kommunesystemet kan være basert på de samme prinsipper, samtidig som generalistkommunerollen kan ha høyst ulikt innhold. Nedenfor er det pekt på aktuelle variasjoner i sentrale rammebetingelser og noen typiske kjennetegn ved generalistkommunerollen slik den er utformet i Norge.

- *Norske generalistkommuner er tunge produksjonsorganer.* Et viktig kjennetegn ved de nordiske kommunemodellene er det brede og omfattende ansvaret for tjenesteproduksjon. Generalistkommuner kan også etableres uten ansvar for tunge velferdsoppgaver, for eksempel oppgaver knyttet til enkle former for lokal administrasjon og service, slik tilfellet er i flere søreuropeiske land. Et kjennetegn ved dagens generalistkommuner også at kommunene i stor grad selv organiserer og driver den utøvende tjeneste-
-

produksjonen. Norske kommuner har i begrenset grad innført skille mellom bestilling og produksjon av tjenester, slik tilfellet er i for eksempel Sverige og en del andre europeiske land.

- *Norske generalistkommuner opererer innenfor en kommunestruktur med mange små kommuner målt i folketall.* I internasjonale sammenligninger er det som regel en sammenheng mellom graden av desentralisering av oppgaver til kommunene og kommune-størrelse. I søreuropeiske land er det gjerne staten eller regionale forvaltningsnivåer som ivaretar mange av de oppgaver som norske kommuner har ansvar for. Det gir rom for mange kommuner. Mellom de nordiske landene er det relativt store variasjoner i kommunestrukturen, til tross for samme type oppgaver. Sverige har de største primærkommunene med et gjennomsnittlig folketall på 30.000, Danmark de nest største (gjennomsnitt 15.000 innb.), mens kommunestrukturen i Finland og Norge har mange likhetstrekk (gjennomsnitt 9.000 innb.) Danmark vurderer for tiden en radikal funksjonsfordelingsreform med nedlegging av dagens fylkeskommuner (amtskommuner) og kraftig desentralisering av oppgaver til kommunene ("bred kommunemodell"). Desentraliseringen er koplet sammen med en kommuneinndelingsreform som kan bety en nedgang i kommunetallet fra 271 til ned mot 100 kommuner. Reformarbeidet i Danmark er basert på at det er en klar sammenheng mellom oppgaver og krav til lokalt ressursgrunnlag for å ivareta oppgavene. Målet er å danne kommuner med minimum 30.000 innbyggere, enten gjennom sammenslutninger eller formelt interkommunalt samarbeid.
- *Norske generalistkommuner har liten finansiell frihet.* Internasjonalt betraktes lokal beskatningsfrihet som et viktig kjennetegn på lokalt selvstyre. En internasjonal sammenligning av lokalskatter og lokal beskatningsfrihet kommer svenske og danske kommuner ut med de største frihetsgrader (OECD 2003/Baldersheim 2004). Finansieringen av norske kommuner framstår som vesentlig mer sentralisert i forhold til både de andre nordiske og øvrige europeiske land. Selv om slike sammenligninger kan diskuteres, er manglende lokal finansieringsfrihet i dag en viktig del av den offentlige debatt om den norske kommunemodellen. Viktige begrunnelser for dagens finansieringsordning er knyttet til makroøkonomiske og fordelingspolitiske hensyn.
- *Norske generalistkommuner er preget av en sterk statlig styring.* I tillegg til at norske kommuner har begrenset kontroll over finansieringsgrunnlaget bidrar utformingen av den løpende statlige styringen til at kommunene har begrenset prioriteringsfrihet. I en internasjonal sammenligning peker Baldersheim (2004) på at norske kommuner kan ha utviklet seg til å bli mer statsstyrte i de senere årene. Det har skjedd som en følge av mer detaljert

regelverk, øremerkede tilskudd, plan- og rapporteringskrav og at statlig tilsyn og kontroll på ulike måter griper inn i lokale prioriteringer. Fimreite (2003) drøfter hvordan staten har tatt i bruk nye styringsteknikker som en kompensasjon for svekket statlig sektorinnflytelse etter at inntektssystemet ble innført og en mer rammepreget kommunallovgivning ble innført i ny kommunelov og særlovgivningen. I en nylig gjennomgang av den statlige styringen i St.meld.nr.17 (2004-2005) *Makt og demokrati* gir regjeringen et nyansert bilde av utviklingen i den statlige styringen av kommunene. I følge regjeringen er det ikke grunnlag for å hevde at den statlige styringen entydig har gått i retning av mer statlig detaljstyring.

5.4 Mulige fordeler med dagens generalistkommunesystem

Hva er de viktigste fordelene ved dagens generalistkommunesystem? Svarene på dette spørsmålet kan være knyttet til minst tre ulike forhold:

- Generelle begrunnelser for kommuner i forhold til statlig virksomhet eller markedsløsninger.
- Til generalistkommuner sett i forhold til ulike typer spesialkommuner dvs. kommuner som løser bare én oppgave
- Til den gjeldende utformingen av sentrale rammebetingelser.

I diskusjonen om kommunesystemets egenskaper er det vanskelig å skille mellom egenskaper som følge av de prinsipielle systemtrekkene ved offentlige løsninger, egenskaper som følge av prinsipielle trekk ved ulike kommunetyper og egenskaper som følge av de statlige rammebetingelsene for kommunene.

I det følgende er vi opptatt av å beskrive fordeler med utgangspunkt i dagens kommuner, altså gitt dagens utforming av sentrale rammebetingelser (oppgaver, inndeling, finansiering og styring). Problemstillingen er dermed hva som kjennetegner kommunenes generalistrolle slik kommunesystemet og hovedtrekkene i den statlige styringen er utformet. I framstillingen forsøker vi å legge vekt på prinsipielle argumenter dvs. begrunnelser som er nært knyttet til de sentrale kjennetegnene ved kommunesystemet som er beskrevet i kap.5.2 foran.

De prinsipielle fordelene ved dagens generalistkommuner kan være knyttet til både demokrati, effektivitet, likhet og autonomi.

5.4.1 Demokratifordeler

Dagens generalistkommuner gir mulighet for *direkte demokratisk kontroll og styring* med den lokale oppgaveløsningen. Direkte demokrati betyr at velgerne kan utøve kontroll med de folkevalgte representantene

gjennom kommunevalgene. Direkte demokrati i lokalforvaltningen bidrar også til legitimitet i offentlige beslutningsprosesser.

Det brede oppgaveansvaret skaper grunnlag for *interessante politiske roller* og gir et mangfold i arenaer for deltakelse. Oppgavenes viktighet kan gjøre det attraktivt å delta i lokalpolitiske prosesser, i de politiske partiene og ved kommunevalgene. Generalistkommuner med mange oppgaver gjør det mulig å utvikle ulike arenaer for deltakelse i nærmiljøer, rundt institusjoner osv. Generalistkommunen kan også gi grunnlag for utvikling av interessante politiske roller og representerer en viktig rekrutteringskanal inn mot det nasjonale demokratiet.

En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et *likeverdig lokalt selvstyre* i alle deler av landet. Dagens kommuner framstår som viktige og likestilte institusjoner uavhengig av størrelse og geografisk plassering.

Kommuneinstitusjonen bidrar til maktspredning og gir gode muligheter for demokratisk dialog og innflytelse med bred deltakelse fra alle deler av landet. Samme oppgaver til alle sikrer at kommunene likebehandles i den løpende nasjonale reformpolitikken.

5.4.2 Fordeler for samfunnsøkonomisk effektivitet

Det brede oppgaveansvaret gir mulighet for *allokeringseffektivitet*.

Generalistkommunene kan allokere ressurser ut fra et samfunnsmessig helhetssyn og god kjennskap til lokale behov. Det kan medføre en god tilpasning i oppgaveløsningen i tråd med lokale behov og preferanser. Mulighetene for lokale tilpasninger gjelder både fordeling av ressurser mellom ulike grupper i lokalsamfunnet og skreddersøm av løsninger for individer som har behov for flere offentlige tjenester.

Rammefinansieringen gir *incentiver* til å finne fram til kostnadseffektive løsninger. Helhetlig ansvar innenfor en ramme bidrar til at kommunene vurderer kostnadseffektivitet ved valg av løsninger. Rammefinansiering kan også gi insentiver til god økonomistyring.

Et generalistkommunesystem gjør det enklere å ivareta *det finansielle ansvarsprinsippet*, som går ut på at den myndighet som har ansvaret for å løse en oppgave også skal ha ansvar for finansieringen. Avvik fra dette prinsippet kan innebære spill om finansiering og dårlig kostnadskontroll.

Systemet med tunge offentlige oppgaver plassert i generalistkommuner kan bidra til en *oversiktlig offentlig forvaltning* og *lave prosesskostnader*. Videreføring av kommunene som brede generalistorganer kan bidra til mindre sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning sammenlignet med et system med flere spesialorganer. Oppgaveløsning gjennom generalistorganer kan innebære fordeler i form av lave prosesskostnader til samordning og samarbeid i den samlede forvaltningen. For brukerne

kan det være enklere å forholde seg til generalistorganer enn til en rekke særorganer.

5.4.3 Likeverdighet og rettferdig fordeling

Et enhetlig finansieringssystem gir mulighet for *nasjonal utjevning*. Det statlige inntektssystemet tar sikte på utjevning av inntekter og kompensasjon for ulikheter i utgiftsbehov ut fra mål om likeverdige tjenester over hele landet. Nasjonale likhetsmål skal ivaretas ved å skape likeverdige forutsetninger for kommunal oppgaveløsning.

Enhetlig oppgavefordeling kan innebære *styringsmessige fordeler*, ved at det kan tenkes å bli enklere for staten å utforme et enhetlig overførings-system og lovgrunnlag for kommunale virksomhet. Den løpende statlig styringen kan utformes ut fra de samme prinsipper og baseres på de samme rapporteringsrutiner, herunder KOSTRA. Styringsdialogen mellom stat og kommune kan organiseres på den samme måten for alle kommuner. Disse forholdene kan gjøre det lettere å styre og yte bidrag til utvikling av lokalforvaltningen ut fra overordnede nasjonale mål.

Generalistkommunesystemet kan innebære fordeler i forhold til *regional- og distriktpolitiske mål*. En desentralisert oppgavefordeling sikrer et høyt offentlig aktivitetsnivå og en lokal utviklingsinnsats over hele landet. Generalistkommuner med ansvar for velferd og utvikling kan gi en sterk offentlig sysselsettingseffekt i distriktene, spesielt dersom en slik kommunemodell kombineres med en finmasket kommuneinndeling og et nasjonalt overføringssystem som går langt i å kompensere for ulikheter i lokale forhold.

Generalistkommuner kan også i kraft av sine ressurser og sin institusjonelle tyngde gi et vesentlig bidrag til *lokale fellesskap og lokal tilhørighet* til kommunene som geografiske territorier. Sterke lokale fellesskap kan være en fordel både i velferdspolitikken, i det lokale utviklingsarbeidet og for lokaldemokratiets forankring og styrke.

5.4.4 Frihet

Frihetsdimensjonen ved dagens generalistkommuner kan være knyttet til flere forhold:

Likebehandling i den statlige styringen sikrer at alle kommuner har samme frihet i forhold til staten. Det gir i prinsippet samme frihet fra statlig inngrep og samme frihet til å prioritere oppgaver og organisere løsningen av dem for alle kommuner. Sett fra kommunene kan et enhetlig styringssystem sikre forutsigbarhet i økonomiske og juridiske rammer.

Alle kommuner kan også fritt påta seg oppgaver og roller som går ut over lovpålagte funksjoner. Prinsippet om like oppgaver til alle og negativ avgrensning av kommunenes oppgaver, gir kommunene frihet til

å engasjere seg i oppgaveløsning på mange forskjellige områder også utenfor det som er lovregulert. Næringspolitikk og lokalt kulturarbeid kan tjene som aktuelle eksempler.

Til dette kommer at generalistkommuner kan innebære praktiske fordeler i et dynamisk velferdssamfunn preget av åpenhet og mobilitet. Gjennomgående organisasjonsprinsipper gir et likeartet system å forholde seg til for innbyggere som flytter eller som utnytter tjenester i flere kommuner. Samme kommunesystem over hele landet kan også være en fordel for regionale, nasjonale eller internasjonale aktører som samarbeider, betjener eller på annen måte forholder seg til kommunene som organisasjon.

Det har også vært hevdet at generalistkommuner bidrar til et mindre sårbart samfunn ved at viktige samfunnsfunksjoner er desentralisert til mange ansvarlige enheter. Kommunene har et helhetlig ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor eget territorium og ivaretar både forebyggende funksjoner og ansvar for sivil krisehåndtering. Hensynet til en klar ansvarsfordeling, innsats i sårbarhetsreducerende arbeid og kapasitet i lokal krisehåndtering, kan være argumenter for generalistkommuner framfor spesialiserte organer. Slike hensyn kan ha blitt viktigere i lys av økt sårbarhet i samfunnet, jf. sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) og regjeringens stortingsmelding om samfunnssikkerhet (St.meld.nr.17 2001-2002).

I St.meld. nr.32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen, ble det sagt at en videreføring av generalistkommunesystemet innebærer ”åpenbare fordeler for både innbyggerne, kommunesektoren og staten”. I meldingen ble det utviklet et forsvar for generalistkommuner ut fra et aktørperspektiv. Hovedargumentene var som følger:

For innbyggerne vil generalistkommunen være et vern mot ytterligere fragmentering av offentlig sektor, et instrument for å motvirke ansvars-pulverisering og tap av demokratisk kontroll gjennom oppbygging av nye forvaltningsorganer, samt en viktig arena for demokratisk deltakelse

For kommunesektoren skaper generalistkommunen gode betingelser for desentralisering og en sterk satsing på kommunesektoren over hele landet. Systemet sikrer at kommunene kan opptre som viktige distrikts- og regionalpolitiske aktører, dels i kraft av deres velferdspolitiske rolle, dels i kraft av deres rolle som utviklingsorganer overfor omgivelsene

For staten gir et likeartet kommunesystem over hele landet grunnlag for en rettferdig og samordnet styring, samt en effektiv samfunnsutbygging og ressursutnyttelse.

5.5 Mulige ulemper ved dagens generalistkommunesystem

Ulempene ved dagens generalistkommunesystem kan være nært knyttet til at den enkelte kommune ikke er skreddersydd for bestemte formål. Det har vært sagt at dagens generalistkommuner utgjør en type gjennomsnittlige kommuner som verken er effektive tjenesteprodusenter eller effektive demokratiske organer for innbyggerne. Ulempene er nært knyttet til manglende betingelser for spesialisering og tilpasning av oppgaveløsningen til skiftende samfunnsforhold. Mulige ulemper kan sammenfattes i følgende punkter:

- (1) Dagens generalistkommuner kan innebære ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser
- (2) Dagens generalistkommuner kan medføre lav kostnadseffektivitet fordi enhetskommunale løsninger kan medføre dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader
- (3) Dagens generalistkommunesystem kan være dårlig egnet til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver
- (4) Dagens generalistkommunesystem kan oppfattes som lite fleksibelt i den løpende nasjonale reformpolitikken
- (5) Det kan være vanskelig å sikre et velfungerende generalistkommunesystem over tid fordi det stiller krav til en overordnet tilpasning av flere rammebetingelser etter bestemte prinsipper, noe som kan være vanskelig å få til i et sektorisert politisk system

Nedenfor utdypes innholdet i disse punktene nærmere.

5.5.1 Ujevn kvalitet på prestasjonene

Dagens generalistkommunesystem kan stille krav til en viss likhet i forutsetninger for oppgaveløsning mellom kommunene for å sikre kvalitet. Gjeldende kommuneinndeling betyr at de samme lovpålagte oppgaver skal ivaretas av små kommuner med noen hundre innbyggere og store bykommuner med flere hundre tusen innbyggere. Det kan innebære at de minste kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å løse sine oppgaver i tråd med nasjonale mål. Resultatet kan bli:

- *At lovpålagte oppgaver ikke blir løst iht. krav og standarder dvs. at tjenester eller viktige offentlige funksjoner ikke finnes eller i praksis ikke fungerer i kommunen. Det kan for eksempel gjelde kompetansekrevende tjenester som retter seg mot smale brukergrupper, som tilbud innenfor barnevern, psykiatri eller rus, eller det kan gjelde svikt i lovpålagte planer og rutiner, som for eksempel kommunal smittevernplan.*
-

- *At det utvikles store og uønskede kvalitetsforskjeller i det offentlige velferdstilbudet til innbyggerne. Det er her ikke snakk om ulikhet i seg selv, men kvalitetsforskjeller som bryter med nasjonale mål om likverdige tjenester eller som åpenbart bryter med lokale behov og preferanser.*
- *At beslutningsprosesser i kommunene ikke oppfyller krav til forsvarlig saksbehandling og rettssikkerhet for innbyggerne. Habilitet og rettssikkerhet krever både kompetanse og en viss avstand mellom beslutningstakere og berørte innbyggere. Det kan være et spesielt viktig hensyn fordi dagens generalistkommuner har omfattende reguleringsmyndighet og ansvar for individuelle velferdstjenester. Økt rettighetsfesting bidrar til at hensynet til rettssikkerhet for innbyggerne blir et viktigere hensyn.*
- *At kommunene ikke klarer å tilrettelegge for kvalitetsdimensjoner som går ut over det lovpålagte. Det kan for eksempel være at kommunenes tilbud medfører store ulikheter i valgfrihet eller andre muligheter for innbyggerne. Forventinger blant brukerne kan tilsi et press i retning av at kommunene må tilby en viss bredde i tjenestetilbudet som gir rom for individuelle valg.*

5.5.2 Kostnadskrevende løsninger

Løsning av store produksjonsoppgaver gjennom brede generalistkommuner kan av ulike grunner medføre mer kostnadskrevende løsninger sammenlignet med alternative produksjonsmåter. Kommunene skal ivareta mange mål, de er politisk styrt, har ulik organisering, forskjellig kompetanse, ulik geografisk plassering, forskjellig bosettingsmønster osv. Slike lokale, institusjonelle og strukturelle kjennetegn kan medføre at kostnadseffektiviteten varierer sterkt, både som følge av frivillige og ufrivillige årsaker.

En viktig del av debatten om kostnader gjelder utformingen av statlige rammebetingelser, både mulig effektivitetstap som følge av en streng statlig styring og kostnader knyttet til kommunestrukturen. Debatten om kostnader og kommunestruktur dreier seg bl.a. om tre mulige sammenhenger:

- *Spørsmålet om den enkelte kommune er stor nok til å utnytte stordriftsfordeler innenfor den kommunale virksomhet. Stordriftsfordeler betyr at gjennomsnittkostnadene pr. produsert enhet reduseres når produksjonsvolumet øker. Hvorvidt det finnes stordriftsfordeler for kommunale tjenester avhenger av tjenestetype og kostnadsstruktur. Foreliggende forskning viser at det er stordriftsfordeler knyttet til visse kommunale funksjoner som sentral- og sektoradministrasjonen, institusjonsomsorg og tekniske tjenester (se bl.a. Myrvold og Toresen 2003).*

- *Spørsmålet om gjeldende kommuneinndeling medfører høye geografisk betingede kostnader.* Spredt bosettingsmønster og lange avstander kan i noen tilfeller være en viktig forklaring på høye kostnader. I andre tilfeller kan høye kostnader skyldes manglende samordning av administrasjon og tjenestetilbud på tvers av nært sammenhørende områder. Det kan for eksempel gjelde i flerkommunale byområder og tettsteder, eller småkommuner med korte avstander til regionale sentra.
- *Spørsmålet om gjeldene kommuneinndeling medfører utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene.* Utilsiktede virkninger betyr at aktiviteten i en kommune påvirker aktiviteten i nabo-kommunen uten at det tas hensyn til dette. Virkningene kan være positive eller negative og bestemmes av hvor kommunegrensene går i forhold til bosettingsmønsteret. Jo mer grensene splitter opp sammenhørende områder, jo større omfang kan det forventes av utilsiktede virkninger.

De mulige kostnadmessige ulemper som kan følge med enhetskommunale løsninger, er sterkt betinget av hvordan kommunene faktisk utøver sin generalistrolle og evt. finner fram til kompenserende løsninger gjennom samarbeid. Kommunenes arbeid med å etablere interkommunale ordninger viser at det finnes en rekke kommunale funksjoner som kan organiseres både billigere og bedre gjennom samarbeidsløsninger. Vi har samtidig inntrykk av at kommunene i høyst varierende grad har lyktes med å etablere samarbeidsløsninger som tar ut kostnadmessige og/eller kvalitetsmessige gevinster.

Hvis kommuneinndelingen tilsier at det er behov for et stort omfang av formelle interkommunale ordninger om kommunale kjernefunksjoner, kan det som påpekt tidligere stilles spørsmål ved om kommunenes generalistrolle er reell. Formelt bygger dagens lovgivning om interkommunalt samarbeid på at denne type løsninger skal være et supplement og ikke et alternativ til endringer i kommuneinndelingen.

5.5.3 Evne til å takle dynamikk – et sårbart kommunesystem

Forutsetningene for oppgaveløsning i dagens kommuner er under stadig forandring som følge av store endringer i befolkningsutvikling og bosettingsmønster. Dagens kommuner utfordres også som følge av stadige endringer i oppgaver og krav til oppgaveløsningen. Noen av de sentrale drivkreftene som påvirker kommunenes betingelser for oppgaveløsning er omtalt i foregående kapittel.

Noen viktige utfordringer for et enhetlig kommunesystem kan være at polariseringen i befolkningsutviklingen medfører *uttyningssamfunn med spesielle utfordringer* som kan bety at det ikke er grunnlag for samme desentralisering av lovpålagte oppgaver til kommunene som i andre deler

av landet. Sikring av likeverdige tjenester i slike områder kan kreve mer aktive og inngripende løsninger som betyr at kommunene ikke vil framstå som generalistorganer på linje med andre kommuner.

Polariseringen i befolkningsutviklingen betyr også *konsentrasjon av bosettingsmønster og urbanisering* i sentrale områder av landet. Det betyr at mange kommuner stadig blir større målt i folketall som kan bety økt potensial for oppgaveløsning. Utnyttelse av slike muligheter kan bety at prinsippet om et enhetlig oppgavefordeling fravikes for store kommuner, men da i motsatt retning av kommuner i uttynningssamfunn.

Utbyggingen av *kommunikasjoner, IKT og andre tekniske løsninger* kan ha flere konsekvenser for kommuneinstitusjonen. På den ene siden skaper ny infrastruktur og teknologi bedre fysisk tilgjengelighet og dermed isolert sett mindre behov for små kommuner. På den annen side kan ny infrastruktur og teknologi også gjøre det lettere å opprettholde små generalistkommuner i områder med spredt bosetting og marginalt befolkningsgrunnlag.

5.5.4 Liten fleksibilitet i reformpolitikken

Staten og nasjonale myndigheter har i dag sterke interesser i den kommunale oppgaveløsningen, bl.a. som følge av at kommunene er ansvarlige for store deler av velferdspolitikken. Hensynet til likhet står sterkt i velferdspolitikken og de nasjonale aktørene er opptatt av at de offentlige systemene løpende må tilpasses brukernes behov og ikke omvendt.

Spesielt i den nasjonale velferdspolitikken kan dagens generalistkommunesystem lett bli oppfattet som lite fleksibelt og dårlig tilpasset ønsker om en mer brukerorientert og effektiv offentlig sektor. Svakheterne kan også være knyttet til at de små kommunene begrenser mulighetene for å høste gevinster av økt desentralisering til store kommuner.

5.5.5 Krav til helhetlig og prinsipiell styring

Måloppnåelsen i generalistkommunesystemet er sterkt avhengig av at flere rammebetingelser sees i sammenheng på nasjonalt nivå. Et vel-fungerende generalistkommunesystem krever en balanse og en viss harmoni mellom flere rammebetingelser samtidig.

Kommunene må ha oppgaver som de oppfatter som interessante og som kan bygge opp under et reelt lokaldemokrati basert på at lokale avgjørelser er viktige og at kommunene har lokal påvirkningskraft.

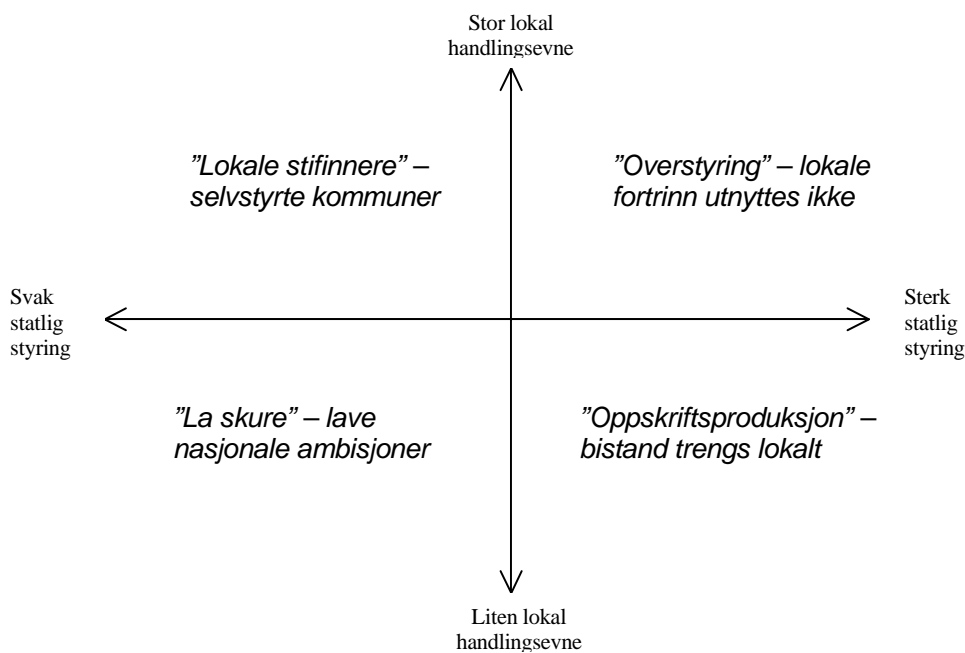
Kommuneinndelingen må sikre at alle kommuner har et minimum av forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver i tråd med overordnede nasjonale mål.

Finansieringssystemet og den øvrige statlige styringen må gi lokalpolitikerne handlingsrom for prioritering og utøvelse av politisk skjønn.

I et generalistkommunesystem kan den statlige styringen bli uniformert ut fra mål om likebehandling av kommunene. Virkningene av manglende fleksibilitet i den statlige styringen, er illustrert på en stilisert måte i figur 5.1. Kommunenes situasjon karakteriseres langs én dimensjon, - hvorvidt de har stor eller liten handlingsevne til å møte utfordringer i lokal oppgaveløsning. Forskjellene i lokal handlingsevne kan skyldes variasjoner i ressursgrunnlag, kompetanse, institusjonelle forutsetninger mv. Den andre dimensjonen gjelder styrken i den statlige styringen som utformes for å påvirke den lokale oppgaveløsningen.

Hvis statens styring overfor kommunene er sterk, fordi det knytter seg sterke nasjonale interesser til innholdet i den lokale oppgaveløsningen, vil det kunne virke forskjellig i kommunene, avhengig av om de har stor eller liten lokal handlingsevne overfor de oppgavene som skal løses. I kommuner som har stor evne til å møte utfordringene innenfor disse oppgavene, vil en sterk statlig styring kunne oppleves som "overstyring". De lokale fortrinnene i å finne fram til effektive og lokalt tilpassede løsninger, blir ikke utnyttet godt nok. Overfor kommuner med liten lokal handlingsevne, vil en sterk statlig styring kunne oppfattes som en støtte og bistand, ved at staten sørger for verdifulle oppskrifter for oppgaveløsningen.

Med svak statlig styring overfor kommuner som har stor lokal handlingsevne, vil idealet om den "selvstyrte" kommunen kunne realiseres, mens i kommuner med liten lokal handlingsevne vil virkningen kunne bli at det er uklart hva slags måloppnåelse som realiseres.



Figur 5.1 Generalistkommunerollen i ulike kommunesituasjoner

Hovedpoenget i resonnetet er at kommuner som i utgangspunktet har ulike forutsetninger vil kunne påkalle ulike former for statlig styring, for å sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt i lokal oppgaveløsning. Men når denne styringen i generalistkommunesystemet uniformeres, og styringsvirkemidlene (lover, forskriftskrav, tilskuddsordninger, kontroll og tilsyn) ikke tar hensyn til de lokale forskjellene, kan den statlige styringen få utilsiktede virkninger.

5.6 Kritiske forutsetninger for videreføring

I gjennomgangen ovenfor er det pekt på at egenskapene ved generalistkommunesystemet er sterkt avhengig av utformingen av sentrale rammebetingelser. Både utformingen av den statlige styringen og kommuneinndelingen kan være av stor betydning for hvordan kommunene utøver sin generalistrolle og dermed bidrar til overordnede samfunnsmessige mål. En streng statlig styring av kommunenes finansiering og prioriteringsfrihet kan gi liten forskjell mellom kommunal oppgaveløsning og oppgaveløsning gjennom lokal statsforvaltning. Den strenge statlige styringen henger nøye sammen med kommunenes brede ansvar for velferdstjenester. Streng statlig styring kan også ha sammenheng med at dagens kommunestruktur medfører kommuner med svært ulike forutsetninger for å bidra til sentrale samfunnsmessige mål.

En statisk kommuneinndeling kan representere en grunnleggende utfordring for generalistkommunesystemet, spesielt dersom det er

ønskelig med en videre desentralisering av oppgaver til alle landets kommuner. Konsekvensen blir at utfordringer som henger sammen med ulikheter i ressursgrunnlag og behov for samordning i stigende grad må håndteres på andre måter enn gjennom regulering av kommunegrenser. Det kan innebære at staten foretar endringer i overføringssystemet, i den statlige styringen eller i oppgavefordelingen. Sett fra kommunene kan utfordringene møtes gjennom større engasjement i interkommunalt samarbeid. Slike alternative løsninger kan bety endringer i den formen for generalistkommuner som er bygd opp etter krigen. I neste kapittel skal vi vurdere differensiert oppgavefordeling som en blant flere mulige løsninger i den videre forvaltningsutvikling.

6 Differensiert oppgavefordeling

6.1 Definisjon av oppgavedifferensiering

Diskusjonen om oppgavedifferensiering forbeholdes i det følgende de lovpålagte oppgavene, og vi ser bort fra det mangfold av oppgaver som kommuner og fylkeskommuner i prinsippet kan påta seg. Det vil si at *et system for differensiert oppgavefordeling går ut på at staten gjennom lovgivningen fastlegger en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer.*

Med utgangspunkt i de fem kjennetegnene på generalistkommunesystemet i kap.5.2, kunne differensiering i utgangspunktet forstås som avvik fra et eller flere av disse kjennetegnene. Det er imidlertid mest hensiktsmessig å drøfte spørsmålet ut fra den konvensjonelle innfallsvinkelen, nemlig at differensiering kan være et system der dagens enhetlige og lovregulerte oppgaveplassering fravikes. Et slikt system vil kunne utformes på mange måter, og det vil dermed ha ulike konsekvenser for sentrale kjennetegn ved dagens kommunesystem (demokrati, statlig styring osv).

Kommuner og fylkeskommuner har organisasjonsfrihet som kan lede til en rekke former for differensiert forvaltning eller differensiert oppgaveløsning som i henhold til definisjonen ikke vil gå under betegnelsen differensiert oppgavefordeling. Følgende eksempler på variasjoner i oppgaveløsning dekkes ikke av definisjonen:

- Ulike løsningsstrategier for frivillige oppgaver
- Løsningsstrategier som involverer private i utførelsen av offentlige oppgaver (bestiller-utførermodell, konkurranseutsetting)
- Interkommunalt samarbeid eller samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene som skjer i henhold til gjeldende regler i kommuneloven eller særlovgivningen

Nedenfor utdypes det nærmere hva lovbestemt oppgavedifferensiering i henhold til definisjonen kan innebære.

6.2 Teoretiske hovedformer

Dagens oppgavefordeling kan forstås som resultat av svarene på følgende to spørsmål:

- (a) Bør oppgavene løses lokalt eller sentralt?
- (b) Krever oppgaven utøvelse av lokalpolitisk skjønn eller kan den ivaretas av statlige organer?

Innenfor generalistkommunesystemet har svaret på disse spørsmålene ledet til konklusjoner om en entydig ansvarplassering i statlig eller kommunal sektor, og til en entydig plassering innenfor kommunesektoren. I et system med differensiert oppgavefordeling, kan en i utgangspunktet tenke seg at svarene på disse spørsmålene leder fram til prinsipper for en variert ansvarplassering, altså at staten gjennom lov legger det formelle ansvaret for oppgaveløsningen til ulike offentlige organer. Da kan ansvaret for de samme oppgavene plasseres ulikt mellom de offentlige organene som er listet opp i tabellen nedenfor.

Tabell 6.1 Offentlige myndighetsorganer som kan tildeles ansvar i et system med oppgavedifferensiering

	Kommunal sektor	Statlig sektor
Nasjonalt		Departement Direktorat
Regionalt	Fylkeskommune Lovpålagte samarbeidsorganer for fylkeskommuner	Fylkesmannsembetet Annen regional statsforvaltning (funksjonsbasert)
Nærregionalt eller lokalt	Lovpålagte samarbeidsorganer for kommuner Kommuner	Lokal statsforvaltning

Ut fra denne tabellen kan oppgavedifferensiering dermed deles inn i to hovedkategorier:

- (1) *Oppgavedifferensiering innenfor kommunesektoren:* I dagens system har fylkeskommunene et lovpålagt ansvar for visse oppgaver, mens kommunene har ansvar for andre. I et system med kommunal oppgavedifferensiering, vil noen kommuner kunne overta oppgaver som i dag er fylkeskommunale, mens i andre tilfeller vil (noen) fylkeskommuner kunne overta oppgaver som i dag er kommunale. Variasjonen kan også tenkes innenfor samme fylke, ved at de samme oppgavene kan være kommunale noen steder, mens de er fylkeskommunale andre steder. Videre kan det tenkes at formelle samarbeidsorganer for kommuner gjennom lov tildeles ansvaret for bestemte oppgaver, eller at enkeltkommuner pålegges visse oppgaver for innbyggere som bor i nabokommuner.
- (2) *Oppgavedifferensiering mellom stat og kommunesektor:* Kommunene kan tenkes å overta statlige oppgaver (i hovedsak fra lokal statsforvaltning) enkelte steder, mens statlig overtakelse av kommunale oppgaver kan tenkes andre steder. Det kan også tenkes at regional statsforvaltning overtar fylkeskommunale oppgaver,

eller omvendt. I tilfeller der kommune- eller fylkesinndelingen fraviker inndelingen for de aktuelle statlige oppgavene, vil slike oppgaveendringer reise en del praktiske spørsmål.

Begge hovedformene tar utgangspunkt i at det opereres med rendyrkede skiller mellom kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig ansvar. Et toneangivende perspektiv på forholdet mellom staten og kommunene, er at kommunal og statlig sfære er integrert i hverandre, og at både stat og kommune samhandler for å løse viktige felles offentlige oppgaver.

Mye av diskusjonen om å modernisere og forbedre offentlig virksomhet, dreier seg om hvordan oppgaver skal løses i "gråsoner" mellom statlig og kommunal virksomhet. Flere aktuelle utredninger og reformdiskusjoner dreier seg om denne samhandlingen. Her kan det tenkes differensierte løsninger, basert på ulike lokale forhold og forutsetninger, noe som kan dreie seg om rene samarbeidsløsninger i form av samlokalisering, eller formell myndighetsoverføring. Følgende samhandlingsbehov mellom stat og kommune er aktuelle eksempler:

- Overfor ungdom i utsatte miljøer kan det dreie seg om helhetlige tiltakskjeder og samhandling mellom kommunenes rusforebyggende arbeid, skolene, BVT/sosialtjenesten, statens barne- og ungdomspsykiatriske tilbud og politiet.
- Innenfor helsetjenesten kan det dreie seg om samhandlingen mellom kommunenes helse- og sosialtjeneste og de statlige sykehusforetakene, om pasienter som er avhengig av tiltak fra begge nivåer. Modeller for samordning er utredet av "Samhandlingsutvalget" (NOU 2005:3), der juridiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler er vurdert.
- Dannelse av en arbeids- og velferdsetat gjennom felles organisering av sosialkontor, aetat og trygdekontor, som under forberedelse etter utredningen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NOU 2004:13) og St.prp.nr.46 (2004-2005) jf. nærmere omtale nedenfor.

6.3 Eksempler i Norge

Fra kommunehistorien har vi flere eksempler på differensierte forvaltningssystemer med ulike kommunetyper og varianter av differensiert oppgavefordeling. I perioden fra innføringen av det lokale selvstyret i 1837 og fram til etableringen av den moderne fylkeskommunen i 1976 var det norske kommunesystemet preget av ulike typer særordninger.

6.3.1 Ulik status for by- og landkommuner

Herredskommunene hadde fram til byenes innlemmelse i fylkeskommunene i 1964 en annen oppgaveportefølje enn bykommunene. Enkelte regionale oppgaver (bl.a. gymnas og sykehus) ble drevet av

fylkeskommunene, mens bykommunene hadde ansvar for disse oppgavene selv.

6.3.2 Sognekommuner

Sognekommunen er et eksempel på en lovregulert forvaltningsform på underkommunalt nivå som var en viktig del av norsk kommuneforvaltning fra 1837 til 1951. Bestemmelsene om sognekommunen var en del av landsformannskapsloven og etablerte kirkesognet som en underkommune, styrt av sognets representanter i kommunens formannskap og representantskap (kommunestyre). Sognekommunene utgjorde valgdistrikter til kommunestyrene og hadde selvstendig myndighet innenfor en rekke områder som kirkesaker, fattigvesen, skolevesen og veistellet. Sognekommunene påtok seg også frivillige oppgaver knyttet til elektrisitets- og vannforsyning, helsetiltak, telefon og kommunikasjoner.

6.3.3 Særkommuner

På kommunenivå eksisterte denne typen kommuner før og like etter andre verdenskrig. Bygningskommuner, brannkommuner og havnekommuner var de siste særkommunene. De falt bort ved innføring av henholdsvis ny bygningslov i 1965, ny brannlov i 1970 og ny havnelov i 1985.

6.3.4 Særlovsnemnder

Kommunesystemet i tiårene etter krigen var kjennetegnet av en kompleks nemndstruktur. Fram til Hovedkomiteens arbeid fantes en rekke eksempler på såkalte særlovsnemnder der særlovene inneholdt pålegg om at det i kommunene skulle være nemnder for bestemte oppgaver. Noen av disse nemndene var rene statlige organer ved at de var statlig oppnevnt og finansiert, og underlagt statlig instruksjonsmyndighet. Andre var rene kommunal nemnder, som etter Hovedkomiteens arbeid ble samlet i noen færre og større utvalg etter den såkalte hovedutvalgsmodellen. Som følge av kommunelovsreformen ble flesteparten av bestemmelsen om nemnder og utvalg i kommunene fjernet, gjennom en etterfølgende endring av en rekke bestemmelser i særlovgivningen.

Det ligger en betydelig endring i statlig styringsfilosofi bak omleggingen fra systemet med særlovsnemnder til dagens hovedprinsipp om organisasjonsmessig frihet i kommunene.

6.3.5 Oslomodellen

Oslo kommune har beholdt sin ”dobbeltrulle” også etter at byene gikk inn i fylkeskommunene i 1964. Forvaltningsmodellen i Oslo er dermed et konkret og omfattende eksempel på oppgavedifferensiering innenfor dagens kommuneforvaltning. I Oslo har de folkevalgte hatt en direkte adgang til å prioritere mellom både kommunale og fylkeskommunale

oppgaver, noe som representerer et mer omfattende lokalt demokrati enn det lokalpolitikere i andre kommuner har hatt adgang til. Velgerne i Oslo kan sies å ha stemt på politikere som er utstyrt med større styringsmulighet enn kollegene i fylkestingene eller i øvrige kommuner.

I selve oppgaveløsningen har det brede oppgaveansvaret i Oslo åpnet for muligheter til vertikal integrasjon, sammenhengende tiltakskjeder mellom første- og andrelinjetjenesten, som ellers i landet har vært delt på to nivåer (kommune og fylkeskommune).

I høringsrunden til NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* uttalte bystyret i Oslo for eksempel at kommunen ønsket en såkalt kommunemodell for å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken, mens utvalget hadde anbefalt en statlig etat for arbeid og inntekt. Oslo kommunes subsidiære standpunkt var en modell der de største kommunene kunne virkeliggjøre en kommunemodell, som representerer en ytterligere differensiert løsning i Oslo sammenlignet med øvrige kommuner.

6.3.6 Forsøk med oppgavedifferensiering

Andre eksempler på oppgavedifferensiering er knyttet til pågående forsøk etter forsøksloven. I KRDs forsøksprosjekt med oppgavedifferensiering finner vi eksempler på oppgavedifferensiering både innenfor kommunesektoren og mellom staten og kommunesektoren. En oversikt over berørte aktører og oppgaver innenfor de pågående forsøkene framgår av tabell 6.2.

Som det framgår omfatter de fleste av forsøkene oppgaver som er overført fra lokal og regional stat til enten kommune eller interkommunalt organ. I fire av forsøkene har kommunene også overtatt fylkeskommunale funksjoner og i ett tilfelle har en kommune overtatt en fylkeskommunal funksjon (videregående skole i Båtsfjord).

For øvrig finnes flere eksempler på forsøk med såkalte sam- eller særkommuner som innebærer at lovpålagte oppgaver er overført fra to eller flere kommuner til et indirekte valgt organ. Dette er altså ikke eksempler på statlig pålagt interkommunalt samarbeid, og skiller seg derfor fra det vi har definert som oppgavedifferensiering. For tiden finnes to viktige eksempler på slike sam- og særkommuneløsninger:

- Innherred samkommune mellom Levanger og Verdal som i 2004 fikk godkjent et omfattende samkommuneforsøk om både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver.
- Et antall forsøk innenfor særlig barnevern, men også andre sektorer som landbruk og miljøvern. De fleste av disse har karakter av å være særkommuneløsninger som betyr at det er overført

beslutningsmyndighet til et interkommunalt styre for kun én oppgave.

Tabell 6.2. Oversikt over pågående forsøk med oppgavedifferensiering på kommunalt nivå

Til	Overføring fra		
	Stat		Fylkeskommune
	Lokalt	Regionalt	
Kommune	Drammen: Vei- og trafikkregulering		
			Båtsfjord: Videregående opplæring
	Trondheim: Barnevern		
	Bergen: Kulturminner		
	Kristiansand: Kulturminner		
	Stavanger: Kulturminner		
	Oslo: Uterom, forsøpling		
	Oslo: Tiltak Aetat		
Interkommunalt samarbeid		Nord-Gudbrandsdal: BU-midler	
		Valdres: BU-midler	

Videre foregår det også forsøk med oppgavedifferensiering på regionalt nivå, der interfylkeskommunale organer har overtatt statlige funksjoner:

- Forsøk der et interfylkeskommunalt samarbeidsråd har overtatt fylkeskommunale og statlige infrastruktur- og utviklingsoppgaver (BTV-samarbeidet og Vestlandsrådet)
- Forsøk med utvidet fylkeskommunalt ansvar for statlige regionale utviklingsmidler i Oppland (Fritt fram)

Som det framgår av denne oversikten brukes oppgavedifferensiering dels som løsning på forvaltningsmessige utfordringer mellom stat og kommune, dels som løsning på interne utfordringer i kommunesektoren.

6.3.7 Ny velferdsforvaltning

Endelig skal det nevnes at regjeringen har foreslått at oppgavedifferensiering skal være mulig ved etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), jf. St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Regjeringen foreslår at det bygges opp lokale arbeids- og velferdskontorer over hele landet med deltakelse fra sosialkontoret, trygdekontoret og Aetat. Det er forutsatt at de lokale kontorene skal være lett tilgjengelige i alle kommuner, med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det. Førstelinjen skal baseres på forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler og evt. en rammeavtale mellom Regjeringen og KS.

Det er forutsatt at samarbeidsavtalene og samlokaliseringen skal ha en lovmessig forankring. Regjeringen har lagt vekt på behovet for fleksible løsninger og har sagt at den vil foreslå lovhjemmel for arbeidsdeling, samarbeid om myndighetsoppgaver og oppgavedifferensiering. Om oppgavedifferensiering er det sagt at det skal gis hjemmel for at større kommuner skal kunne overta ansvar for arbeidsmarkedstiltak til personer som har ytelse fra kommunen som hovedinntektskilde. Nærmere om hvilke kommuner dette skal gjelde og etter hvilke prosedyrer differensieringen skal skje er ikke fastlagt.

6.4 Internasjonale eksempler

6.4.1 Oversikt over ulike kommunesystemer

I beskrivelsen av internasjonale eksempler er det tatt utgangspunkt i en generell oversikt over kommunesystemer i Europa. I litteraturen om kommunesystemer opereres det med ulike kategoriseringer av kommunesystemer (Lidstrøm 2003, Baldersheim 2004). Kommunenes rolle i ulike stater kan variere med om det er enhetsstater eller føderasjoner. I en vanlig inndeling grupperes kommunesystemene i Europa i fem former: Et Nord-europeisk system, britisk system, et mellomeuropeisk system, et napoleonsk system og et østeuropeisk system. Kommunenes rolle er svært ulike innenfor disse modellene, blant annet som følge av svært ulik kommunestruktur, men også pga forskjeller i konstitusjonell forhistorie, statskikk, kultur og tradisjon. I Oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22) er det gitt en nærmere beskrivelse av hvilke forvaltningsstrukturer og oppgavefordeling som kjennetegner de ulike hovedmodellene.

Nærmere dokumentstudier viser at det finnes en rekke eksempler på oppgavedifferensiering på ulike nivåer, både i form av differensierte nasjonale systemer og ulike avvik i oppgavefordelingen på regionalt og lokalt nivå. Kildematerialet er imidlertid spredt og vi har ikke funnet

noen samlet kartlegging av forekomst av asymmetriske innslag i kommunesystemene mht. oppgavefordeling.

Fra ulike kilder har vi inntrykk av at samtlige land i Europa har et større eller mindre innslag av løsninger som innebærer differensiert oppgavefordeling. Spania er så vidt vi har oversikt over det eneste landet der oppgavefordelingen gjennom lovverket systematisk er forskjellig avhengig av innbyggertallet i kommunene. For øvrig er ulike typer spesielløsninger utbredt særlig knyttet til håndtering av regionale oppgaver og grenseoverskridende utfordringer i hovedsteder og større byer. Nedenfor kommenteres følgende systemer og temaer nærmere:

- Kommunesystemet i Spania
- Trekk ved kommunesystemene i England, USA og Canada
- Særordninger for byer og hovedsteder
- Lovpålagte samkommuner i Finland
- Diskusjon av oppgavedifferensiering i Danmark og Sverige

6.4.2 Kort om spansk kommuneforvaltning

Strukturen i den lokale og regionale forvaltningen¹ i Spania er som følger:

- 17 regioner, med et gjennomsnittlig folketall på 2.4 mill innbyggere. Den største regionen Andalusia har over 7mill innbyggere. Regionene ledes av direkte valgte parlamenter og har stor grad av autonomi i forhold til staten. Syv av regionene har et mer omfattende selvstyre enn de andre ved at de har ansvar for utdanning og sykehusvesen som ellers ivaretas av staten.
- 50 provinser, fra ca. 100.000 til over 5 mill innbyggere (Madrid). Provinsene ledes av indirekte valgte forsamlinger som velges fra kommunestyrene. Provinsene er en form for samkommune som ivaretar komplementære og koordinerende oppgaver i forhold til kommunene.
- 8097 kommuner, hvorav nærmere 5.000 har under 1.000 innbyggere. Kommunene er direkte valgte enheter.

I tillegg kommer en rekke interkommunale organer og særordninger av ulike typer:

- 3722 ”intra municipal local authorities” dvs. underkommunale enheter

¹ Kilde: Structure and operation of local and regional democracy. Spain. Situation in 1997. Europarådet 1997.

- 2 “metropolitan areas” (Valencia og Barcelona), som er et formelt samarbeid mellom berørte kommuner, provinser og staten i store byområder
- 45 “camarcas”, som er en spesiell form for distriktsinndeling mellom kommuner og provinser i noen av regionene der kommunene løser felles oppgaver som går ut over minimumsoppgavene
- 815 ”Consortia of municipalities” dvs. frivillige samarbeidsorganer hvor andre offentlige organer eller non-profit organisasjoner deltar

Det kommunale selvstyret er grunnlovfestet og oppgavefordelingen mellom staten og de ulike organene i den lokale og regionale forvaltningen er angitt i særskilte artikler til grunnloven. Lovpålagte oppgaver som skal ivaretas av kommunene er differensiert etter kommunestørrelse på følgende måte:

- Alle spanske kommuner skal ivareta visse minimumsoppgaver, herunder ansvar for gatelys, kirkegårder, avfallsinnsamling, veivedlikehold, drikkevannforsyning, kloakkanlegg og mattilsyn/inspeksjon.
- Kommuner med over 5.000 innbyggere har i tillegg ansvar for oppgaver knyttet til offentlige parker, bibliotek, markeder og sluttbehandling av avfall.
- Kommuner med over 20.000 innbyggere løser i tillegg oppgaver innenfor sivilt beredskap/forsvar, sosialtjenester, brannvern og offentlige idrettsanlegg.
- Kommuner med over 50.000 innbyggere har i tillegg ansvar for kollektivtrafikk og miljøvern.

Provinsene har et særskilt ansvar for å støtte kommunene i oppgaveløsningen, bidra til organisering av interkommunalt samarbeid og evt. løse overskytende oppgaver som de små kommunene ikke ivaretar.

Kommunesystemet i Spania er dermed preget av mange små kommuner som løser typiske lokale oppgaver. Differensiert oppgavefordeling mellom kommunene kombineres med et omfattende interkommunalt samarbeid og ulike samarbeidsordninger mellom kommunene, provinsene og regionene.

Forskjellene i statsform, struktur og tradisjon gjør at det er vanskelig å vurdere hvilke elementer som evt. kan være av interesse for norske kommuner. I vår begrensede tilnærming blir spansk kommuneforvaltning neppe noe mer enn et eksempel på at det finnes kommunesystemer med en glidende oppgavefordeling etter kommunestørrelse.

6.4.3 Trekk ved kommunesystemene i England, USA og Canada

England har en lokalforvaltning som er svært differensiert. I kommuneforvaltningen finnes bare ett forvaltningsnivå i noen deler av landet, i andre deler finnes to nivåer. Den lokale statsforvaltningen er preget av en rekke særforvaltninger.

Ett forvaltningsnivå finner vi i de største byområdene utenfor London hvor det finnes 36 Metropolitan Borough Councils. I tillegg kommer 46 Unitary Councils i andre områder. Alt dette er "single tier authorities" dvs. enheter som er ansvarlig for all lokalforvaltning innenfor sitt område. I andre deler av landet løses oppgavene av to nivåer i kommuneforvaltningen, dels gjennom 34 County Councils (fylkeskommuner) og dels gjennom 238 District Councils (kommuner).

London er delt inn i 32 London Boroughs som klassifiseres som "single tier authorities" fordi de har ansvar for all lokal service. I tillegg kommer Greater London Authority som ivaretar visse utviklingsoppgaver.

Kommunestrukturen i England er preget av meget store kommuner. Gjennomsnittstørrelsen er på hele 137.000 innbyggere (Boroughs, Districts, Unitary Councils). Fylkene (County Councils) varierer i befolkning fra 280.000 til 1,3 millioner innbyggere, mens Greater London har drøyt 7 millioner innbyggere. Forvaltningsstrukturen er et godt eksempel på at det er mulig å gå langt i retning av å samle alle oppgaver på ett forvaltningsnivå i store kommuner.

I England finner vi i tillegg to andre interessante trekk ved lokalforvaltningen som kort skal nevnes. Det ene er at den lokale og regionale statsforvaltningen er svært omfattende. Baldersheim(2004) viser til en oversikt der det er talt opp 1410 forvaltningsdistrikter fordelt på 37 forvaltningsgrener. Bl.a. er helseforvaltningen organisert i et eget statlig system med 14 regioner og 200 distrikter. Inndelingene går på tvers av både kommuneinndelinger og annen lokal statsforvaltning.

Et annet særtrekk i forvaltningsstrukturen er såkalte "quangos" (quasi national government organisations"). Dette er frittstående statlig særforvaltning for utvalgte oppgaver som er underlagt et regjeringsoppnevnt styre. Baldersheim (2004) oppgir at det finnes 39 "quangos" med i alt 616 ulike forvaltningsdistrikter. Oppgavene spenner fra postregioner (12) til regionale kulturstyrene (24). Mye av ekspansjonen i den offentlige forvaltningen det siste tiåret er organisert gjennom denne formen for statlig særforvaltning.

Det amerikanske og kanadiske systemet avviker betydelig fra de europeiske systemene. I USA finnes det eksempler på "kommunefrie soner" i befolkningstomme områder, og flere varianter av særkommuner

som er spesialdesignet ut fra enkeltfunksjoner, som egne skolekommuner (Baldersheim 2004).

Et lignende system med spesialkommuner er utbredt i Canada. I en nærmere beskrivelse av kommunesystemet i British Columbia skilles det mellom "general purpose structures" hvor kommuner og regionale distrikter inngår, og "special purpose structures" hvor det finnes egne spesialkommuner for skoler, sykehus, bibliotek og tekniske tjenester (Marion Brulot 2005). Spesialkommuner er også etablert for øysamfunn.

6.4.4 Særordninger for byer og hovedsteder

Oversikter over kommunesystemene i Europa viser at det er svært vanlig at større byer og hovedsteder har innført særordninger for å løse grenseoverskridende funksjoner. Avvikende oppgavefordeling og struktur kommer til uttrykk gjennom ulike typer tonivåmodeller der kommuner ivaretar både lokale og regionale oppgaver. Oslo kommune er et eksempel. Tilsvarende modeller finner vi bl.a. i Danmark (København og Fredriksberg kommuner), i England (Metropolitan Borough Concils) og i Tyskland (kretsfrie byer).

En svært vanlig form for avvikende oppgavefordeling finner vi gjennom ulike typer særforvaltninger for regionale oppgaver som kollektivtrafikk, sykehus, tekniske tjenester, regional planlegging, næringsutvikling etc. Både i Helsinki og København finner vi eksempler på slike organer. Rundt i Europa er transport og planlegging typiske funksjoner som ofte er løst gjennom spesielle sam- eller særforvaltninger. Stockholm er et eksempel på en hovedstad som har samme forvaltningsstruktur som ellers i landet. En god oversikt over forvaltningssystemene i de nordiske hovedstedene er gitt av Henning (2001).

6.4.5 Lovpålagte samkommuner i Finland

I Finland har samkommuner vært et viktig instrument for å sikre kommunal oppgaveløsning og påvirkningskraft uten at det er foretatt vesentlige endringer i kommuneinndelingen etter krigen. I Finland er samkommunesystemet svært omfattende bl.a. fordi kommunene samarbeider om oppgaver som i Norge er fylkeskommunale eller statlige, for eksempel videregående skoler, sykehus og regional planlegging. På slike viktige områder er samkommuner en statlig pålagt samarbeidsform. I tillegg kommer et stort antall frivillige samkommuner.

De statlige pålagte samkommunene i Finland faller inn under vår definisjon av differensiert oppgavefordeling. Hvordan det statlige pålegget et utformet skal kort omtales ut fra opplysninger fra den finske kommuneloven og aktuell særlovgivning.

Den finske kommuneloven inneholder et eget kapittel om samarbeid mellom kommuner (kap.10). Kapitlet gir en generell og omfattende

hjemmel for overføring av ansvar for oppgaveløsning til en annen kommune eller en samkommune. Loven inneholder også en rekke bestemmelser om organisering og finansiering av samkommuner, som må følges dersom kommunene velger å løse oppgaver gjennom en slik organisasjonsform.

I kommuneloven står det videre at en kommunes plikt til å tilhøre en samkommune på et bestemt virksomhetsområde fastlegges gjennom særlovgivningen. Det er for eksempel sykehusloven som fastlegger at kommunen har ansvaret for sykehustjenester for kommunens innbyggere og at oppgavene skal løses gjennom samkommuner, i dette tilfellet innenfor en lovbestemt distriktsinndeling med 20 enheter (sjukvårdsdistrikt). Sykehusloven inneholder også en rekke bestemmelser om sykehusdistriktenes og samkommunenes oppgaver og forvaltning. Etter det vi har brakt på det rene følges en tilsvarende praksis for de andre lovpålagte samkommunene innenfor videregående skole og regional planlegging.

6.4.6 Oppgavedifferensiering i Danmark og Sverige

Danmark kan stå foran en gjennomgripende reform i kommune- forvaltningen. På bakgrunn av en betenkning fra Strukturkommissjonen fra januar 2004 har regjeringen foreslått omfattende endringer i både oppgavefordeling, kommuneinndeling, fylkesinndeling og lokal statsforvaltning. Reformen bygger på en såkalt "bred kommunemodell" der en rekke oppgaver fra staten og amtene skal desentraliseres til kommunene. Desentraliseringen krever betydelig større kommuner og det er antydnet en reduksjon fra 271 kommuner til 100. Reformen innebærer at nåværende amtskommuner skal nedlegges og erstattes av 3-5 sundhetsregioner med ansvar for i første rekke sykehusene. Reformen kan også medføre en rekke andre endringer, bl.a. at videregående skoler blir en ren statlig oppgave, samt at fylkesmennenes oppgaver rendyrkes til kontroll- og tilsynsfunksjoner.

Gjennomgang av diverse dokumenter fra forarbeidet tyder på at det ikke er særlig tilslutning til ytterligere oppgavedifferensiering i det danske kommunesystemet. I Strukturkommissjonens betenkning fra januar 2004 er det kort drøftet en løsning med fleksibel regioninndeling, som kunne vært aktuelt for organisering av sykehusdriften, kollektivtrafikken og videregående skoler. Kommisjonen uttaler at en fordel med en slik løsning kan være at det "giver mulighed for at tilpasse regionsopdelingen til oppgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold". Både kommisjonens anbefalinger og regjeringens oppfølgende forslag viser at denne tanken ikke har fått særlig tilslutning. Snarere vil Regjeringens forslag innebære at forvaltningssystemet blir mer likt over hele landet, inkludert i Københavnområdet som både har hatt kommuner med fylkeskommunale funksjoner (Fredriksberg og København

kommuner) og særforvaltninger for sykehusplanlegging, kollektivtrafikk og utviklingsoppgaver. Regjeringens forslag betyr at en ”bred kommunemodell” i kombinasjon med ”en smal regionmodell” gir et gjennomgående likt forvaltningssystem i hele landet. Det er interessant tenkning i lys av diskusjonen om vår egen organisering i hovedstadsområdet.

I Sverige pågår et utredningsarbeid om strukturen og oppgavefordelingen i regi av en parlamentarisk komité som ble nedsatt i januar 2003 (Ansvarskommittén). I en delinnstilling fra desember 2003 beskrives to rendyrkede scenarier for framtidig oppgavefordeling, ett der staten har et tungt ansvar for offentlige velferdstjenester og ett der kommunene får større handlingsrom. Ansvarskommittén skal i sitt videre arbeid bl.a. vurdere om det bør være ett eller to forvaltningsnivåer og om det er behov for å differensiere ansvarsforholdene mellom kommunene og landstingene. Komiteen skal være ferdig med sitt arbeid i februar 2007.

I dag finnes oppgavedifferensiering etter det vi har oversikt over, kun gjennom et begrenset antall forsøk med regioner i Sverige. Disse innebærer bl.a. at folkevalgte regionting har overtatt visse oppgaver fra fylkesmannen.

6.5 Relevante modeller og læringspunkter

Ut fra gjennomgang av litteratur om kommunesystemer i andre land kan vi konkludere med at det finnes en rekke forskjellige kommunesystemer og enkeltmodeller som innebærer ulike former for differensiert oppgavefordeling og forvaltningsoppbygging. I utgangspunktet kan nærmere studier av de ulike systemene og erfaringer gi ideer og nyttige innspill til reformdebatten i Norge uavhengig av land. Likevel tror vi mulighetene for læring og direkte erfaringsoverføring henger nøye sammen med landenes statstradisjon og grunntrekk i forvaltningssystemenes oppbygging. Etter gjennomførte dokumentstudier har det dannet seg et bilde av hvilke former for oppgavedifferensiering i andre land som vi tror kan være særlig interessante med sikte på læring og overføring av erfaringer til Norge.

I utgangspunktet tror vi at vi har mest å lære fra beslektede kommunesystemer i Norden, herunder samkommunesystemet i Finland og forsøkene med avvikende regional forvaltning i Sverige. Danmark ser ut til å satse på generalistkommuner med omfattende oppgaver og direkte folkevalgte regioner med et smalt oppgavespekter. I det foreliggende forslaget fra den danske regjeringen ser det ut til at hovedstadsområdet kan få en mindre avvikende eller lik forvaltningsordning som landet for øvrig.

I Europa finnes en rekke eksempler på mer begrensede former for oppgavedifferensiering på regionalt og lokalt nivå som kan være interessante. Det gjelder særlig organisasjonsmodeller for å løse grenseoverskridende, regionale utfordringer i større bysamfunn. Det kan for eksempel gjelde regional planlegging, teknisk infrastruktur og transport. Det kan også være interessant å vurdere integrasjonsmodeller mellom stat og kommune nærmere, kanskje særlig forvaltningsordninger for å håndtere utfordringer i velferdsproduksjonen.

Spansk kommuneforvaltning og modeller fra tilsvarende land med en sterk statstradisjon og føderale systemer anser vi i utgangspunktet for å være mindre interessante. Også det britiske kommunesystemet er basert på andre tradisjoner og inneholder mange særtrekk som gjør at læringsmulighetene antakelig er begrenset til utforming av enkelte rammebetingelser og spesialordninger. USA og Canada har en rekke eksempler på særkommuner som kan være interessante å studere nærmere dersom slike løsninger er aktuelle.

6.6 utfordringer ved oppgavedifferensiering

Innenfor de ulike hovedformene for differensiering som er mulig, vil det måtte avklares hvordan selve differensieringen skal fastsettes. Nedenfor pekes det på fire generelle utfordringer som vil måtte avklares når oppgavedifferensiering evt. skal innføres. utfordringene er knyttet til følgende spørsmål:

- Hvilke kriterier skal benyttes for å fastlegge hvilke oppgaver som skal omfattes av differensieringen? (oppgavekriterier)
- Hvilke kriterier er aktuelle for å bestemme hvilke kommuner som skal omfattes av differensieringen? (kommunekriterier)
- Hvem skal bestemme differensieringen dvs. ut fra hvilke prosser?
- Hva betyr oppgavedifferensiering for utforming av de statlige styringsvirkemidlene?

6.6.1 Oppgavekriterier

Oppgavedifferensieringen må ta utgangspunkt i kjennetegn ved ulike oppgaver og det må klargjøres hvilke kjennetegn som tilsier at oppgavene bør plasseres differensiert. Det kan dreie seg om at hensynet til brukerne, kompetansekrav eller rene effektivitetshensyn tilsier ulik ansvarsplassering mellom kommunene. Kriteriene for å differensiere vil trolig være ulike, avhengig av om det gjelder velferdsoppgaver, kompetansekrevede funksjoner, tjenester som har få brukere, administrative oppgaver, plan- og utviklingsoppgaver mv.

I praksis vil det som regel være slik at oppgavene på de ulike forvaltningsnivåene henger nøye sammen. Oppgave- og ansvars-

fordelingen vil som regel være godt begrunnet i ulike demokratiske og forvaltningsmessige hensyn som er vurdert i tidligere reformarbeid. På de fleste sektorområder finnes reformlitteratur med detaljert informasjon om sentrale begrunnelser for dagens oppgavefordeling. Det kan være viktig å studere disse begrunnelsene når konkrete oppgaver skal vurderes med sikte på differensiering. Fra tidligere reformarbeid finnes også generelle prinsipper for oppgavefordeling som inneholder flere viktige kriterier som kan legges til grunn ved vurdering av oppgavedifferensiering, jf. oppgavefordelingsutvalgets forslag til retningslinjer nedenfor.

Oppgavedifferensiering vil ofte innebære at man bryter inn i en etablert forvaltning hvor det kan være vanskelig å trekke ut noen oppgaver uten at man skaper ulemper for den gjenværende forvaltning. Dette fenomenet dekkes av begrepet restfunksjoner. Restfunksjoner kan være av både administrativ og tjenesteytende karakter, og kan være en direkte eller indirekte konsekvens av at oppgaver overføres til andre organer.

På mottakers hånd vil det være viktig på vurdere om det finnes grunnlag for synergi med tilsvarende kompetanse og oppgaver. Hvis mottaker for eksempel fra før ikke driver individrettet tjenesteproduksjon, vil overtakelse av slike oppgaver medføre behov for oppbygging av en ny type forvaltning, med ny kompetanse, nye styringssystemer etc.

Hensynet til restfunksjoner og synergi mellom ulike offentlige oppgaver kan tilsi at oppgavedifferensieringen bør omfatte hele sektorer, tjenester eller ansvarsfelt. Det kan være viktig av hensyn til bl.a. kompetanse og god ressursbruk. Hva det rent konkret ligger i dette samordningsprinsippet kan være litt forskjellig på ulike områder. Noen ganger kan det være viktig at man ikke deler opp ansvar som er plassert til samme myndighetsorgan i en og samme lov. I andre tilfeller kan kommunenes ansvar være knyttet til mange særlover som til sammen utgjør et helhetlig sektoransvar. Det vil være behov for konkrete vurderinger for å avgjøre betydningen av denne typen hensyn.

Videre vil differensiering som flytter ansvar for oppgaver mellom stat og kommune eller mellom kommune og fylkeskommune stille krav til særskilte vurderinger. Dersom oppgaver flyttes fra kommunene til lokal statsforvaltning eller fylkeskommunen, vil det i tillegg til restfunksjoner i kommunene lett kunne oppstå små og lite hensiktsmessige oppgavefelt hos mottaker med liten grad av synergi i forhold til eksisterende oppgaver. Ut fra dagens oppgavefordeling vil det i særlig grad gjelde individrettet tjenesteproduksjon innenfor for eksempel eldreomsorg og grunnskole.

Oppgavefordelingsutvalgets forslag til retningslinjer for oppgavefordelingen

- (1) Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå
- (2) Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
- (3) Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfantinger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- (4) Staten bør ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
- (5) Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
- (6) Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan
- (7) Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Kilde: NOU 2000:22

6.6.2 Kommunekriterier

I tillegg til kjennetegn ved selve oppgavene, kan formell differensiering skje ut fra objektive (strukturelle) kjennetegn ved kommunene, som folketall, næringsstruktur, sentralitet, kommunikasjoner, topografi, inntektsgrunnlag mv. Det kan konstrueres ulike kommuneklasser basert på enkeltvariable eller ut fra kombinasjoner av flere, slik SBB bl.a. har gjort i sine kommuneklassifiseringer. Det finnes neppe noen tilgjengelige klassifikasjoner som uten videre kan anvendes for slike formål, men for enkelhets skyld kan det startes med folketall.

Dersom kjennetegn ved kommunestrukturen skal danne utgangspunkt for differensieringen, kan det tenkes at noen kommuner avlastes for utvalgte oppgaver eller ansvar innenfor bestemte sektorer, mens andre kommuner tilføres flere oppgaver. I tilfeller hvor det er aktuelt å desentralisere statlige oppgaver til kommunene må det utvikles kriterier for å fastlegge hvilke oppgaver med tilhørende ansvar og myndighet dette gjelder.

Hvor mange kommuner som vil være omfattet av differensieringen, vil avhenge av de kriteriene som velges. Hvis det trekkes en grense ved for eksempel 3000 innbyggere for kommuner som trenger avlastning i oppgaver, vil det omfatte om lag 130 kommuner i 2020, med en samlet befolkning på 250 000 innbyggere. I den andre enden av skalaen vil det

for eksempel være ca 13 kommuner som har mer enn 50 000 innbyggere i 2020, med til sammen ca 1,8 mill. innbyggere, og som innenfor et slikt system kan ha potensial for påfyll av oppgaver sammenlignet med i dag.

I stedet for kommunestørrelse eller andre individuelle kjennetegn ved enkeltkommuner kan differensieringen ta utgangspunkt i kriterier for geografisk funksjonelle regioner, som fanger opp kjennetegn ved både størrelse, avstander og graden av interaksjon mellom en senterkommune og omegnskommuner. Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner er en slik inndeling (Juvkam 2002). Slike regioner kan for eksempel tenkes å være funksjonelle områder for kompetansekrevede tjenesteyting, tekniske tjenester eller overordnet samfunnsplanlegging.

I en situasjon med stor dynamikk i kommunestrukturen som følge av strukturelle endringer, vil enkeltkommuner bevege seg mellom ulike klassifikasjoner. Det vil gjelde uansett hvilke geografiske kriterier som velges som utgangspunkt for differensieringen. Noen kommuner er på en nedadgående trend mht. befolkningsutvikling, mens andre befinner seg på en oppadgående trend. Tilsvarende er interaksjonen og avhengighetene i bolig- og arbeidsmarkedsregionene høyst dynamiske. Det reiser spørsmål om hvilke mekanismer og vurderinger av oppgaveportefølje som løpende inntreffer når enkeltkommuner endrer kategori.

6.6.3 Prosessutforming

I utgangspunktet skal oppgavedifferensieringen fastlegges av staten gjennom lovgivningen. Det følger av definisjonen av oppgavedifferensiering. Men selv om staten skal fatte det endelige lovvedtaket, kan det tenkes ulike grader av lokal innflytelse over differensieringen. Det kan pekes på minst tre modeller som innebærer ulike grader av lokal innflytelse:

- (1) *Kommunal frivillighet* dvs. at det er kommunene som velger om de skal skifte forvaltningsmodell. Det kan tenkes at kommunene søker om å overta eller overføre bestemte oppgaver etter samme mønster som de kommunale oppgavedifferensieringsforsøkene er etablert. Statens rolle vil være å bestemme hvilke oppgaver som skal kunne inngå i differensieringen, samt aktuelle kriterier som må være oppfylt for å skifte modell. Det er naturlig at staten vurderer søknader ut fra et samlet forvaltningsperspektiv, der konsekvenser for både avgiver, mottaker og brukerne blir vurdert.
- (2) *Et forhandlingsbasert system* dvs. at endringene i oppgavefordelingen fastlegges gjennom forhandlinger mellom staten og aktuelle kommuner, evt. hele kommunesektoren. En slik løsning krever at det etableres regler for hvilke oppgaver som skal kunne være gjenstand for forhandlinger, hva som skal være grunnlaget for å starte forhandlinger, samt hvordan selve forhandlingene skal

gjennomføres. En forhandlingsbasert system kan også kreve regler for reforhandlinger ved endringer i forutsetninger for oppgaveløsning.

- (3) *Statlig pålegg* dvs. at oppgavedifferensieringen vedtas som en nasjonal funksjonsfordelingsreform ut fra objektive kriterier. Det kan for eksempel innebære at Stortinget vedtar at ansvaret for barnevern eller andre smale og kompetansekrevende tjenestemråder ikke lenger skal være et kommunalt ansvar i kommuner under en bestemt kommunestørrelse. Statlige pålegg kan være en reaksjon på manglende mestring, kvalitet eller effektivitet i viktige velferdstjenester. Statlig pålegg kan også komme som et resultat av en positiv aksjon for desentralisering og økt satsing på kommunene, men der ulikheter i forutsetninger eller behov tilsier differensiering i lovpålagte oppgaver.

Modell 1 innebærer mindre direkte statlig styring over oppgavefordelingen. Staten kan på ulike måter motivere og tvinge fram at kommunene vurderer oppgavedifferensiering, men har ikke direkte kontroll på resultatet. Sett fra kommunene kan det oppfattes som et gode at det blir opp til kommunestyret å avgjøre om det skal skje et avvik i oppgavefordelingen i forhold til det ordinære forvaltningssystemet. Samtidig er dette en type valg som krever kompetanse til å vurdere konsekvenser, ikke bare for egen kommune, men også for mottaker av oppgaven, brukerne og det øvrige forvaltningssystemet. I et frivillig system er det naturlig at staten setter som betingelse at frivilligheten skal gjelde både mottaker og avgiver. I så fall vil det ikke være behov for lovhjemmel for å pålegge noen av partene en bestemt oppgave.

I modell 2 vil statens utgangspunkt og aktuelle spilleregler for forhandlingene være av stor betydning for kommunenes innflytelse på oppgavedifferensieringen. Kommunenes påvirkningsmuligheter og omfanget av differensieringen kan avhenge av om det er enkeltkommuner, grupper av kommuner eller representative organer for hele kommunesektoren (KS) som forhandler med staten. Dersom det skal oppnås resultater i et forhandlingsbasert system kan det være viktig at staten har visse sanksjonsmuligheter overfor aktuelle offentlige myndigheter som berøres av oppgavedifferensieringen. Det kan for eksempel tenkes en situasjon der en kommune ikke lenger ønsker å ta ansvar for en oppgave som ingen andre er villige til å overta. Det kan aktualisere at staten bør ha lovhjemmel til å pålegge en bestemt oppgavefordeling.

Alternativ 3 med et fast lovregulert system ut fra objektive kriterier krever at staten har god informasjon om lokale behov og kommunenes kompetanse og kapasitet til å løse de aktuelle oppgavene. Konsekvensen av nasjonale vedtak som ikke gir lokalt tilpassede løsninger kan bli både effektivitetstap og dårligere demokratiske løsninger. Manglende lokal

medvirkning i prosessene kan også påvirke størrelsen på omstillingskostnadene ved etablering av en ny forvaltning.

Antakelig kan alle de tre modellene være aktuelle for å komme fram til et system for differensiert oppgavefordeling. Særlig modell 1, men også modell 2 åpner for at oppgavedifferensieringen kan vokse fram nedenfra, mens modell 3 betyr differensiering ovenfra.

I en stor og omfattende velferdsforvaltning kan det oppstå behov for ulike modeller. De har alle som konsekvens at oppgavefordelingen betraktes som en fleksibel rammebetingelse som kan drøftes og vurderes i den løpende forvaltningsutviklingen. Økt fleksibilitet kan gi bedre tilpasninger mellom oppgaver og lokale ressurser, og dermed bedre tjenester for innbyggerne.

Det vil trolig være en fordel for både lokal oppgaveløsning og sentral styring, at det er en viss stabilitet omkring sentrale rammebetingelser. Differensiert oppgavefordeling kan innebære hyppige endringer som vil kreve energi og ressurser både på lokalt og statlig nivå, noe som kan være en omkostning ved et slikt system. Det kan oppstå spill og uro om oppgavefordelingen og andre rammebetingelser mellom forvaltningsnivåene. For å motvirke denne typen ulemper, kan det være behov for mekanismer som sikrer en viss stabilitet og forutsigbarhet om varighet og eventuelle tidspunkter for endringer i oppgavefordelingen. Det kan for eksempel dreie seg om at en gitt differensiering gjøres gjeldende for kommunevalgperioden, at det innføres frister for å foreslå endringer osv, slik at prosessene med å justere oppgavedifferensieringen følger visse faste beslutningsprosesser.

6.6.4 Utforming av statlig styring

Statlig styring overfor kommunene omfatter ulike virkemidler, som alle kan bli mer eller mindre berørt av et system med oppgavedifferensiering. Behovet for å justere og tilpasse de ulike styringsvikemidlene, vil avhenge av den konkrete modellen for differensiering som er aktuell, både hvilke oppgaver det gjelder og hvilke aktører som er aktuelle som avgiver og mottaker.

Finansiering

Kommunesektoren finansieres gjennom skatteinntekter, statlige rammetilskudd, øremerkede statlige tilskudd og gebyrer (brukerbetaling).

Ved ordinære endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, skal i prinsippet finansieringen følge med, slik at utgiftene ved å overta en ny oppgave blir kompensert. Rent teknisk kan dette gjennomføres ved en eller flere justeringer i finansieringen, som justeringer i skattøret, uttrekk i rammetilskudd, overføring av øremerkede tilskudd.

Ved differensiert oppgavefordeling vil tilsvarende problemstillinger reises, knyttet til å overføre økonomiske ressurser fra avgiver til mottaker. Teknikken vil variere, avhengig av om det dreier seg om oppgaveoverføring innenfor kommunesektoren (fra fylkeskommune til kommune eller omvendt), eller om statlige organer er involvert som mottaker eller avgiver. I utgangspunktet må det fastsettes hvor stort økonomisk omfang som knytter seg til å løse den aktuelle oppgaven. Oftest skjer dette ved å ta utgangspunkt i regnskapstall for utgifter knyttet til å løse oppgaven. Dernest blir det et spørsmål om valg av virkemidler hvordan denne økonomiske rammen i praksis skal trekkes ut fra avgiverens budsjett og overføres til mottakeren.

Ved differensiering som omfatter store oppgaver, vil det kunne reises spørsmål om selve skattøret skal justeres, hvis enkeltkommuner avlastes eller tilføres betydelige oppgaver. I forbindelse med sykehusreformen førte ansvarsendringen til at skatteøret ble nedjustert for fylkeskommunene, men det er neppe aktuelt å tenke seg at oppgaveendringer som berører enkeltkommuner kan håndteres praktisk ved å justere skattøret for enkeltkommuner. Dette vil i så fall kreve beregninger av de inntektsmessige virkningene for mottaker og avgiver.

En mer nærliggende framgangsmåte er å legge til eller trekke fra de beregnede beløpene i rammetilskuddet til kommunene, noe som teknisk kan innpasses ved beregningen av rammetilskuddene for den enkelte kommune. Hvorvidt dette skal skje gjennom de objektive kriteriene eller som fastsatte størrelser, vil bero på om uttrekket/tilførselen kan bestemmes ut fra eksisterende objektive kriterier i inntektssystemet.

I tillegg til rammetilskuddet vil også øremerkede overføringer måtte overføres for de enkeltinstansene som er involvert. Dette reiser neppe store vansker, for størrelsen på de øremerkede beløpene framgår direkte for en enkelte kommune/fylkeskommune.

I tilfelle der det overføres oppgaver som er brukerfinansiert eller på annen måte stykkprisfinansiert, vil mottakeren overta disse inntektene

Vanskeligere blir det å fastsette det økonomiske omfanget, når det dreier seg om å trekke ut deler av en oppgave, fra f.eks. en fylkeskommune eller et regionalt statlig organ, og overføre oppgaven til en enkeltkommune. Dette er imidlertid mulig å løse, noe som er gjort i tilknytning til flere av forsøkene der kommuner har overtatt statlige eller fylkeskommunale oppgaver.

Omfanget av de økonomiske oppgjørsordningene og tekniske spesialtilpasningene, vil avhenge av hvor mange enheter som berøres. For KRD og evt andre statlige finansieringskilder vil slike tilpasninger kreve ressurser og ekstra oppmerksomhet, men for mange aktuelle oppgaver vil

justeringene kunne gjennomføres innenfor den generelle finansieringsmodellen som eksisterer.

Ulempen er knyttet til den diskusjon og strid som ofte oppstår om selve beregningsrunnlaget og om oppgavene reelt sett blir fullt ut kompensert ved den løsningen som velges.

Lovgrunnlag

Oppgavedifferensiering innebærer avvik fra gjeldende lovregulerte oppgavefordeling. Kommuner og fylkeskommuner kan bare pålegges ansvaret for oppgaver gjennom lov, eller i medhold av lov. Dette grunnprinsippet vil måtte videreføres også i et system med oppgavedifferensiering.

Oppgavefordelingen er fastlagt i særlovgivningen. Dersom kommunesektoren gjennom oppgavedifferensiering skal overta nåværende statlige oppgaver, må det finnes en lovhjemmel for at kommunesektoren kan tildeles statlige oppgaver.

Også i tilfellet der kommuner eller fylkeskommuner skal overta ansvaret for oppgaver som ordinært ligger til andre organer, må det finnes en lovhjemmel for å fravike den ordinære oppgavefordelingen, noe som krever at slike lovhjemler innføres i de aktuelle særlovene.

Slike lovbestemmelser kan enten direkte angi hvilke kommuner som er berørt, eller de kan innebære en hjemmel til å gi forskrifter for å fravike ordinær oppgavefordeling. I det første tilfellet vil den differensierte oppgavefordelingen i praksis vedtas av Stortinget, mens en forskriftshjemmel innebærer at Stortinget vedtar prinsippet om differensiert oppgavefordeling for den angjeldende oppgave, mens det blir regjeringen eller departementet som fastsetter den konkrete utformingen.

Er mer generell lovregulering kan gå ut på at differensieringen hjemles i selve kommuneloven, men det er neppe rettslig grunnlag for at en slik hjemmel kan innføres som en sterk iverksettelsesparagraf som innebærer at ordinær oppgavefordeling i særlovgivningen kan settes til side. Parallelt vil det trolig være nødvendig med en særlovsgjennomgang for å hjemle avvikene.

Det materielle innholdet i disse lovhjemlene eller forskriftene vil måtte regulere en rekke forhold knyttet til beslutningsprosess, betingelser for evt å frata kommune ansvar, mekanismer for avgjøre i hvilken grad kommuner, interkommunale sammensutninger, fylkeskommuner eller statlige organer skal pålegges oppgaver, samt prinsipper for organisering og styring.

Tilsyn og kontroll

En sentral del av den statlige styringen knytter seg til tilsyn og kontroll med oppgaveløsningen. I utgangspunktet vil vi tro at prinsippene for tilsynsvirksomheten vil være de samme, enten det er stat, kommune eller fylkeskommunen som løser oppgavene.

Innholdet i tilsynsmetodikken vil imidlertid endre karakter, avhengig av omfanget av oppgavedifferensiering, og særlig vil det melde seg spørsmål om hvem som evt skal føre tilsyn med oppgaveløsningen i tilfeller der statlige organer overtar ansvaret for ordinære kommunale oppgaver. Dette vil imidlertid kunne løses praktisk ved at f. eks. andre tilsynsorganer "settes" som tilsynsmyndighet.

En situasjon med flere særorganer kan kanskje trekke i retning av en mer detaljorientert og regelstyrt tilsyn og kontrollvirksomhet.

Rapportering (bl.a. KOSTRA) må ivaretas også innenfor et differensiert system. Det vil trolig være viktig å videreføre muligheten for nasjonal sammenligning av oppgaveløsningen, uavhengig av om oppgavene løses i kommuner, fylkeskommuner eller stat, noe som tilsier at KOSTRA-rapportering følger med som en del av overtakelsen av nye oppgaver.

Innholdet i den løpende veiledningen og dialogen mellom stat og kommune vil måtte tilpasses den konkrete utformingen av oppgavedifferensiering, noe som kan lede til ulik dialog med ulike deler av forvaltningen. Dette kan lede til ubalanse i den oppmerksomheten som de oppgaveansvarlige får fra statlige hold. De enhetene som omfattes av en avvikende oppgavefordeling kan få mer oppmerksomhet knyttet til å rigge til den avvikende ordningen.

Konklusjon

Innholdet i og teknikken for statlig styring vil måtte tilpasses modellene for oppgavedifferensiering. Statens oppmerksomhet mot de spesielle arrangementene rundt differensiering, vil legge beslag på noe mer ressurser enn en generell statlig styring i et generalistkommunesystem vil gjøre, særlig i en innføringsfase. Etter hvert kan det tenkes at rutiner og systemer for å praktisere differensiert oppgavefordeling kan innpasses som en del av den ordinære statlige styringen.

Prinsipielt sett vil oppgavedifferensiering ikke kreve helt nye styringsteknikker eller arbeidsformer, det dreier seg om alternativ utforming av de verktøyene som allerede er i bruk. Men differensiering vil innebære en større grad av direkte statlige engasjement i organiseringen av den lokale oppgaveløsningen.

6.7 Argumenter for oppgavedifferensiering

Differensiert oppgavefordelig er lansert som en mulig konsekvens av at det ikke gjennomføres endringer i kommuneinndelingen. Nåværende kommunalminister Erna Solberg har i en rekke sammenhenger resonnert slik. Det er gjerne de minste kommunenes utfordringer som trekkes fram som begrunnelse for en inndelingsreform, og bl.a. deres evne til å ivareta generalistkommunerollen. I et slikt perspektiv blir differensiert oppgavefordeling negativt definert, som en konsekvens av manglende inndelingsreform.

En positiv begrunnelse for differensiert oppgavefordeling har også vært lansert, og tar utgangspunkt i et mer fleksibelt syn på kommuneinstitusjonen: De ulike lokale forutsetningene som eksisterer i Norge, ikke minst i geografi og befolkningsgrunnlag, kan legges til grunn for en variert forvaltningsutforming. Dette kan åpne for å høste desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpassing, mer effektiv ressursbruk ved at flere oppgaver kan løses på lavere nivå (desentralisering til noen kommuner) og det kan legge grunnlag for å vitalisere lokalpolitikken gjennom større oppgaveansvar lokalt. Oppgavedifferensiering kan også innebære at kommunale og fylkeskommunale oppgaver enkelte steder løses av ett forvaltningsnivå og dermed bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltningsstruktur for innbyggerne.

Da regjeringen Bondevik presenterte sin stortingsmelding som fulgte opp oppgavefordelingsutvalgets utredning, tok den til orde for å myke opp generalistkommuneprinsippet ut fra slike begrunnelser:

I et generalistkommunesystem definerer de kommunene som har dårligst forutsetninger for å løse oppgaver, hvilke oppgaver kommuner med gode forutsetninger skal kunne løse. Regjeringen mener en rigid praktisering av generalistkommunesystemet ikke i stor nok grad legger til rette for forvaltningsløsninger som er brukerorienterte, gir en effektiv offentlig sektor og gir gode rammebetingelser for lokaldemokrati. Regjeringen mener dette er uheldig og ønsker å myke opp generalistkommunesystemet ved å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Hensikten med forsøkene må være å legge til rette for en oppgaveløsning som innebærer et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne.

St. meld, nr 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå

Her kommer det med andre ord til uttrykk en ambisjon om at kommunene kan og bør spille en større rolle for offentlig oppgaveløsning, og at dette kan realiseres i deler av landet, om ikke overalt.

En annen type begrunnelse for oppgavedifferensiering kan være at interkommunalt samarbeid ikke er et solid nok fundament for forvaltning og velferdstilbud. Manglende beslutningseffektivitet og styringsproblemer

kan være viktige årsaker til at interkommunale ordninger ikke passer som løsning for viktige velferdstjenester.

En teoretisk begrunnelse for differensiering kan være den velferds-teoretiske betraktningen om at myndighetsområdet for en oppgave bør samsvare med oppgavens geografiske nedslagfelt (fiskal ekvivalens). Et enhetlig kommunesystem innebærer nødvendigvis mange avvik fra et slikt samsvarsprinsipp. I et mer differensiert system åpnes det i teorien for bedre samsvar og dermed mer optimal oppgaveløsning. I en kommentar til Christiansenutvalgets utredning, kritiserte Kjellberg at dette teoretiske perspektivet ble trukket inn som grunnlag for å bedømme de faktiske egenskapene til eksisterende forvaltningsmodeller (Kjellberg 1992). Men som tilnærming til å vurdere oppgavedifferensiering, har teorien relevans.²

I St.prp. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* er det pekt på ulike typer desentraliseringsgevinster ved oppgavedifferensiering. Disse kan være knyttet til større muligheter for å utnytte stordriftsfordeler, tilrettelegging for en mer fleksibel oppgaveløsning og fordeler knyttet til at flere tjenester samles på ett forvaltningsnivå.

6.8 Motargumenter

Motforestillingene til et differensiert system har generelt vært knyttet til de demokratiske egenskapene ved et slikt system, ved at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt. Noen velgere vil avgi stemme til en folkevalgt forsamling som har omfattende og bredt ansvar, mens for andre borgere vil den direkte påvirkningsmuligheten være avgrenset til å gjelde noen av de samme oppgavene. Overfor de øvrige oppgavene blir påvirkningsmulighetene ivarettatt indirekte. Det vil også reises demokratiske utfordringer knyttet til å trekke de folkevalgte til ansvar gjennom stemmegivning, for de oppgavene som styres gjennom indirekte valg (Aars 2002).

Andre demokratiske motargumenter kan være at det lokale selvstyret får forskjellig tyngde i ulike deler av landet. Kommunestyrenes politiske rolle vil være forskjelling og de lokalpolitiske prosessene vil dreie seg om saker med ulik viktighet og betydning. I Distrikts-Norge kan oppgavedifferensiering utformes på en måte som innebærer en nedbygging av kommunen som lokalpolitisk institusjon, med fare for sentralisering av kompetanse og arbeidsplasser til høyere nivåer. Slike effekter kommer imidlertid helt an på hva som skjer og hvilke alternative former for organisering som velges.

² Teorien er utformet med tanke på lokale kollektive goder, mens kommunale oppgaver for det meste er individuelle goder/tjenester.

Andre motforestillinger gjelder mulige ulemper som følger av en mer differensiert forvaltnings- og ansvarsstruktur. Det kan være ulemper knyttet til effektivitet, som kan ha sammenheng med at prioriteringene blir mindre helhetlige eller at det oppstår gråsoner og behov for mer samordning mellom offentlige organer. Dersom oppgavedifferensiering leder til en mer oppstykket og mindre oversiktig forvaltning, vil det åpenbart kunne være en ulempe for brukerne.

Slike utfordringer som henger sammen med mer fragmentert forvaltningsstruktur kan skape behov for en mer selektiv eller oppgavespesifikk statlig styring og kontakt med kommunene. For staten vil oppgavedifferensiering medføre behov for endringer i de statlige styringsvirkemidlene. Det gjelder både nasjonale systemer som inntektssystemet og kommunelovgivningen, og virkemidler knyttet til styringsdialogen, herunder systemet for tilsyn og kontroll, rapportering gjennom KOSTRA og statens veiledning overfor kommunene.

De største ulempene ved en slik differensiering i statlig virkemiddelbruk er antakelig ikke knyttet til at det er spesielt ressurskrevende eller komplisert å endre på de ulike delsystemene. Ulempene er trolig først og fremst knyttet til tap av oversiktighet og at det faglig sett kan være utfordrende å styre på en rettferdig måte i et differensiert system. Som påpekt tidligere kan åpning for oppgavedifferensiering medføre stadige diskusjoner om ikke bare oppgavefordelingen, men også andre statlige rammebetingelser. Det kan derfor tenkes at det er vanskeligere å oppnå forståelse og legitimitet for den statlige styringen i et differensiert enn i et enhetlig forvaltningssystem.

I St. prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, er det også pekt på mulige ulemper ved oppgavedifferensiering. Det framheves at oppgavedifferensiering kan medføre en mindre oversiktig forvaltning for brukerne, at det kan oppfattes som uheldig at noen kommuner får et snevrere virksomhetsområde enn andre og at den statlige styringen av kommunesektoren blir mer komplisert. Det framheves samtidig at ulempene kan begrenses når differensieringen begrenses til noen få kommuner og klart definerte oppgaver.

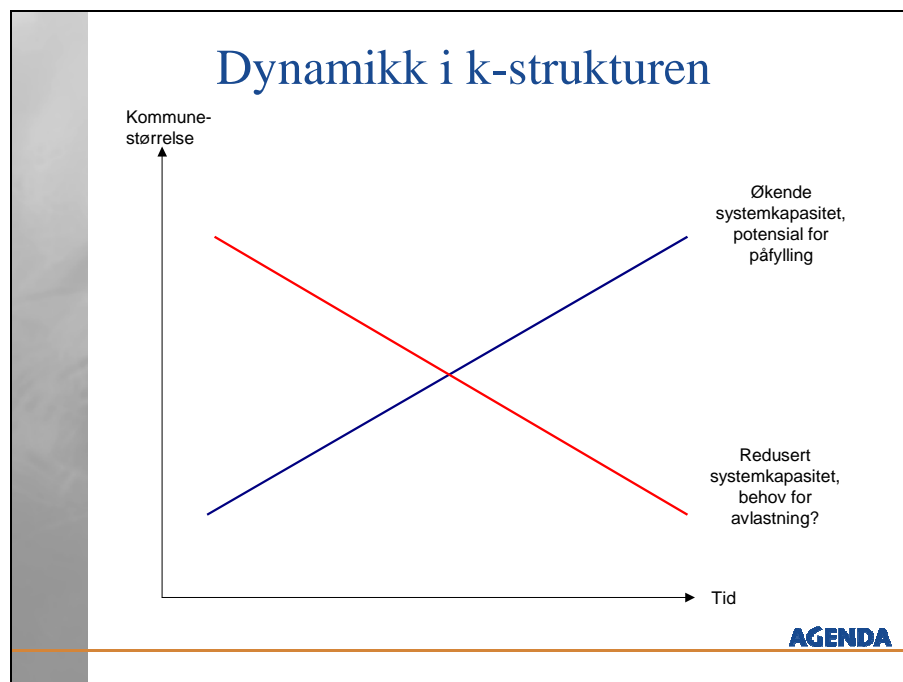
7 Drøfting av konkrete modeller for differensiert oppgavefordeling

7.1 Innføring av tre kommunetyper

I kapitlet foran er det skissert et bredt panorama av muligheter for å differensiere oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Egenskapene til disse variantene vil være ulike og en vurdering bør derfor knyttes til de forskjellige modellene, og ikke generelt til ”differensiering”. Noen av modellene vil trolig representere større og mer grunnleggende systemavvik fra dagens generalist-kommunesystem enn andre. Og noen vil innebære større og mer omfattende utfordringer for den tradisjonelle relasjonen mellom stat og kommune. Likeledes vil de demokratiske egenskapene også være forskjellige. Vi ser det derfor som fruktbart i det videre å knytte noen vurderinger til en avgrenset meny av disse variantene, ut fra hva vi oppfatter som mest relevant eller aktuelt i en norsk sammenheng.

Et nærliggende utgangspunkt for å differensiere kan være utfordringer som knytter seg til den økende polariseringen mellom små og perifere kommuner med synkende innbyggertall og store og sentrale kommuner i storbyområdene. Det kan pekes på en rekke utfordringer av både økonomisk, forvaltningsmessig og demokratisk karakter som følge av denne polariseringen. Hovedutfordringen i forhold til kommunesystemet kan være følgende: Polariseringen kan innebære en økende forskjell i systemkapasitet mellom kommunene, som kan tilsi at noen kommuner har behov for avlastning, mens andre kan ha kapasitet til å løse flere oppgaver. Med systemkapasitet kan vi forstå evne til å løse sentrale velferdsoppgaver og utviklingsoppgaver gjennom kommunene.

I figuren nedenfor er det vist et stilisert bilde av sammenhengen mellom systemkapasitet og kommunestørrelse. Figuren illustrer en utvikling der noen kommuner blir stadig mindre målt i folketall som kan medføre mindre kapasitet til å løse offentlige oppgaver. I den andre enden finner vi kommuner som vokser og som kan ha kapasitet til å løse flere oppgaver.



Figur 7.1 Kommunestørrelse og systemkapasitet

Det skal bemerkes at det finnes ulike faglige perspektiver på sammenhengen mellom systemkapasitet og kommunestørrelse (Baldersheim 2003). Forståelsen av hva systemkapasitet er og hvordan den faktisk henger sammen med ulike rammebetingelser og strukturelle kjennetegn ved kommunene, er viktige spørsmål, men ikke tema for nærmere utredning her.

Oppgavedifferensieringen kan innebære at det utvikles ulike typer kommuner med forskjellige oppgaver. I lys av utfordringene som er trukket opp, ser vi følgende tre hovedtyper som særlig aktuelle:

- (1) A-kommuner med en utvidet oppgaveportefølje. Her inngår landets storbyer og eventuelt andre store kommuner. Her kan det åpnes for at kommuner i målgruppen kan overta fylkeskommunale oppgaver og eventuelt statlige oppgaver i tillegg til dagens kommunale oppgaver.
- (2) B-kommuner med samme oppgaveportefølje som dagens generalistkommuner. Her kan det tenkes at flertallet av landets kommuner inngår. Disse blir dermed ikke direkte berørt av oppgavedifferensiering.
- (3) C-kommuner med færre oppgaver. Her inngår kommuner i uttynningssamfunn og de ufrivillige små kommunene dvs. kommuner med lavt folketall og spesielt lange reiseavstander til nærmeste senterkommune. For disse kommunene blir oppgave-

differensiering en avlastningsstrategi der det blir mulig å overføre krevende oppgaver til andre oppgaveløsere.

Etablering av de tre kommunetyperne krever en klargjøring av hvilke oppgaver som skal inngå i modellene og hvilke kommuner som skal tildeles forskjellig status. Det er mulig å tenke seg at det opereres med varianter av A, B- og C-kommuner med forskjellige oppgaver blant kommuner med samme status. Det vil være i tråd med ideen om at oppgavene skal tilpasses lokale forutsetninger og sikre et mer fleksibelt system for oppgaveløsning.

En alternativ strategi kan være at staten fastlegger tre forskjellige oppgaveporteføljer, dvs. ett sett av oppgaver til hver kommunetype. Det betyr i praksis at det må etableres en tredelt oppgavefordeling mellom staten og kommunesektoren. I tillegg må oppgavefordelingen være områdespesifikk, dvs. det må kunne fastlegges hvilke konkrete kommuner som skal ha A-, B- eller C-status.

I det videre skal vi kort vurdere aktuelle problemstillinger ved å etablere en avvikende oppgavefordeling for A- og C-kommuner. Vi drøfter også aktuelle konsekvenser for B-kommunene. I drøftingen er vi opptatt av hva som kan være mulige svar på de to første generelle spørsmålene som er reist i kap. 6.6 dvs. hvilke oppgaver og kommuner som skal omfattes av differensieringen. Videre drøfter vi mulige fordeler og ulemper knyttet til forvaltningsutforming og lokaldemokrati med de ulike alternativene. Til slutt drøfter vi mulige konsekvenser for statlig styring.

7.2 Modell med utvidet oppgaveportefølje i storbyområder

7.2.1 Aktuelle oppgaver og geografisk nedslagsfelt

Differensieringen kan i dette tilfellet være et svar på ønske om å etablere en tonivåmodell som innebærer at alle offentlige oppgaver forankres på to forvaltningsnivåer, enten kommune eller stat. Modellen kan for eksempel begrunnes ut fra visjoner om å skape en enklere og mer oversiktig forvaltning for brukerne, med bedre betingelser for samordning mellom første- og andrelinjetjenester og et større og mer betydningsfullt lokaldemokrati. Differensieringen vil ha som konsekvens at fylkeskommunen nedlegges og at også statlige funksjoner vurderes med sikte på at flest mulig oppgaver samles på ett forvaltningsnivå. Den danske kommunalreformen som baseres på en bred kommunemodell har mange likhetstrekk med en slik løsning.

En slik tilnærming betyr at kommunene må kunne overta mange og tunge oppgaver som i dag løses på regionalt nivå. Omfanget på oppgavene som omfattes av differensieringen vil stille store krav til de kommuner som

skal ivareta de nye oppgavene. Spørsmålet blir hvilke kommuner utenfor Oslo som har forutsetninger for å ivareta regionale funksjoner i tråd med prinsippene for en tonivåmodell. Med mindre de regionale funksjonene skal ivaretas gjennom interkommunale organer, hvilket kan oppfattes å være i strid med modellen, vil dagens kommuneinndeling antakelig sette klare begrensinger for hvor mange storbykommuner som kan ivareta et så bredt oppgaveansvar.

I praksis kan situasjonen være at det kun er Bergen og kanskje Trondheim kommune som i dag kan være kandidater for en slik modell. Trolig forutsetter A-status med et reelt og helhetlig oppgaveansvar at det må gjennomføres omfattende endringer i dagens kommuneinndeling i aktuelle byområder. Det kan gjelde både Bergen og Trondheim og i alle fall byregioner som Stavanger, Drammen, Tønsberg osv. som i dag er utpreget flerkommunale.

Differensiering kan også være et svar på utfordringer av mer begrenset og sektorspesifikk karakter, for eksempel knyttet til mål om å integrere grunnskole og videregående skole eller sikre en bedre samordning mellom første- og andrelinjetjenester innenfor sosialsektoren, helsesektoren eller andre utvalgte sektorer. Forslaget om oppgavedifferensieringen i forbindelse med etableringen av en ny arbeids- og velferdsetat, er et eksempel på en selektiv form for differensiering. Med utgangspunkt i en smalere oppgaveportefølje kan det tenkes mange former for differensiering og som dermed også kan bli aktuelt for et større antall store kommuner. A-kommunestatus vil i dette alternativet kunne innebære forskjellige avvik i oppgavefordelingen og være knyttet til et større og bredere geografisk nedslagsfelt enn en tonivåmodell som diskutert ovenfor.

Det kan også tenkes en tredje form for differensiering, som kan ha som mål å løse særskilte grenseoverskridende utfordringer i flerkommunale bysamfunn. Det kan for eksempel gjelde oppgaver innenfor regional planlegging, næringsutvikling, kollektivtransport eller annen infrastruktur. En mulig løsning i slike tilfeller kan være statlig pålagt interkommunalt samarbeidsorgan for å koordinere kommunale og fylkeskommunale funksjoner, evt. også berørte statlige funksjoner. Blant bysamfunn hvor denne formen for oppgavedifferensiering kan være et aktuelt løsningsalternativ, kan det pekes på hovedstadsområdet og Stavangerregionen.

Det kan være gode begrunnelser for at løsningen i utgangspunktet bør begrenses til få kandidater. Statlig pålegg om samarbeid er et alvorlig inngrep i det kommunale selvstyret og det har tidligere vært vektlagt at pålegg ikke gir et godt utgangspunkt for å lykkes med samarbeidsløsninger. Det kan også vektlegges at det må kunne dokumenteres alvorlige og dyptgripende samordningsproblemer som berører viktige

samfunnsfunksjoner og mange mennesker. Endelig kan det være et poeng at statlig pålegg overfor noen bysamfunn kan stimulere andre kommuner til å etablere forpliktende samordning på frivillig grunnlag.

Vi kan konkludere med at det ut fra dagens kommuneinndeling trolig vil være svært få av dagens storbykommuner som har nødvendig kapasitet og kompetanse til å kunne overta ansvaret for hele den regionale tjenesteproduksjonen og utviklingsoppgavene som fylkeskommunene i dag ivaretar. Mer begrensede former for oppgavedifferensiering framstår da som det mest aktuelle alternativ for etablering av A-kommuner.

7.2.2 Fordeler og ulemper med en tonivåmodell

For å belyse mulige fordeler og ulemper ved å tilføre flere og tyngre oppgaver til store kommuner, skal vi ta utgangspunkt i tonivåmodellen slik den er realisert i Oslo. Oppgavedifferensiering som medfører A-kommuner med færre eller andre oppgaver vil kunne ha noen av de samme egenskapene.

Fordelene ved en slik modell kan være knyttet til kommunen som demokratisk institusjon, til forvaltningen og tjenesteytingen overfor innbyggerne og til kommunens rolle som plan- og utviklingsaktør.

De demokratiske fordelene kan være at de folkevalgte får større påvirkningsmuligheter over viktige saker og større mulighet til å samordne politikken innenfor ulike tjenesteområder. Kommunen har større virkemidler å spille på og dermed mer handlefrihet og større styringskapasitet. En samlet oppgaveløsning kan også innebære demokratiske gevinster for velgerne fordi forvaltningssystemet blir enklere og mer oversiktig å forholde seg til. Det kan være en viktig forutsetning for innbyggernes lokalpolitiske engasjement og deltakelse, og det kan gjøre det lettere for velgerne å stille lokalpolitikkerne til ansvar.

Et samlet ansvar for kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan innebære gevinster i form av bedre samordning og integrering av tjenester. Samordningsgevinstene er knyttet til at første- og andre linjetjenester kan sees i sammenheng og at gråsoner mellom ulike tjenester lettere kan unngås. For kommunen gir det mulighet for bredere og mer helhetlige prioriteringer og en bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser. For brukerne er fordelene knyttet til at de kan forholde seg til ett hjelpeapparat som kan tilby mer sammenhengende tjenestekjeder i tråd med individuelle behov.

Når det gjelder plan- og utviklingsoppgaver er fordelene særlig knyttet til forenkling av plansystemer. Oslo kommune lager én kommuneplan som dekker både tradisjonelle kommunale temaer og regionale temaer som er typiske fylkesplanspørsmål. Det innebærer en enklere og mer oversiktlig planleggingssituasjon enn i andre fylker.

Forvaltningsmodellen for Oslo kommune kan også innebære ulemper. De kan være knyttet til at kommunen blir en stor organisasjon, med behov for intern spesialisering, desentralisering og interne styrings- og rapporteringsrutiner. For brukerne er det av betydning at Oslo har et tredje nivå gjennom bydelene. Både bydelsnivået og de store etatene kan innebære at innbyggerne står overfor en stor og komplisert forvaltning med mange interne instanser. Til dette kommer at Oslo kommune også er en stor forvaltningsenhet i forhold til omkringliggende kommuner, hvilket kan påvirke interessen og mulighetene for samordning av kommunale funksjoner på tvers av administrative grenser. Hensynet til balanse i forhold til omkringliggende kommuner og grunnlaget for en hensiktsmessig regional forvaltning utenfor bykommunene, kan være spesielt viktig i andre deler av landet.

Oslo kommune er ikke en geografisk funksjonell enhet for regional oppgaveløsning, hvilket innebærer at en god samlet oppgaveløsning krever evne og vilje til etablering av regionale samarbeidsordninger. I Oslo/Akershus har det vist seg vanskelig å få til et forpliktende samarbeid om regionale oppgaver som for eksempel regional planlegging og kollektivtrafikk. Dette understreker at det geografiske nedslagsfeltet kan være viktig for modellens egenskaper.

7.2.3 Konsekvenser for statlig styring

Etter vår vurdering er de tunge innvendingene mot innføring av en tonivåmodell ikke knyttet til etablering eller statlig styring overfor noen flere kommuner med en slik A-status.

Denne typen storbymodeller vil trolig kunne innføres utenom Oslo, uten at det kreves omfattende endringer i styringsprinsipper og forholdet mellom staten og kommunene. Lokaldemokratiet vil "utvides" i de aktuelle storbykommunene basert på direkte valg til et kommunestyre med et større oppgaveansvar. Finansieringen kan baseres på direkte beskatning og statlig rammefinansiering etter dagens prinsipper. Vurdert ut fra demokratihensyn er det vanskelig å se at det er et prinsipielt brudd med dagens system å gjøre hovedstadsmodellen tilgjengelig for flere kommuner.

Mer begrensede former for oppgavedifferensiering vil bety at de statlige styringsvirkemidlene må differensieres i forhold til flere enkeltsektorer. Dersom det åpnes for oppgavedifferensiering på mange sektorer, kan staten bli involvert i en kontinuerlig prosess om oppgavefordeling og utforming av statlige rammebetingelser overfor et større antall kommuner.

Statlig pålagt interkommunalt samarbeid som pålegges i særskilte tilfeller, vil neppe medføre store styringsmessige utfordringer for staten.

7.3 Modell med færre oppgaver for uttynningssamfunn

7.3.1 Fire mulige avlastningsstrategier

I uttynningssamfunnene kan det være behov for å finne ordninger som ivaretar kravene til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i oppgaveløsningen på en bedre måte. Behovet for avlastning og større enheter i oppgaveløsningen kan gjelde flere typer oppgaver, både kompetansekreverende administrasjon og tjenesteyting og utviklingsoppgaver innenfor planlegging, næringsutvikling, miljøvern og landbruk. Hovedmålene ved en avlastningsstrategi kan være at disse samfunnene skal sikres likeverdige velferdstjenester på linje med andre kommuner i landet. Begrunnelsen for avlastning kan også være knyttet til behovet for utvikling av arbeidsplasser og større påvirkningskraft i det lokale utviklingsarbeidet.

Modellen innebærer at visse oppgaver skal overføres til andre aktører, noe som vil måtte fastsettes ut fra nærmere studier av avlastningsbehov i aktuelle kommuner. Gitt at småkommuner befinner seg i forskjellige geografiske og forvaltningsmessige situasjoner, vil det være en betydelig utfordring å komme fram til ett bestemt knippe av oppgaver som skal trekkes ut og overføres til andre.

Hvem som skal være C-kommuner og hvilke oppgaver som evt. skal trekkes ut vil måtte avgjøres ut fra vurderinger av den lokale problem- og ressurs situasjonen. Kommunenes prestasjoner og mestring av lokale oppgaver kan henge sammen med en rekke forhold. Både kommuneinndelingen, omfanget av interkommunale løsninger og hvilke andre strategier som kommunene har tatt i bruk for å løse oppgavene, kan spille inn. Til syvende og sist må spørsmålet om kommunene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene i tråd med nasjonale mål avgjøres ut fra konkrete vurderinger. Et sentralt spørsmål blir også hvem som skal foreta disse vurderingene og hvilke prosesser som skal legges til grunn for å komme fram til en bedre oppgavefordeling.

En annen utfordring vil være å fastlegge hvilke andre aktører som eventuelt kan ivareta oppgavene. Med utgangspunkt i dagens forvaltning finnes fire hovedalternativer som kan vurderes nærmere:

- (1) Nabokommune(r)
 - (2) Statlig pålagt samarbeidsorgan
 - (3) Etater i lokal eller regional statsforvaltning
 - (4) Fylkeskommunen
-

Ut fra dagens oppgavefordeling og organisering har disse potensielle oppgaveløserne høyst ulike forutsetninger for å overta kommunale oppgaver. Graden av synergi mellom kommunale oppgaver og den type oppgaver som de alternative aktørene i dag har ansvar for, er nærmere vurdert i tabellen nedenfor. I tabellen skilles det mellom lokal statsforvaltning (LSF) definert som statsetater som er representert på kommunenivå og regional statsforvaltning (RSF) som omfatter statsetater på høyere geografisk nivå, inkl. fylke, landsdel eller særskilt regioninndeling på mellomliggende nivåer. Det er brukt følgende betegnelser og kriterier for å bedømme graden av synergi:

X= Stor synergi hos mottaker dvs. mottaker ivaretar samme oppgave

x= En viss synergi knyttet til lignende oppgaver, kompetanse eller systemer, for eksempel knyttet til ansvar for første- og andre linjetjenester

0= Liten eller ingen synergi hos mottaker, verken knyttet til eksisterende oppgaver eller kompetanse

Tabell 7.1 Syneregi mellom kommunale oppgaver og oppgaver som løses av andre forvaltningsorganer

Type kom. oppgave	Nabok.	Interkom	FK	LSF	RSF
Administrative (støtte)funksjoner	X	x	x	x	x
Pleie- og omsorgstjenester	X	x	0	0	x
Hjemmetjenester	X	x	0	0	0
Institusjonsomsorg	X	x	0	0	x
Helse- og sosialtjenester	X	x	0	x	x
- Legetjeneste	X	x	0	0	x
- Sosialkontor	X	x	0	x	x
- Barnevern	X	x	0	0	x
Barnehage og skoletjenester	X	x	x	0	0
- Barnehager	X	x	0	0	0
- Barne- og ungdomsskole	X	x	x	0	0
- PPT	X	x	x	0	0
- Kulturskole	X	x	x	0	0
Tekniske tjenester	X	x	x	0	x
- Vei	X	x	x	0	x
- Vann, renovasjon, kloakk (VAR)	X	x	0	0	0
- Bygningskontroll	X	x	0	0	0
Plan- og	X	x	x	0	x

Type kom. oppgave	Nabok.	Interkom	FK	LSF	RSF
utviklingsoppgaver					
-Arealplanlegging	X	x	x	0	0
-Natur- og miljøvern	X	x	x	0	x
- Landbruk	X	x	x	0	x
- Næring	X	x	x	0	x

I utgangspunktet framstår først og fremst nabokommuner, men også interkommunale organer som de mest nærliggende avlastningsorganer. Fordelene kan være at disse løsningene representerer lokale løsninger som kun involverer kommuner. Løsningene har også visse praktiske likhetstrekk med vanlig interkommunalt samarbeid i form av verts-kommuneløsninger og interkommunale styrer.

Overføring av oppgaver til fylkeskommunen kan særlig være innenfor skolesektoren, inkl. PPT og kulturskoler. Fylkeskommunen har også viktige grenseflater mot kommunene når det gjelder plan- og utviklingsoppgaver og visse administrative støttefunksjoner. Grenseflatene mot pleie- og omsorgstjenester og helse- og sosialtjenester er små etter de siste funksjonsfordelingsreformene.

Når det gjelder staten, er det klare forskjeller mellom lokal statsforvaltning på kommunenivå og regional statsforvaltning. Det skyldes at en rekke tunge velferdstjenester innenfor både sosialsektoren og helsesektoren er organisert på regionalt statlig nivå. Statliggjøring av sykehusene og andrelinjefunksjoner innenfor rusomsorg og barnevern kan ha medført at det i dag er regional statsforvaltning og i mindre grad fylkeskommunen som har det største potensialet for samordning mot kommunal tjenesteproduksjon.

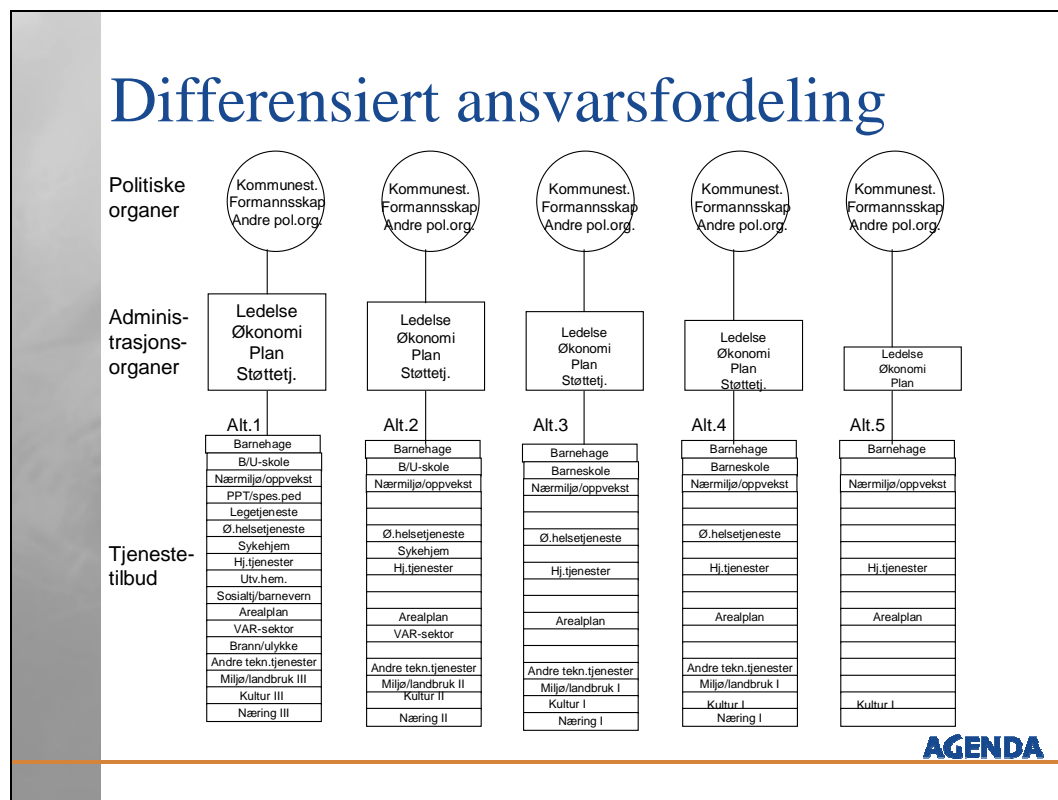
Spørsmålene om politisk styring og demokratisk kontroll vil være forskjellig avhengig av om det er andre kommuner, herunder evt. lovpålagte samarbeidsorganer, fylkeskommunene, eller statlige organer som overtar kommunale oppgaver. De ansattes situasjon i et differensiert system kan også bli sterkt berørt. Nedenfor kommenteres noen av disse spørsmålene nærmere for hver enkelt aktør.

7.3.2 Nabokommunen overtar

Denne løsningen innebærer at nabokommunen eller senterkommunen overtar ansvaret for å yte bestemte tjenester eller andre funksjoner overfor innbyggerne i C-kommunen. Det kan bety at en B- eller A-kommune får et utvidet oppgaveansvar i forhold til innbyggere utenfor egen kommune. For å sikre en permanent og forutsigbar ordning kan det trolig være nødvendig at staten pålegger B- eller A-kommunen det økte oppgaveansvaret.

En slik løsning kan gi en god praktisk løsning og vil trolig kunne gjennomføres uten kompliserte finansieringsordninger. Det gjelder i tilfeller hvor C-kommunen grenser til en større kommune som allerede har et forvaltningsapparat som kan styrkes for å betjene innbyggerne i nabokommunen. Finansieringen kan sikres gjennom uttrekk i henhold til kriterieverdiene for C-kommunen og overføring av rammen til den aktuelle nabokommunen. Utfordringene ved modellen kan være knyttet til følgende:

- Geografiske situasjoner der det ikke finnes tilgrensende kommuner som kan ivareta oppgaven (større flerkommunale uttynnings-samfunn)
- Konsekvenser for demokratisk styring og innflytelse. Innbyggerne i C-kommunen vil kunne påvirke oppgaveløsningen gjennom bruker- og institusjonsdemokrati, men vil ikke gjennom stemmeretten kunne påvirke den overordnede prioriteringen av oppgaven i nabokommunen. Mulighetene for å utøve velgerkontroll gjennom kommunevalget blir forskjellig. Stemmeseddelen får ulik vekt avhengig av om velgerne bor i en A-, B- eller C-kommune.
- Konsekvenser for øvrige oppgaveløsning i C-kommunene. Behovet for avlastning kan i prinsippet gjelde flere grunnleggende oppgaver som kan føre til at C-kommunen står igjen med lite hensiktsmessige restfunksjoner eller blir en restkommune med sterkt begrenset lokalt selvstyre. For de aller minste kommunene kan modellen bety at det overføres så mange oppgaver at det rokker ved den grunnleggende oppfatningen av hva en "kommune" er i norsk sammenheng. I figur 7.2 illustreres ulike grader av avlastning, der alternativ 1 illustrerer dagens generalistkommuner, mens alternativ 5 til høyre i figuren mer kan karakteriseres som en minikommune med sterkt begrenset lokalt selvstyre. I forhold til innbyggerne kan det vektlegges at kommunene har lange tradisjoner som brede oppgaveløsere.



Figur 7.2 Ulike oppgaveporteføljer i C-kommuner

7.3.3 Statlig pålagt samarbeidsorgan etableres

Et annet alternativ kan være at staten legger ansvaret for overskytende oppgaver i C-kommunene direkte til et interkommunalt organ. Dette kan være løsningen hvis det ikke finnes aktuelle nabokommuner som kan overta oppgavene, eller det kan være en standardmodell for avlastning for alle aktuelle C-kommuner. Modellen betyr at staten gjennom lovgivning må regulere hvilke oppgaver som skal løses interkommunalt og hvilke kommuner som skal delta i samarbeidet. Denne løsningen vil trolig kreve en detaljert form for lovgivning som ligner regelverk for statlig pålagte sam- eller særkommuner.

En fordel ved denne løsningen kan være at den gir samme type forvaltningsløsninger for alle aktuelle C-kommuner i landet. C-kommunene kan også beholde visse påvirkningsmuligheter gjennom deltakelse i styrende organer for den interkommunale virksomheten. Finansieringen kan også skje indirekte med utgangspunkt i de deltakende kommuner. Utfordringene vil i så fall være knyttet til en indirekte demokratisk styring og finansiering av de lovpålagte interkommunale organene.

Løsningen vil innebære at nye lovpålagte organer etableres mellom kommuner og fylkeskommuner. Et viktig spørsmål til modellen er

knyttet til hvilke tjenester som kan egne seg for interkommunale løsninger og hva som evt. blir konsekvensene av et stort og omfattende interkommunalt samarbeid. Dette kan oppfattes som kompliserende både i forhold til brukerne og i forhold til andre deler av forvaltningen.

Relativt få kommuner har i dag erfaringer med et bredt og forpliktende tjenestesamarbeid på kjernesektorene. Dersom for eksempel grunnskolen og eldreomsorgen skal løses interkommunalt, kanskje i ulike indirekte valgte organer med forskjellig geografiske nedslagsfelt, kan det pekes på en rekke innvendinger mot modellen. Både prinsipielle og praktiske hensyn kan tale for at lovpålagte interkommunale ordninger har klare begrensinger som løsning både for tunge velferdstjenester og typiske strategiske oppgaver som innebærer fordelingsmessige avveininger og lokaliseringsbeslutninger. Finske kommuner er likevel et eksempel på at det er mulig å gå langt i retning av oppgaveløsning gjennom interkommunale organer, men dette skjer i hovedsak gjennom frivillige ordninger.

I tillegg kommer utfordringer knyttet til restfunksjoner og verdien av å være egen kommune som omtalt ovenfor.

7.3.4 Fylkeskommunen overtar

Også fylkeskommunen vil måtte bygge opp kapasitet og kompetanse til å overta eventuelle nye oppgaver fra kommunene. I lys av de siste endringene i oppgavefordelingen (sykehus, barnevern, rus), er fylkeskommunen kanskje først og fremst aktuell som avlastningsarena for kommunale oppgaver innenfor opplæringssektoren. Men det kan også være aktuelt å overføre visse kompetansekrevende administrative funksjoner og ikke minst utviklingsoppgaver. Løsningen forutsetter at det må reguleres hvordan fylkeskommunens rolle skal være ulik overfor innbyggere som er bosatt i forskjellige kommuner innenfor fylket.

En slik modell reiser også demokratiske problemer. Innbyggerne i mange av kommunene vil velge representanter til et kommunestyre som er direkte ansvarlig for visse oppgaver, samtidig som de også velger fylkestingsrepresentanter som får et direkte ansvar for de samme oppgavene overfor innbyggere i andre kommuner i samme fylke.

7.3.5 Statlige lokal- eller regional forvaltning overtar

Muligheten for avlastning gjennom statlig oppgaveløsning reiser både praktiske og prinsipielle utfordringer. De praktiske er knyttet til at staten i dag med få unntak har et lokalt apparat som kan overta ansvar for lokal tjenesteproduksjon. Det er mulig å tenke seg at legevakt, andre helse-tjenester og barnevern overføres til de statlige helseforetakene. De nye velferdsetatene som er under vurdering, kan gi nye muligheter for å etablere et statlig avlastningsapparat på lokalt nivå, men det er foreløpig

usikkert. I dagens situasjon ville statlig overtakelse av kommunal tjenesteproduksjon forutsette at det må etableres ny statlig kompetanse og en statlig kontorstruktur i de aktuelle distrikter.

De prinsipielle spørsmålene ved en slik modell dreier seg særlig om lokal legitimitet og hvilke oppgaver og funksjoner som bør være gjenstand for lokal demokratisk styring og prioritering. Modellen innebærer at det innføres ”mindre” lokaldemokrati i C-kommunene enn i B- og A-kommunene. Modellen gir heller ingen lokaldemokratisk prioritering og tilpasning av de oppgaver som staten overtar. Som ovenfor kommer også utfordringer knyttet til restfunksjoner og verdien av å være egen kommune i uttynningsområdene.

7.3.6 Offentlig samforvaltning?

I lys av pågående reformarbeid hvor det foreligger planer om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning med deltakelse fra stat og kommune, kan det ligge et nytt organisasjonsmessig alternativ for offentlig oppgaveløsning. I Regjeringens forslag til etablering av en felles førstelinje mellom sosialkontor, trygdekontor og Aetat har Regjeringen sagt at den vil invitere KS til å inngå en rammeavtale for å understøtte de lokale avtalene og gi felles styringssignaler til statsetaten og kommunene. Videre sier Regjeringen: *”Gjennom rammeavtalen vil en også kunne identifisere og anbefale andre kommunale tjenesteområder som ut fra lokale vurderinger kan være aktuelle for samlokalisering i et arbeids- og velferdskontor”*.

I dette ligger at den nye førstelinjetjenesten også kan representere et mulig mottaksapparat for oppgaver som for eksempel små kommuner finner det vanskelig å løse på en god måte. Etableringen av kontorene kan bidra til at det utvikles lokale partnerskap mellom stat og kommune for å løse også andre typer viktige velferdsoppgaver på tvers av forvaltningsnivåene.

Alternativet innebærer en organisasjonsform der oppgaveansvaret ivaretas på en blandet institusjonell måte. En generell betegnelse på denne type løsning kan være Offentlig samforvaltning (OFS). Noen sentrale kjennetegn og muligheter ved en slik forvaltningsløsning kan være følgende:

- Kommuner og lokal eller regional statsforvaltning går sammen om å etablere en 1. linje for utvalgte tjenester overfor innbyggerne
 - Det etableres et felles kontor i hver kommune gjennom samlokalisering av kommunal og statlig kompetanse
 - Kontorene i 1. linjen kan ha ulike oppgaver avhengig av hvor mange innbyggere som skal betjenes, geografisk struktur, tilgang til kompetanse etc. Kontorenes oppgaver kan spenne fra enkle
-

registreringer og informasjon til fullverdig service og saksbehandling.

- Kontortypene kan knyttes opp mot en servicetrapp etter modell av grunnlaget for ulike typer offentlige servicekontorer. En tjenestetrapp kan utvikles i de tilfeller samforvaltningen skal ivareta individrettet tjenesteproduksjon innenfor helse, eldreomsorg, grunnskole, barnehage eller andre sektorer.
- Samforvaltningen kan gjennom desentraliserte partnerskap ivareta utviklingsoppgaver innenfor planlegging, miljøvern, landbruk og næringsutvikling.
- Alle lokale kontorer knyttes til kompetansebaser på høyere geografisk nivå. Disse kan være statlige, interkommunale eller organisert etter samme prinsipper som førstelinjen.
- Styringen av oppgaveløsningen kan skje differensiert ved at lokale politikere fatter avgjørelser i saker som krever lokal skjønnsutøvelse, mens den statlige administrasjonen fatter avgjørelser vedrørende statlige oppgaver.
- Også den vertikale styringsdialogen i forhold til overordnet myndighet kan holdes atskilt for ulike oppgaver. En mulighet kan være å utvikle en felles styringsdialog mellom staten og kommunesektoren, for eksempel ved at prinsipper for styring nedfelles i avtaler mellom regjeringen og KS.

Sett ut fra et lokalt perspektiv kan det være flere spennende aspekter ved en slik løsning. OFS kan bidra til at staten bringes inn som en mer aktiv og ansvarlig aktør i velferdspolitikken. Staten vil ikke lenger bare sette rammer og stille krav til kommunene, men også selv delta i oppgaveløsningen og bidra til utbygging av systemer og kompetanse i samarbeid med kommune. Lokalt kan et slikt statlig engasjement bidra til utvikling av et mer helhetlig offentlig velferdsapparat, der brukerne forholder seg til færre offentlige kontorer. Løsningen passer antakelig best for standardiserte forvaltningsoppgaver i stat og kommune, men kan også tenkes for offentlige velferdstjenester hvor brukerne er utstyrt med rettigheter og de statlige styringsinteressene uansett veier tungt. Muligheter for forpliktende samordning mellom kommunale og statlige velferdstjenester der systemene underordnes innbyggernes interesser, kan tale for en slik løsningen.

OFS er antakelig ingen god løsning hvis man er opptatt av å beholde rene roller og ansvarlinjer mellom kommunesektoren og staten. Motargumentene kan være knyttet til at staten vil styre enda mer og kanskje i enda større grad legge premissene for prioriteringer og graden av desentralisering av den offentlige velferdsproduksjonen. Både

demokratiske, styringsmessige og effektivitetsmessige innvendinger kan tale mot løsningen.

Ut fra et kommunalt og lokaldemokratisk perspektiv kan et viktig motargument være at det er kommunene og evt. fylkeskommunene som bør ta et større og mer helhetlig ansvar for tjenesteproduksjonen. På mange måter er det nettopp det som kan komme til å skje i Danmark. Her viser imidlertid reformarbeidet at en bred kommunemodell ikke er mulig uten en aktiv holdning til endring i flere rammebetingelser. Det gjelder ikke minst kommuneinndelingen.

7.4 Konsekvenser for øvrige kommuner

Det skal nevnes at innføring av A- og C-kommuner vil kunne få konsekvenser for hele kommunesystemet, inkludert B-kommunene som ikke blir direkte berørt av oppgavedifferensiering.

B-kommunene kan bli berørt ved at de trekkes inn i diskusjoner om oppgavefordeling via nabokommuner, eller ved at de selv ønsker å vurdere endringer i egne oppgaver. B-kommunene kan også bli berørt ved at differensieringen endrer grunnlaget for samarbeid og dialog mellom og på tvers av forvaltningsnivåene. Til dette kommer at B-kommunene kan bli berørt av endringer i den statlige styringen, som kan bli mer selektiv og mer rettet mot utfordringer i de kommuner som har innført avvikende system. Det kan gi en "styringsskygge" med mindre oppmerksomhet fra staten. Samtidig kan den statlige styringen bli mer generell og mindre tilpasset variasjonene i den lokale handlingsevnen.

Et viktig spørsmål i B-kommunene kan også bli om disse vil bli utsatt for forskjellsbehandling når det gjelder utforming av andre rammebetingelser. Vi tenker her særlig på kommuneinndelingen og spørsmålet om det blir mer aktuelt med reformer i kommuneinndelingen for disse kommunene dersom de ikke berøres av oppgavedifferensiering.

7.5 Konklusjoner

Hovedutfordringene ved innføring av A-kommuner i form av en tonivåmodell i flere bysamfunn, er knyttet til økende ubalanser i forhold til omkringliggende kommuner, samt at det er vanskelig å se at en slik modell skaper forutsetninger for en bedre regional oppgaveløsning i aktuelle bysamfunn, spesielt med utgangspunkt i dagens kommunestruktur. Konsekvensene for den statlige styringen er antakelig ikke av omfattende karakter forutsatt at hele fylkeskommunens oppgaveportefølje legges til kommunene, slik tilfellet er i Oslo.

Ved å innføre A-kommuner påvirkes bl.a. grunnlaget for å videreføre fylkeskommuner for andre omkringliggende kommuner. Dersom flere

bysamfunn får A-status, beveger forvaltningsmodellen seg i retning av den gamle forvaltningsordningen fra før 1964, da byene sto utenfor fylkeskommunen.

Ideen om å samle flere oppgaver på det kommunale nivået kan likevel være god og oppgavedifferensiering kan derfor være en del av svaret på viktige utfordringer i store kommuner. Løsningen griper imidlertid tungt inn i det samlede forvaltningssystemet og bør sees i sammenheng med endringer i andre rammebetingelser og alternative regionale forvaltningsmodeller.

Drøftingen tilsier at oppgavedifferensiering kan være en god løsning på avgrensede områder, for eksempel for å møte sektorspesifikke samordningsbehov mellom forvaltningsnivåene eller horisontale samordningsbehov i flerkommunale bysamfunn. Konsekvensene for den statlige styringen er imidlertid mer usikker ved en slik løsning enn en ren tonivåmodell. Det skyldes at selektive reformer kan medføre behov for en mer direkte og detaljorientert utforming av juridiske og økonomiske virkemidler.

Drøftingen av avlastningsstrategier for småkommuner tilsier at nabo-kommuner eller interkommunale organer framstår som de mest nærliggende avlastningsorganer. Begge disse løsningene representerer lokale løsninger som kun involverer kommuner.

Overføring av oppgaver til lokal statsforvaltning innebærer prinsipielt sett en annen type løsning, men kan samtidig gi mulighet for en mer helhetlig offentlig oppgaveløsning og en mer oversiktig forvaltning for brukerne.

Statliggjøring av sykehusene og andrelinjefunksjoner innenfor rusomsorg og barnevern har medført at det i dag er regional statsforvaltning og i mindre grad fylkeskommunen som har det største potensialet for overtakelse av oppgaver innenfor kommunal tjenesteproduksjon.

En evt. etablering av en ny arbeids- og velferdsetat med felles førstelinje tilgjengelig i alle kommuner kan bidra til at løsninger gjennom lokal statsforvaltning eller offentlig samforvaltning framstår som aktuelle alternativer.

Referanser

- Baldersheim, Harald (2004): *Norske kommunar i internasjonalt perspektiv*, notat til lokaldemokratikommisjonen
- Brunborg, Helge og Texmon, Inger (2003) "Fortsatt sentralisering, regionale befolkningsframskrivinger 2002-2020", *Økonomiske analyser* 4/2003, SSB
- Brunborg, Helge og Inger Texmon (2003) *Hvor mange blir vi i 2100?*, Samfunnsspeilet nr. 3, 2003, SSB
- Brulot, Marion (2005): *Asymmetrism: opportunity, outcome and equity. An Analysis of Assymetry in Local Government Revenues and Expenditures for Region Skåne, Sweden*. University of Victoria, School of Public Administration, April 4, 2005.
- Fimreite, Anne Lise (2002) "Framtidens kommuner", i Flo, Yngve, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars: *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*, Rokkansenteret, Notat 23, 2002 Bergen
- Fimreite, Anne Lise (2003), "Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3/03
- Flo, Yngve (2002) "Generalistkommunen i eit historisk perspektiv", i Flo, Yngve, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars: *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*, Rokkansenteret, Notat 23, 2002 Bergen
- Henning, Roger (2001): *Regional Governance in the Nordic Capital Areas*. Nordregio WP 2001:18
- Indenrigs- og Sundhetsministeriet (2004): *Strukturkomisjonens betækning, sammenfatning*, betækning nr.1434, januar 2004
- Juvkam, Dag (2002) "Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner", NIBR-rapport 2002:20
- Kjellberg, Francesco (1992) "Nye løsninger på gamle problemer eller gamle løsninger på nye problemer?", i *Sosialøkonomen* nr. 6 1992
- Kvello, Øystein og Wendelborg, Christian (2003): *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge*, NTF-rapport 2003:2, Nord-Trøndelagsforskning
- Lidström, Anders (2003): *Kommunsystem i Europa*, Liber AB, Malmö
- Myrvold, Trine Monica og Hovik, Sissel (2001): *Er det størrelsen det kommer an på?* Prosjektrapport 2001:1, NIBR
-

NOU 1988:38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*

NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NOU 1996:5 *Hvem skal eie sykehusene?*

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

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*

NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*

NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt*

St meld nr 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*

St meld nr 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*

St meld nr 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet*

St meld nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*

St meld nr 8 (2004-2005) *Perspektivmeldingen 2004 - utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*

St meld nr 17 (2004-2005) *Makt og demokrati*

Vinsand, Geir (2002): *Nye samarbeids- og kommunemodeller*, Agendarapport R3506

Østersjørådet (1998): *Political and Fiscal Decentralization Reforms in the Baltic Sea States*, København

Aars, Jacob (2002): "Oppgavedifferensiering og kommuneinstitusjonens legitimitet", i Flo, Yngve, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars: *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*, Rökkansenteret, Notat 23, 2002 Bergen

Aasbrenn, Kristian (1989): *Uttynningssamfunnene - en utfordring for velferdsstaten*, ØF-notat 11/1989, Østlandsforskning