



---

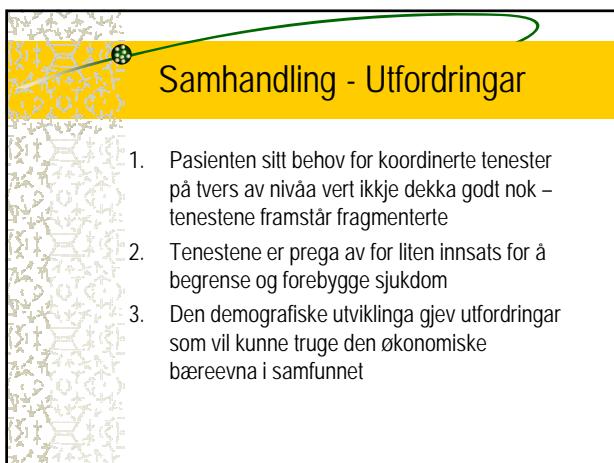
---

---

---

---

---



---

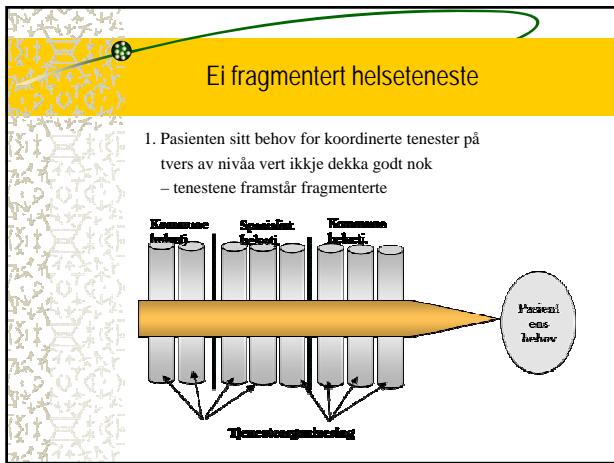
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

## Sterk auke i utgifter til sjukehusdrift

2. Tenestene er prega av for liten innsats for å begrense og forebygge sjukdom

Mrd NOK

| År   | Sykehusdrift (Mrd NOK) | Fastlegeordning (Mrd NOK) |
|------|------------------------|---------------------------|
| 1998 | ~35                    | ~5                        |
| 1999 | ~38                    | ~5                        |
| 2000 | ~42                    | ~5                        |
| 2001 | ~48                    | ~5                        |
| 2002 | ~55                    | ~5                        |
| 2003 | ~60                    | ~5                        |
| 2004 | ~65                    | ~5                        |
| 2005 | ~70                    | ~5                        |
| 2006 | ~75                    | ~5                        |

---

---

---

---

---

---

## Hovedgrep i reformen

1. Klarare pasientrolle
2. Ny framtidig kommunerolle
3. Etablering av økonomiske incentiv
4. Spesialisthelsetenesta skal utviklast i ei ytterlegare spesialisert retning
5. Tilrettelegge for tydelegare prioriteringar
6. Andre tiltak:
  - Utvikling av felles IKT system
  - Utvikling av forsknings- og utdanningspolitikk
  - Målretta personalpolitikk

---

---

---

---

---

---

## Ei styrka kommunehelseteneste

- ✿ Legetenesta skal styrkast
  - Fleire fastlegar, kortare lister
  - Styrka offentleg legearbeid
- ✿ Særleg styrking av psykisk helsearbeid og rus
- ✿ Jordmortenesta skal styrkast

---

---

---

---

---

---

## Ei ny framtidig kommunerolle (1)

Kvar enkelt kommune må vurdere sine helse- og omsorgstenester og bestemme seg for kva for tenester ein best

- kan greia åleine
- bør samarbeide med andre kommuner om
- bør samarbeide med spesialisthelsetenesta om

---

---

---

---

---

---

## Ei ny framtidig kommunerolle (2)

1. Administrasjons- og systemarbeid
  - Helseovervaking og samfunnsmedisinsk arbeid
  - Folkehelsearbeid
  - Planarbeid
  - Samarbeidsavtaler med Helseforetak (lovfesta)
2. Kompetansekrevarande funksjonar
  - Kommunale lærings- og meistringssentra
  - Tverrfaglege team, herunder ambulante team
  - Lokalmedisinske sentra

*med behandling for, i staden for og etter sjukehusinntog*

---

---

---

---

---

---

## Etablering av økonomiske incentiv

- ✿ Kommunane skal betale for 20 % av sjukehusopphalda
- ✿ Kommunane må frå dag 1 betale for utskrivningsklare pasientar som vert liggjande på sjukehuset.

---

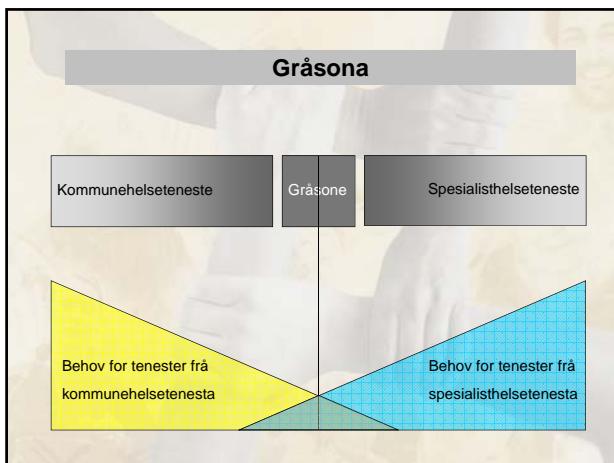
---

---

---

---

---




---

---

---

---

---

---

---




---

---

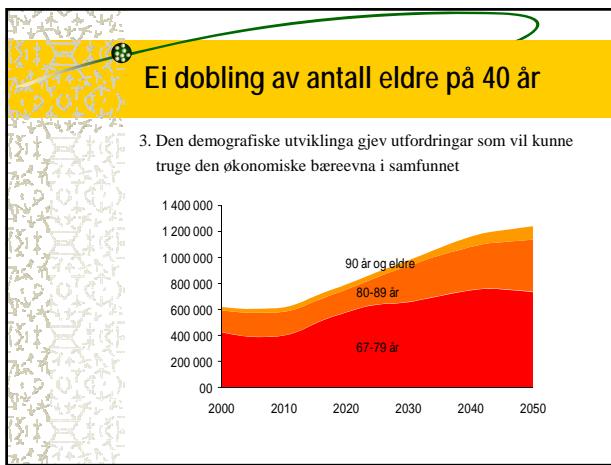
---

---

---

---

---




---

---

---

---

---

---

---

## FORVENTNINGSGAP ?

- \* Stortinget gjev løfter på vegne av kommunenesektoren , utan at kommunane får nødvendige midler til å løyse oppgåvene.
- \* Nettodriftsresultat under dei 3% som er anbefalt for dei fleste kommunar.
- \* Vedlikehaldsetterslep på 130 mrd , trass i tiltakspakke.

---



---



---



---



---



---



---

## RETT FOKUS FRAMOVER

- \* Pasienten i første rekke, god pasientflyt
- \* Kven gjer kva
- \* Korleis organisere seg kommunalt
- \* Økonomien

---



---



---



---



---



---



---

 **Regnskap 2008**

|                    | Netto drift i<br>% av<br>driftsinnt. | Arbeidskap.<br>% av<br>driftsinnt. | Likviditet 1<br>(over 2) | Likviditet 2<br>(over 1) | Frie midler i<br>% av<br>driftsinnt. |
|--------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 0602 Drammen       | -1,1 %                               | 6,5 %                              | 1,36                     | 0,24                     | 5,7 %                                |
| 0604 Kongsvinger   | 0,3 %                                | 13,6 %                             | 1,88                     | 1,24                     | 0,5 %                                |
| 0605 Ringerike     | -5,6 %                               | 6,9 %                              | 1,39                     | 0,72                     | 1,5 %                                |
| 0612 Hole          | 6,9 %                                | 23,1 %                             | 1,90                     | 1,28                     | 6,0 %                                |
| 0615 Flå           | 0,5 %                                | 22,4 %                             | 2,47                     | 1,90                     | 12,2 %                               |
| 0616 Nes           | -2,4 %                               | 16,1 %                             | 2,19                     | 0,57                     | 5,2 %                                |
| 0617 Gol           | 3,0 %                                | 36,3 %                             | 3,57                     | 0,77                     | 19,3 %                               |
| 0618 Hemsedal      | 2,9 %                                | 26,4 %                             | 2,50                     | 1,20                     | 15,0 %                               |
| 0619 Al            | 12,1 %                               | 45,3 %                             | 4,30                     | 2,93                     | 26,2 %                               |
| 0620 Hol           | 13,5 %                               | 65,3 %                             | 5,15                     | 4,57                     | 39,9 %                               |
| 0621 Sigdal        | -1,5 %                               | 24,1 %                             | 2,40                     | 1,66                     | 8,1 %                                |
| 0622 Krødsherad    | 1,6 %                                | 15,5 %                             | 1,70                     | 1,06                     | 10,2 %                               |
| 0623 Modum         | -1,3 %                               | 17,2 %                             | 2,07                     | 1,37                     | 9,7 %                                |
| 0624 Øvre Eiker    | -1,0 %                               | 24,2 %                             | 2,41                     | 1,57                     | 12,0 %                               |
| 0625 Nedre Eiker   | -4,0 %                               | 5,9 %                              | 1,37                     | 0,65                     | 0,6 %                                |
| 0626 Lier          | 1,5 %                                | 14,7 %                             | 1,80                     | 1,20                     | 5,0 %                                |
| 0627 Røyken        | -4,7 %                               | 3,3 %                              | 0,80                     | 0,35                     | 1,0 %                                |
| 0628 Hurum         | 0,2 %                                | 14,6 %                             | 1,95                     | 1,05                     | 7,4 %                                |
| 0631 Flekkefjord   | -1,9 %                               | 7,5 %                              | 1,30                     | 0,60                     | 1,5 %                                |
| 0632 Rollag        | -2,5 %                               | 11,9 %                             | 1,62                     | 0,48                     | 21,5 %                               |
| 0633 Nore og Uvdal | 7,9 %                                | 15,0 %                             | 1,71                     | 0,77                     | 3,2 %                                |

---



---



---



---



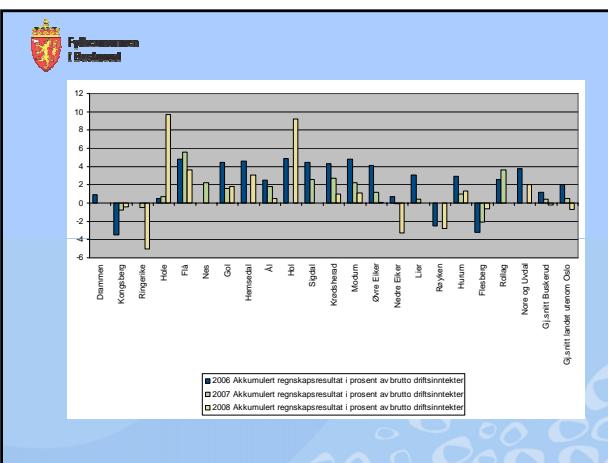
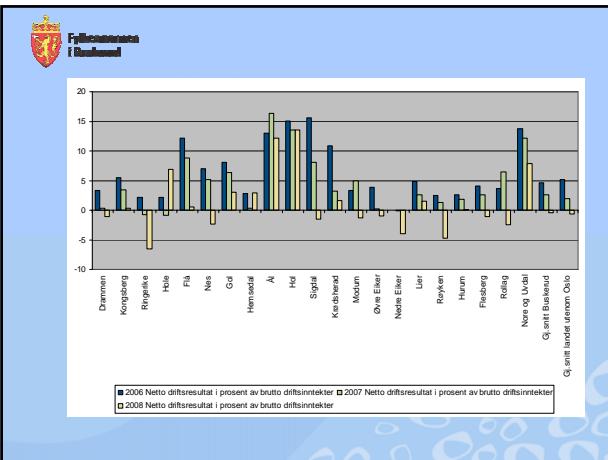
---



---



---



**DETTE BLIR UTFORDRANDE**

★ Kommunane vil og me skal klare dette.

★ TAKK FOR MEG



**Samarbeid Hallingdal –  
mulighetsrommet**

Jørund K Nilsen

---

---

---

---

---

---



**Status**

- Kommunestrukturen fast - foreløpig?
- Samarbeid: Virkemiddel for å møte kompetansekrav og samordningsbehov
  - Velferdsutfordringen
  - Arbeidskraftsutfordringen
  - Økonomiutfordringen
  - Behovet for grenseoverskridende perspektiver

---

---

---

---

---

---



**Status**

- Rettigheter forsterkes, krav til likhet
- Nye oppgaver: Samhandlingsreformen, nye krav i nåværende
- Kommuneloven og sektorlovgivningen i endring - delegasjon av myndighet: Verst- eller samkommune?
- Krav til mer forpliktende samarbeid
- KS og KRD initiativer

---

---

---

---

---

---

### Inntrykk Hallingdal



- 6 kommuner – vanlig
- Velavgrenset geografi
- Stort, men ikke veldig stort
- Lang tradisjon for samarbeid
- Mange ordninger etablert
  - ikke alltid alle kommuner
  - også lovpålagte oppgaver
- IKT – samarbeid
- Prinsipper for funksjonsfordeling

---

---

---

---

---

---

### Inntrykk Hallingdal:



- Samarbeid - en strategi for oppgaveløsning
- Samarbeid også om politisk viktige oppgaver
- Interkommunale organer kan være ansvarlig for politikkutforming og myndighetsutøvelse
- Faste samarbeidspartnere for kjerneoppgaver – fast alliance
- Og samarbeid i subregioner

---

---

---

---

---

---

### Men



- Styringsmessige utfordringer?
- Kompleksitet
- Klarhet i ansvar og mandat?
- Hvordan styres samarbeid som er etablert?
- Regionrådets/politikernes inngrep?
- OG: Hvordan møte alt som kommer ovenfra?

---

---

---

---

---

---

### To styringsmodeller

1. Regionrådet som overbygning, men konkret interkommunalt samarbeid i egne organisasjoner (særforvaltning)
  - Hallingdal
2. Ordninger legges som hovedregel under felles politisk og administrativ styring
  - samkommune



---

---

---

---

---

---

### Tilknytningsformer

- Uformelle avtalebaserte samarbeid – kjøp
  - salg mellom kommuner
- § 27 kommuneloven – felles styre – lovpålagte oppgaver kan ikke delegeres
- Selskaper – forretningspregede oppgaver
- Vertskommunemodellen: Kommunelovens § 28 b og c
- Samkommunen



---

---

---

---

---

---

### Vertskommunemodellen



- Samarbeid om myndighetsoppgaver
- Gjennom avtale overfører samarbeidskommunen myndighet til en vertskommune
- Vertskommunen tilrettelegger administrasjonen
- Vertskommunen er arbeidsgiver
- Med eller uten folkevalgt nemnd

---

---

---

---

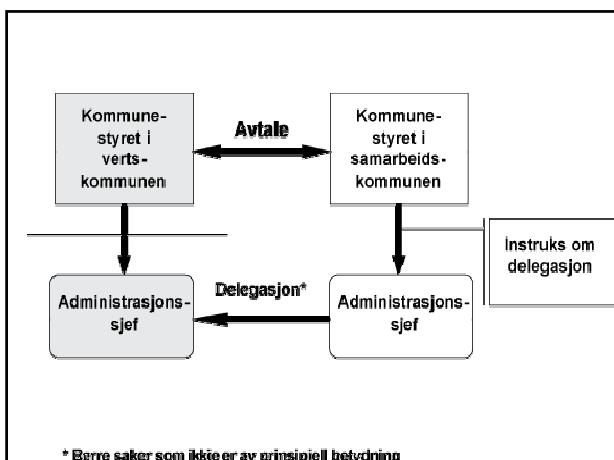
---

---

---

---

# MØTEBOK HALLINGTINGET 29.4.-30.4 2010, VEDLEGG 3, SAK 04



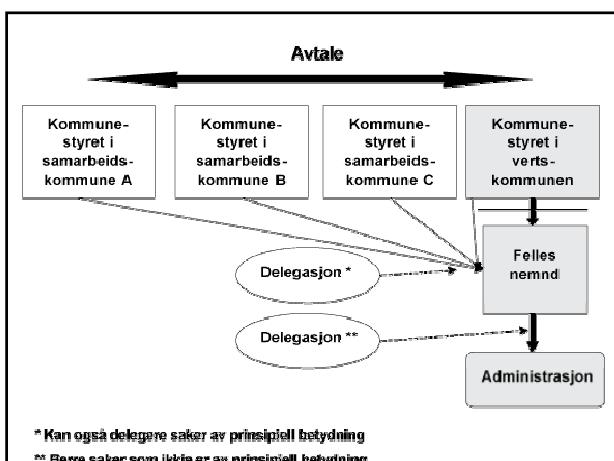
---

---

---

---

---



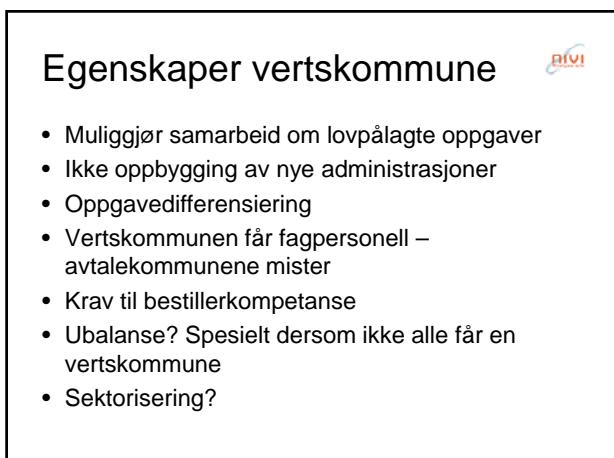
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

## Modell 1 Prinsipielle kjennetegn

- Styringsmessige utfordringer og kompleksitet?
- Fragmentering av politiske og administrative roller?
- Samordnet kommunikasjon mot kommunene?
- Beslutningskraften?
- Klarhet i politiske ansvar og mandat?



---

---

---

---

---

---

## Modell 2- Samkommune

- Ordninger legges som hovedregel under et felles politisk styre – av en viss størrelse
- Representanter i styret oppnevnes av og blant kommunestyret
- Finansieres av kommunene
- Følger de samme hovedprinsipper som organiseringen av en kommune
- Lovforslaget nå på høring



---

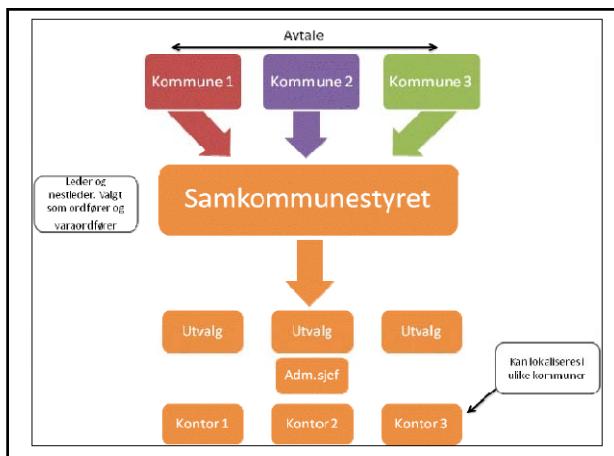
---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

## Prinsipielle kjennetegn



- Samling av interkommunale oppgaver under politisk styre
- Beslutningsmyndighet - egne oppgaver og enhetlig interkommunal administrasjon
- Oversiktighet og klar ansvarsfordeling
- Følger prinsippene i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven
- Møter krav konkuranseregelverket
- Mottaksapparat: **Alternativet til vertskommune ved samhandlingsreformen**

---



---



---



---



---



---

## Men:



- Bryter med eksisterende organisasjoner – som kan fungere godt sektorvis?
- Maktkonsentrasijsjon?
- Svekkes kommunene?
- Utfordrer fylkeskommunen?
- Omstillingskostnader?

---



---



---



---

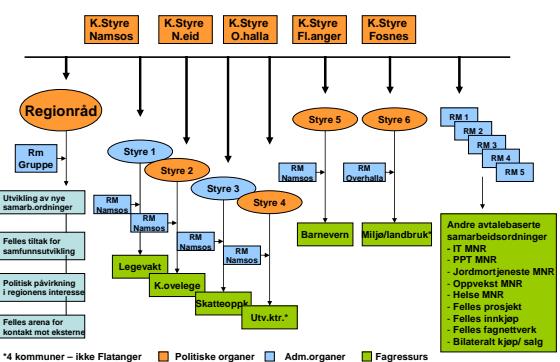


---



---

Modell 1: Regionråd som initierte organ for frittstående interk.ordninger




---



---



---



---

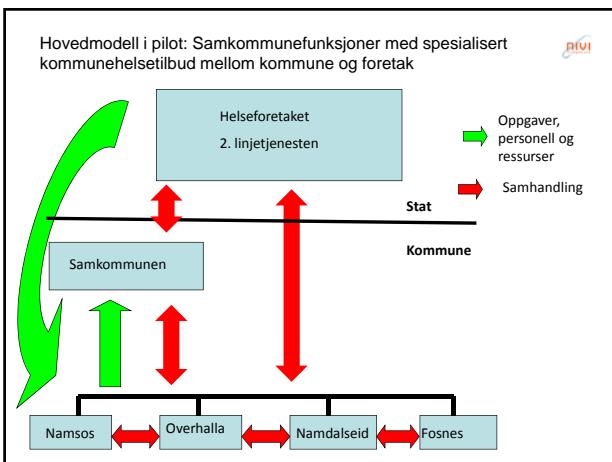
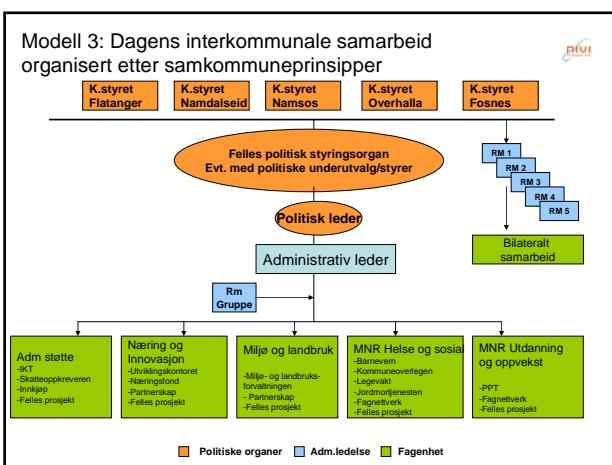
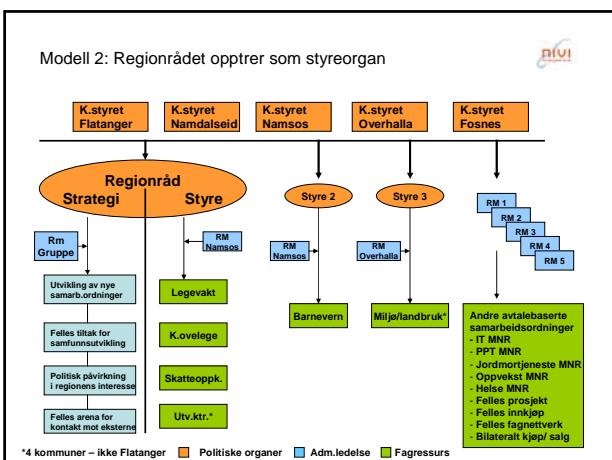


---



---

# MØTEBOK HALLINGTINGET 29.4.-30.4 2010, VEDLEGG 3, SAK 04



## Valget er vel



- Fortsatt tradisjonelt regionråd – lovpålagte oppgaver i vertskommunemodellen
  - Grep for å forankre, koordinere og sikre politisk oversikt
- Samkommune
- Sammenslutning?

---

---

---

---

---

---

Kommunestruktur i Hallingdal

Hallingtinget 29. april 2010

Tor Selstad

Professor

Høgskolen i Lillehammer

1

---

---

---

---

---

---

I. Et tilbakeblikk

2

---

---

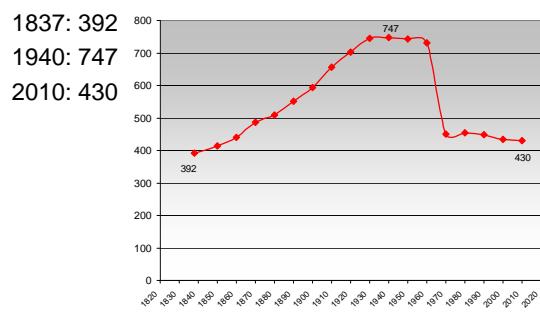
---

---

---

---

Dette har skjedd:



3

---

---

---

---

---

---

# MØTEBOK HALLINGTINGET 29.4.-30.4 2010, VEDLEGG 4, SAK 04

## 1989-1995

- Christiansen-utvalget, nedsatt 1989
- Avla innstilling 1992
- Overordnede mål: Tjenesteproduksjon, samfunnsbygging og levende demokrati
- Særlig stort behov i hovedstadsområdet
- Kommuner bør være funksjonelle, så vidt mulig ha 5000 innbyggere
- Bør primært tjene kommunale behov
- Sekundært også behovene for lokal stat

4

---

---

---

---

---

---

## 2003-2010

- Forslaget nedstemt av Stortinget i 1995
- "Frivillige kommunesammenslutninger"
- Felles kampanje KRD/KS for å øke takten i fusjonene
- Fem kommuner ble innfusjonert 2000-2010
- KRD i dag: Støtte til utredning for fusjon
- KS i dag: Veileder i kommunefusjon
- Ny start: Utredning av oppgavefordeling og forvaltningsnivåer ("Wilhelmsen-utvalget", 2000)

5

---

---

---

---

---

---

## Siste runde 2005-2010

- Tre forvaltningsnivåer, tonivåmodellen avvist
- Fylkeskommunen opprettholdes med styrket oppgaveportefølje
- Oppgaver som kan desentraliseres overføres til kommunene
- Forvaltningsreform, regionreform, som ikke innfridde forventningene
- Frivillige sammenslutninger fortsatt

6

---

---

---

---

---

---

## Fra bred reform til én sektor.

- Schei-, Christiansen- og komiteene argumenterte ut fra bred gjennomgang av kommunenes oppgaver.
- I dag argumenterer KRD og KS ut fra én avgrenset sektor: Helsereformen
  - Samhandling: 20 % av helseutgiftene til kommunene
  - Nye lokalmedisinske sentra - tjenester der folk bor
  - Hva med lokalsykehusene
- Statlige helseforetak er også blitt pådriver for større kommuner.
- Hvor store? Hva har vi?

7

---

---

---

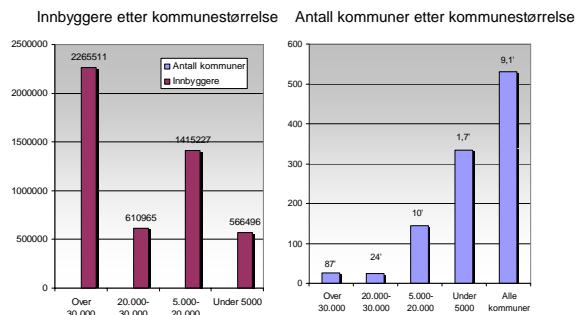
---

---

---

---

## Utgangspunktet:



8

---

---

---

---

---

---

---

## II. Et blikk framover – "over the peak"

9

---

---

---

---

---

---

---

## Noen tema

- 1) Peak-oil – Norge fra rikt til ikke så rikt!
- 2) Peak-old: Aldring, helse og sykelighet!
- 3) Peak-folk: Blir det noen å hente til Norge?
- 4) Peak-soil: kampen om den dyrkede marken
- 5) Peak-fond: Fra penger til infrastruktur – myk og hard

Et blikk på Hallingdal og det vanskelige valget

10

---

---

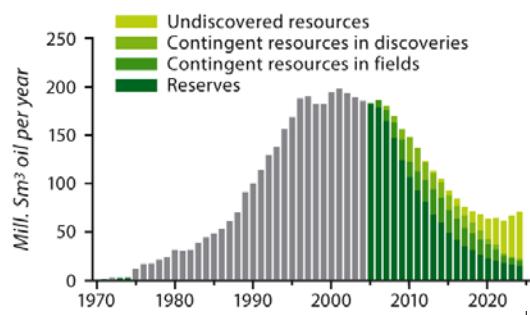
---

---

---

---

### 1. Peak-oil: Ut av oljealderen – uten å vite hva som skal komme i stedet for oljen



---

---

---

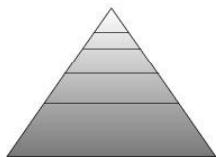
---

---

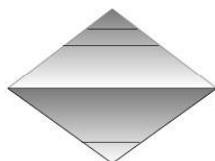
---

## Sosiodemografi i et klasseperspektiv

Det gamle samfunn



Dagens samfunn



12

---

---

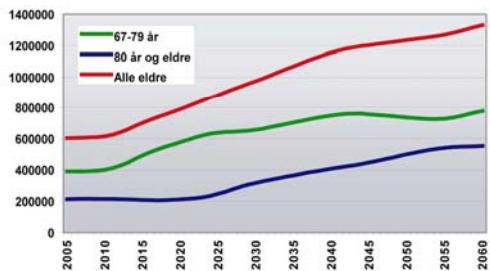
---

---

---

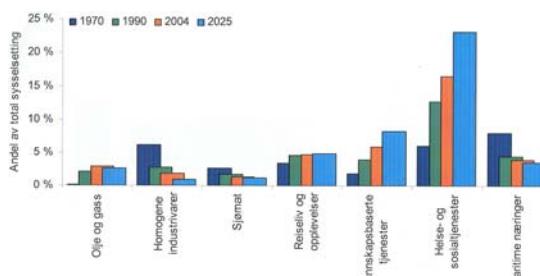
---

2. Peak-old: Eldrebølgen stiger fra 2010 – til sin peak i 2060



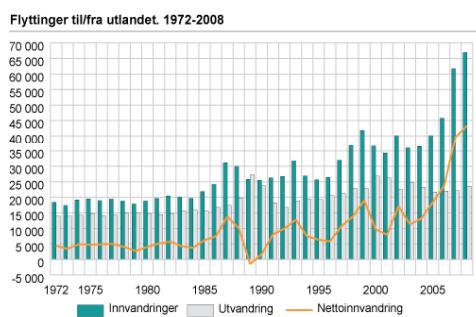
13

Eldrebølgen binder arbeidskraft



14

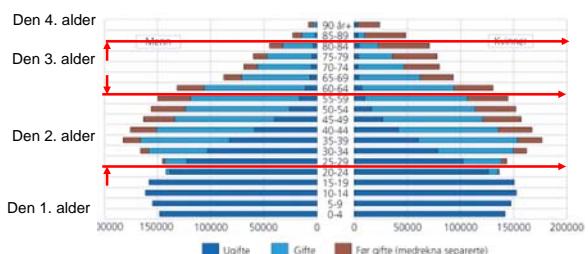
Den store innvandringen...



15

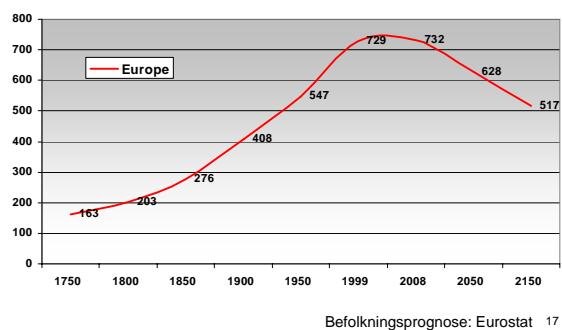
# MØTEBOK HALLINGTINGET 29.4.-30.4 2010, VEDLEGG 4, SAK 04

## Sosiodemografiske og kulturelle utfordringer



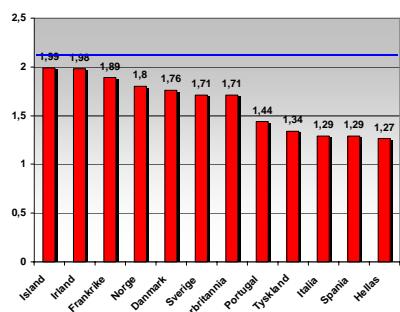
16

## 3. Peak-folk – Demografisk tilbakegang – som i Europa ellers?



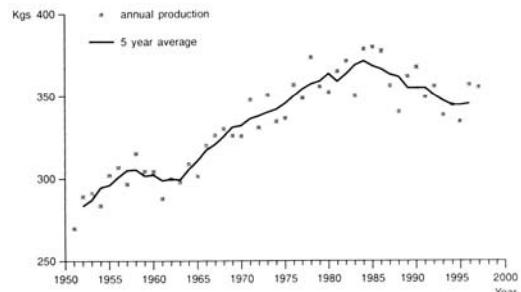
Befolkningsprognose: Eurostat 17

## Fruktabhetsfallet! Får også Norge en befolkningskrise?



18

4. Peak-soil → nok til en voksende befolkning?



19

---

---

---

---

---

---

Noen utfordringer

- Befolkningsveksten → 9 milliarder?
- "Landgrabbing" fra nyindustrialiserte land
- Norge lav selvforsyning < 50 %
- Matvareknapphet – stigende priser
- Konkurranse fra bioenergiproduksjon
- Kunstgjødselkrise, N K P Fosfor!

20

---

---

---

---

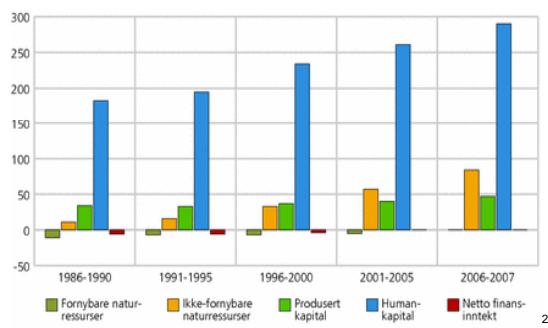
---

---

---

---

5. Post-oljealderen: "Et kvalitativt bedre samfunn" skapt av humankapitalen!



21

---

---

---

---

---

---

---

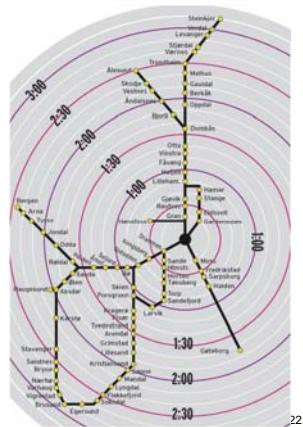
---

---

---

---

En fysisk  
infrastruktur  
som kobler oss  
sammen – eller  
frakobler  
oss!



Et blikk på Hallingdal

23



24

### Helsereformens "kommunekrav"

- Kommunefusjon eller -samarbeid?
- Greit for helseforetaket å forholde seg til én stor region
- Ugreit for kommunene å håndtere et regionsamarbeid med mange deltagere
- Uavklart forhold mellom regionsykehus, lokalsykehus og distriktsmedisinske sentra
- Er dette i realiteten en tvungen reform som presses fram av helsemyndighetene?

25

---



---



---



---



---



---



---



---

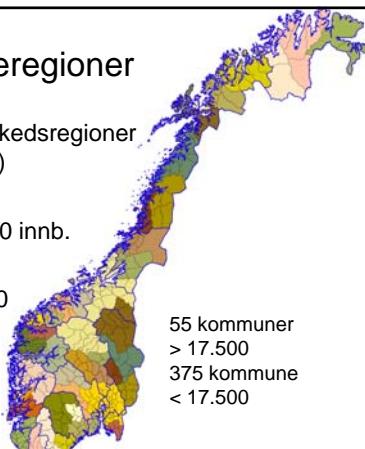


---



---

### Robuste helseregioner

- SSB: 46 arbeidsmarkedsregioner  
> 17.500 innb.(2000)
  - Bjarne H. Hanssen:  
Helseregion > 20.000 innb.
  - Tore Hagebakken:  
helseregion > 30.000
- 

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

### Omsorgskapasitet og behov

| Hallingdal             | Statistikk |       |       |       | Prognose |       |       |
|------------------------|------------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|
|                        | 2000       | 2005  | 2009  | 2010  | 2015     | 2020  | 2025  |
| Første alder, 1-19 år  | 5051       | 4956  | 4881  | 4803  | 4398     | 4039  | 3841  |
| Andre alder, 20-66 år  | 11916      | 11839 | 11919 | 11836 | 11345    | 10927 | 10422 |
| Tredje alder, 67-79 år | 2225       | 2009  | 1969  | 1982  | 2328     | 2732  | 3022  |
| Fjerde alder, 80 år +  | 1217       | 1206  | 1284  | 1252  | 1148     | 1088  | 1208  |

| Stavanger              | Statistikk |        |        |        | Prognose |        |        |
|------------------------|------------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|
|                        | 2000       | 2005   | 2009   | 2010   | 2015     | 2020   | 2025   |
| Første alder, 1-19 år  | 63642      | 66447  | 69534  | 69813  | 70173    | 70772  | 72581  |
| Andre alder, 20-66 år  | 131356     | 140384 | 154666 | 155873 | 161594   | 166327 | 168381 |
| Tredje alder, 67-79 år | 16310      | 15442  | 16195  | 16637  | 20861    | 25550  | 29688  |
| Fjerde alder, 80 år +  | 7502       | 8452   | 8658   | 8761   | 8872     | 9316   | 11260  |

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

27

### Omsorgsrater

| Uten<br>innvandring | 2000 | 2005 | 2009 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Hallingdal          | 0,29 | 0,27 | 0,27 | 0,27 | 0,31 | 0,35 | 0,41 |
| Stavanger           | 0,18 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,18 | 0,21 | 0,24 |

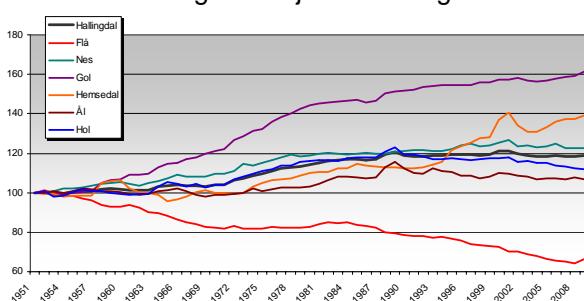
| Med<br>innvandring | 2000 | 2005 | 2009 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Hallingdal         | 0,29 | 0,27 | 0,27 | 0,27 | 0,29 | 0,32 | 0,35 |
| Stavanger          | 0,18 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,17 | 0,19 | 0,22 |

28

### Tillegg

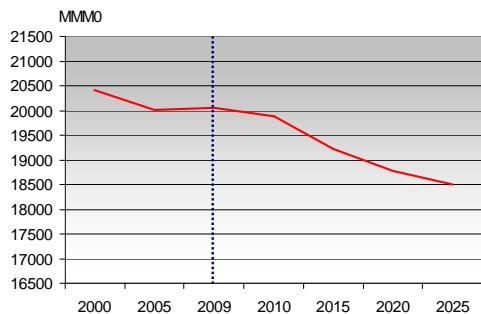
29

### Geografisk ujevn utvikling



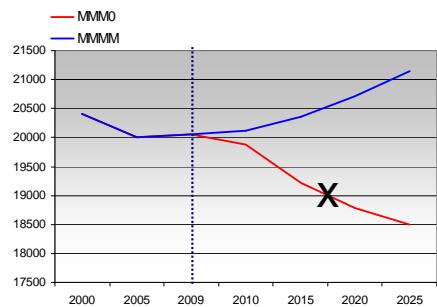
30

Hallingdal 2025: I fritt fall!



31

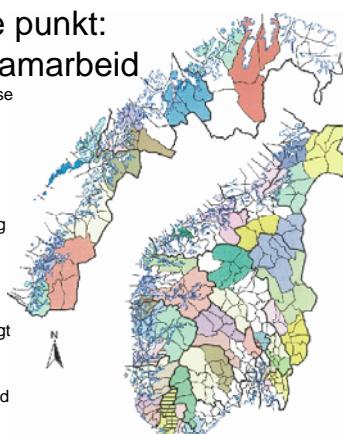
Hallingdal 2025: Reddet av innvandring!  
21.100 innbyggere



32

Et springende punkt:  
Fusjon eller samarbeid

- Samarbeid skaper størrelse men mange aktører involveres
- Men mange kommuner deltar ikke i regionale samarbeid
- Fusjon skaper størrelse og forenkler intern beslutningsfattning
- Kommunene slik de er i dag har kort avstand mellom velger og folkevalgt
- Rådmenn og ordførere er ofte sterke tilhengere av fusjon. Folk flest er fornøyd med dagens kommuner!



<hallingtinget>

Kamben Høyfjellshotell, Golsfjellet

30. april

Andreas Hompland:

## **ER STORE KOMMUNAR BETRE FOR DEN LILLE MANN OG FOLK FLEST?**

Eg har fått i oppdrag å snakka ut frå tittelen: "Er store kommunar betre for den lille mann og folk flest?" Då vil eg seia med ein Willoch-klassikar: "Spørsmålet er feil stilt".

For spørsmålet er mangesidig og må presiserast. For eksempel: Kva for parameter er det ein skal måla GODT etter? Godt for alle? Godt for kva?

Det skal eg koma tilbake til, men først er det nødvendig å gå eit par rundar på noen andre spørsmål.

### ***Det første spørsmålet er: Kva er kommunestruktur?***

Det er faktisk eit ganske mangfoldig og samansett fenomen, men debatten går ofte rett på kommunegrensene. Ein viktig grunn til det er at argumentasjonen som regel går på funksjon og ikkje på fenomen. Det er behov for endringar i kommunestrukturen, heiter det ofte. Eller: Kva slag kommunestruktur treng vi?

Når noen bruker ordet VI, er det grunn til å vera på vakt. Kven er dette Vi? Det store VI - Norge, det norske samfunnet? Staten? Dei som har ansvar for å styra og leia kommunane? Eller er det også Det lille vi - folk flest som bur i kommunane, som treng ein ny kommunestruktur? Men ikkje har skjønt det?

-----

Struktur betyr vev eller mønster. Struktur er oppbygginga og samanføyninga av ulike delar til ein heilskap. Den kommunale strukturen i Norge er derfor fleire ulike fenomen, og dei fell ikkje alltid inn i same mønster.

**Den geografiske strukturen** er den fysiske inndelinga etter kommunegrenser, slik dei framstår i terrenget og på kartet.

**Den politiske strukturen** er inndelinga i valkretsar og ansvarsgrensene for dei politiske organa. Den fell i prinsippet saman med kommunegrensene, men fylkeskommunen og grende- og bydelsutval er også ein del av bildet.

**Forvalningsstrukturen** følgjer i utgangspunktet den kommunale inndelinga, men statlege og andre offentlege organ har forvalningsmyndighet som ikkje fell saman med kommunegrensene. Det same gjeld virkeområdet til private og offentlege bedrifter.

**Oppgavestrukturen** er eit samansett bilde. Dei fleste kommunale oppgaver og funksjonar blir utførte av kommunale organ innanfor kommunegrensene. Det er idealet

om generalistkommunen. Men det finnест også mange oppgaver som blir løyste av, eller i samarbeid med, private aktørar, frivillige organisasjonar eller andre kommunar.

**Den symbolske strukturen** har med tradisjon og tilhørighet og identitet å gjere. Den kan falla saman med kommunegrensene, men også vere vidare eller smalare. Nedslagsfeltet til lag og organisasjonar er døme på det.

Den enkle konklusjonen på dette er at i dagens kommune-Norge har vi ikkje berre ein communal struktur, men eit mangfald av ulike kommunestrukturar. Eg trur det er fordi ein ikkje tar nok hensyn til det, at debattar om kommunestruktur har ein stygg tendens til å kjøra seg fast - igjen og igjen, i år etter år, runde etter runde.

-----  
Men denne debatten kjem igjen og igjen. Det nyttar ikkje å sitja musestille og venta at det skal gå over. For det gjer det ikkje. Derfor er det nødvendig å førebu seg. Å bygga opp ein mental beredskap - uansett om ein tenker slik eller sånn om saka.

-----  
***Det andre grunnleggande spørsmålet eg vi stilla ved min oppgitte tittel er: Kven er folk flest? Eller: Kva er ein innbyggar?***

Svaret kan synest heilt innlysande: Det er dei som står i Folkeregisteret, dei som bur innanfor kommunen sine grenser.

Men så enkelt er det ikkje. Noen av innbyggjarane har djupe røter og lang historisk og symbolsk tilhørighet i kommunen. Dei arbeider i kommunen - både med liten og ofte med stor K. Og dei bruker det meste av si organiserte og uorganiserte fritid i kommunen.

Andre har eit meir funksjonelt og praktisk forhold til kommunen. Dei pendlar til jobb andre steder, og der bruker dei kanskje også dei fleste kultur- og fritidstilboda. Som sosiolog i desse Hjernevask-tider burde eg vel her seia noe om arv og miljø, men eg nøyser meg med å seia at fleire har fått sterkare føter enn røter.

Begrepet innbyggar deler seg også opp i fleire ulike roller med tilhøyrande forventningar: Borgar, brukar, klient, kunde, skatteinbetalar. Det som er bra for deg i ei av rollene, treng ikkje vera det i dei andre.

Ein stat har borgarar. Det same har ein kommune. Ein butikk har kundar. Ein institusjon har klientar.

Som borgar har eg juridiske og konstitusjonelle rettar, og som veljar kan eg innflytelse på stat og kommune gjennom politiske val. Som kunde kan eg påverka dei som produserer varer og tenester ved å vera forbrukar på eit marked - i alle fall i prinsippet. Trass i auka eigenandelar kan eg ikkje som klient kjøpa tenester for meg personlig, men eg har rett til å bli tatt vare på om eg har visse klart definerte behov eller skavankar. Det er ikkje som kunde, men som borgar og veljar eg kan påverka nivået på tenester som skal gjelda for alle.

Dette er grovt og forenkla, men skillet mellom borgar, kunde og klient er prinsipielt og grunnleggande. Det er fare på ferde når dette skillet held på å bryta saman i den politiske debatt, i administrativ ombygging av det offentlige, og i vår måte å tenka om samfunnet på. Og om kommunale strukturar.

Bankar og butikkar har kundar. Etatar og service-institusjonar har klientar og brukarar. Men det offentlege må ha frie borgarar. Eit land kan ikkje styrast av kundar og klientar. Ikkje ein kommune heller. Det er borgarane, ikkje kundane og brukarane som er politiske aktørar.

I Norge har vi dårlig tak på begrepet "borgar" og kva det inneber. Og vi har bare eitt ord for to ulike fenomen.

I Frankrike der dei har tradisjon for å gjera revolusjonar, er det ei æressak å vera citoyen, og det er noe heilt anna enn å vera bourgeois. I USA der dei laga konstitusjonar, er citizen eit faneord. I Sverige rettar dei seg i ryggen når dei snakkar om medborgar.

Hos oss har vi ikkje halde styr på dette. Hos oss er ein borgar eit skjellsord frå 1968, og "borgarlig" er ein person som røyster på eit ikkje-sosialistisk parti. Derfor går det så lett å bytta ut borgar med brukar, og i neste omgang med forbrukar.

Vi blir stadig oftare og i fleire samanhengar også omtala som "skattebetalarere". Med det bildet har politisk og administrativ forståelse av samfunnet gjort endå eit sprang. Den som fremmer eit politisk krav, får større tyngde ved å visa til forvaltinga av skattebetalarane sine pengar enn til legale ordningar og abstrakt rettferdighet. Rasjonalisering og omstilling blir begrunna med skattebetalarane sine lommebøker - ikkje med veljarane sine ideal eller hjarterøter. Forvaltninga skal forvalta skattepengar - ikkje reglar og forordningar og politisk vilje. Det offentlige sitt proveny blir viktigare enn partia sine program.

Dette er ei viktig endring, for eit samfunn som forstår seg sjøl som ei samling av skatte- og avgifts-betalarar, er ikkje lenger ein politisk størrelse på same måte. Det blir eit slags folkeaksjeselskap der politiske prioriteringar må vika for vurderingar av resultat, lønnsomhet, revisjon og produktkontroll.

Eit siste punkt er den stadige meir omseggrigande rettslig-gjeringa. Standardar blir juridiske rettigheter. Om vi som innbyggjarar er misfornøyde med kommunen sine tenester og prioriteringar, går vi ikkje til stemmeurna, men til ombodsmann og advokat.

Interessegrupper appeller gjerne til staten, klagenemnder eller media over det kommunen gjer eller ikkje gjer. Dei vil gjerne ha øyremerking som bind kommunen. Det er utbreidd mistru til det som er det lokale sjølstyrets grunnlag: å prioritera og fordela og avgjera lokalt fordi det er der ein kjenner tilhøva best og veit kvar skoen trykker. Men det hjelper altså lite når skoa er for små. Staten og innbyggjarane allierer seg mot kommunalpolitiske prioriteringar. Det kommunale handlingsromet krympar i presset mellom statlige pålegg, tilsyn og revisjon ovanfrå, føringar utanfrå, og interessegrupper og lovfesta brukar-rettigheter nedanfrå.

Kva skal då den arme lokalpolitikar gjera?

-----

Kommune-Norge møter mange og tøffe utfordringar, og dere kjenner det betre enn eg. På kroppen og i den kommunale kvardagen. I Hallingdal som i andre delar av landet utanfor dei veksande sentrumsregionane, er den demografiske utfordringa heilt grunnleggande: Vil det bu nok folk her i framtida til at busettinga og lokalsamfunnet er berekraftig.

Eg blar bare raskt gjennom dei andre utfordringane:

Men ofte forsvinn den viktigaste av alle utfordringa for det lokale folkestyret ut av synet: Demokratitutfordringa.

Sjølv ordet kommune betyr "fellesskap". Noe ein hører til i - saman med andre. Det er ikkje for ingenting at kommune har same latinske rot som ordet for altergang og nattverd: kommunion.

Men ordet er bare begynnelsen. Kommunen er som eit Kinder-egg med tre-i-eitt: Lokalt fellesskap, politisk folkestyre og samfunnsmessig forvaltning. Dersom ikkje kommunen tar vare på alle tre sidene, er kommuneinstitusjonen i trøbbel. Enten fordi kommunen ikkje klarer å forvalta og levera dei tenester innbyggjarane ønsker og har krav på - som brukarar. Eller fordi kommunen ikkje har tiltru og tillit hos innbyggjarane som lar vera å involvera seg - som borgarar. Eller fordi kommunen ikkje skaper tilhørighet og identitet hos innbyggjarane - folk flest som lever sine liv der.

Det er ei utbreidd oppfatning at demokratiet fungerer best i små einingar med liten avstand mellom dei styrande og dei styrte. Forbilde er nabofelleskapet der alle kjenner alle. Mot dette blir det hevd at avstanden av også kan bli for liten: Slektskap, kjennskap og vennskap kan bli viktigare enn likebehandling etter objektive kriteriar.

Forsking har vist at lokalkjensla og innbyggjarane si oppleving av lokalt fellesskap ikkje nødvendigvis er større i små enn i store kommunar. Det er ulike syn på tilhøvet mellom demokrati og effektivitet. Eitt syn går ut på at det er ein direkte motsetnad: Små kommunar fremmer demokrati og deltaking, men manglar ressursar og handlekraft til å løye problema sine. Store kommunar har administrativ og ressursmessig kapasitet, men det går på kostnad av demokrati og deltaking. Det er påvist ein viss tendens til at innbyggjarane i små kommunar har størst tiltru til politikarane sine og føler at dei har større innverknad på avgjerder. På den andre sida: Partiorganisasjonane og organiserte interesser er gjerne betre utbygde i større kommunar og kan vere viktige kanalar for politisk påverknad.

Ei større utfordring for lokaldemokratiet enn kommunestørrelse er antakelig mangelen på samsvar mellom kommunale oppgaver og kommunegrenser. Det fører til at mange oppgaver som er viktige for innbyggjarane i kommunane, ikkje er under folkevald styring. Faren er at lokaldemokratiet blir gåande på "tomgang" utan gode koplingar til dei oppgavene kommunane skal løyse.

Mange av dei kommunale oppgavene er nasjonale oppgaver knytte til helse og velferd. Dersom kommunane ikkje kan ha ei aktiv rolle i styringa av desse sektorane, kan dei ende som reine statlege ekspedisjonskontor.

-----

"Politikernes oppgaver bør være å trekke opp de store linjene og stå til rette for konsekvensene ved valg. Imidlertid lar de seg styre enkeltsakenes tyranni." Dette er eit rådande syn på politikkens elendighet - her formulert av professor Tom Colbjørnsen i eit intervju i bladet Stat & Styring.

Sjølsagt har professoren rett i det. Og i at politikarar bør skilla betre mellom det overordna politiske regimentet og det utførande forvaltningsregimentet. Men det er også mange hakar ved dette synet, i alle fall når ein ser det som lokalpolitikar, vil eg tru.

Ei innvending er at når stadig nye delar av den kommunale virksomheta ikkje er politisk styrt, og heller ikkje styrt av forvaltinga, men skilt ut som eigne forretningsområde, blir det politiske speleromet snevrare. Mange instansar som vi før trudde var ansvarlige, sender nå ballen vidare til andre - og ikkje fullt så ansvarlige instansar. Å vita kven som har ansvaret og kan straffast eller belønnast i val, bli stadig vanskeligare.

Politikkens sporbarhet er eit anna problem. Kordan kan ein kommunepolitikar få anerkjennelse og skryt for, og eventuelt stemmer ved val, av det han eller ho har bidratt med, når vegen frå dei store linjene til dei synlige enkelt-resultata er så lang at den ikkje kan sporast? Det er uendelig langt frå tapper innsats i behandlinga av overordna plansaker til folks opplevde kvardagsproblem i nærmiljøet.

Mangel på samsvar mellom ansvar, myndighet og mulighet er eit anna problem for politisk sporbarhet i den kommunale virkeligheten. Vedtak som er gjort av eit fleirtal, bind nye fleirtal. Og så vidare. Det som måtte vera av politisk uenighet i utgangspunktet, kokar raskt bort i gjennomføringa. Resultatet blir at veljarane ikkje ser forskjell. Misnøyen rettar seg ikkje mot det eller det partiet, men mot "politikarane" i bestemt form fleirtal.

-----

***Det tredje spørsmålet eg vil stilla er: Korfor er folk så gjenstridige? Korfor er motstanden mot kommunesamanslåingar vore så sterk når det er så mange argument frå kloke folk for at det både er nødvendig og bra for innbyggjarane?***

Den vanligaste forklaringa er at det har med tradisjonar og kjensler å gjere. Å ha eige kommunevåpen og eigen kommunesong og andre symbolske uttrykk for kvar ein høyrer til, betyr noe for sjølvkjensle og lokal identitet.

Forsking viser at det ikkje er noen klar samanheng mellom lokal identitet og kommunestørrelse, og at lokalkjensla ikkje er sterkare i små kommunar. Det er truleg også forskjell mellom generasjonane i synet på kor viktig kommunegrenser og reiseavstand er: Unge er meir mobile enn eldre - både fysisk og i tenkemåtar.

Likevel spelar slike faktorar ei viktig rolle i alle diskusjonar om kommuneinndeling. Folk flest søker trygghet i det nære og er gjerne skeptiske til det ukjende: Vi veit kva vi har, men ikkje kva vi får. Det heng også saman med den inngrodde og ofte sunne skepsisen som det såkalla folkevettet har til sentralisering og elitære autoritetar.

Men dei viktigaste grunnane til motstanden mot kommunesamanslåingar kan vere meir handfaste og ha med arbeidsplassar og det lokale velferdstilbodet å gjera: Kvar skal det nye kommunesenteret ligga, og vil arbeidsplassane følge med dit?

Dagens småmaska kommuneinndeling er ein viktig årsak til at den norske velferdsstaten er strødd så jamt og likelig utover heile den vidstrakte og oppstykka geografien. Å vere eigen kommune har vore ein garanti for eigen alders- og sjukeheim, eigen skule, eigen administrasjon, eigen ordførar og eigne kommunepolitikarar - og dermed eigne talsmenn i partikanalar og i høve til fylke, stat og private bedrifter.

Den såkalla norske modellen har klart å sameine velstand og fordeling. Sterke organisasjonar som har hevda rettane til folk flest, har fått mye av æra for den sosiale fordelinga. Den geografiske fordelinga har sterke kommunar som er forankra ned til dei minste lokalsamfunn, ein vesentleg del av æra for.

---

### Svar på utfordringane

Utfordringane for velferdsamfunnet og det politiske demokratiet går på kryss og tvers av kommunale strukturar og kommunegrenser. Dei må møtast og løysast om kommunane er store eller små, mange eller få. Spørsmålet er korleis kommunane best kan innrette seg dersom dei vil spele ei aktiv rolle i framtida – både i høve til sentrale myndigheter og til innbyggjarane. Korleis kan dei ta vare på idealia om demokrati og autonomi, effektivitet og likhet?

Saman med Jon Naustdalslid ved NIBR laga eg i fjar eit diskusjonsnotat for KS om kommunale strukturar. Der skisserte vi tre ulike utviklingsretningar: Null-versjonen; Fusjonen; Hybriden.

### Null-versjonen

I dette alternativet er dei rikspolitiske konstellasjonane slik at debatten om og presset for kommunesamanslåingar er lagt død. Kommuneinndelinga ligg fast. I mang ein kommune er tanken at det gjeld å sitte så stille som mulig og halde på

kommunegrensene geografisk, institusjonelt, symbolsk og identitetsmessig. "Vi veit kva vi har, men ikkje kva vi får."

Både innbyggjarar og lokalpolitikarar ønsker meir kommunalt ansvar og råderett, men får det ikkje. Oppgaver som kommunen ikkje kan løyse, blir privatiserte, overtatt av staten eller løyst i over-, inter- og ekstra-kommunale verk og vesen.

Nullversjonen er berre tilsynelatande eit framhald av staus quo, av dagens situasjon. Det er eit stagnasjonsalternativ. For mens kommunegrensene og den politiske organiseringa ligg fast, endrar oppgavene seg. Den som har begge beina på jorda, står stille – mens jorda snurrar vidare. Kommunen får ikkje tilført nye ansvarsområde, og eksisterande oppgaver kan bli flytta ut av den kommunalt drivne og kontrollerte porteføljen. NAV, fastlegeordninga og andre delar av helsestellet kan stå lageleg til for hogg gjennom sektorvis utbygging av statlige oppgaver.

Ein merkelapp på denne utviklinga kan vere avkommunalisering, det vil seie at oppgaver som har vore eller kunne ha blitt kommunale, blir overtatt av andre aktørar: statlige, fylkeskommunale, interkommunale, kommersielle, private eller frivillige. Kommunen blir funksjonstømt, men kan kanskje i staden ta hand om nye og meir avgrensa oppgaver i nærbereik med lokale lag og organisasjoner.

Det politiske sjølstyret og symbolikken blir att i kommunen, og det skal ein ikkje kimse av. Nærhet, oversikt og trygge rammer er viktige faktorar i eit godt liv. Sjøl om vonde tunger vil minne om at ein kan leve lykkelig lenge på ei livsløgn

**Dilemmaet** i Nullversjonen er at det lokale sjølstyret kan kjennast reelt, men at det dekker eit stadig smalare felt.

## Fusjonen

I dette alternativet kjem det nye og sterkare rikspolitiske initiativ for å slå saman kommunar til mye større einingar. Det kan skje med løfte om nye og utvida oppgaver og med økonomisk lokkande gulrøtter. Det kan også bli kopla med ordningar for bydels- og grendeutval som får reelt ansvar på noen felt i nærbereik med grasrota.

Samanslåingar kan også skje med pisk: Endring av overføringssystemet som straffar hardt kommunar som ikkje slår seg saman med andre. Ein kan også tenke seg endra inndeling gjennom direkte lov-vedak, eller indirekte gjennom regelendringar for kommunal behandling og lokale folkerøystingar, slik at det ikkje lenger er vetoret for den enkelte kommune eller for veljarane i kvar av kommunane i ein potensiell storkommune.

Det kan argumenterast for at det er meir å hente på kommunesamanslåingar i sentrale og folketette strøk av landet enn i utkantar med spreidd busetnad. Det endrar ikkje geografien og avhjelper ikkje avstandsulempene i grisgrendte strøk at kommunen blir større.

**Dilemmaet** i Fusjonen er at kommunen kan effektivisere og ta ansvar på eit breiare felt, men kjennest fjernare for innbyggjarane.

## Hybriden

I dette alternativet finn stadig fleire nødvendige oppgaver si praktiske løysing gjennom interkommunalt samarbeid, felleskommunale aksjeselskap, regionale konsortiar, privat-offentlig samarbeid, og ved at kommunar kjøper av tenester frå andre kommunar. Mulighetene er legio; det er også praksis, og den utviklar seg raskt. Resultatet er eit konglomerat av prøveordningar og løysingar som går på kryss og tvers - både geografisk, institusjonelt og lovmessig. Kommune-Norge blir delt mellom klient- og kundekommunar på den eine sida, og verts- og leverandørkommunar med overordna oppgaver på den andre sida.

Dei inter-, over- og ekstrakommunale organa og bedriftene kan vere effektive og levere tenester som innbyggjarane er godt nøgde med. Dei kan trivast og vekse og legge på seg og langt på veg leve sitt eige liv, relativt uberørt av kommunehand. Kommunane blir reelt aksjeeigarar i eit system av profesjonelle selskap som er etablert for å løyse spesialiserte oppgaver.

Grunnen til utviklinga av interkommunale og andre hybride ordningar kan vere reint pragmatiske løysingar på utfordringar som er for omfattande og spesialiserte til at kvar kommune kan gjennomføre dei på eiga hand. Slike løysingar kan også gje praktiske og økonomiske fordelar. Men det er ganske vanskelig styrbare skapningar. Dei kan bli ein slags gjøkungar. Og det undergrep sjølve grunnlaget for kommunalt sjølstyre: At det skal vera samsvar mellom grensene for politikk og butikk, mellom folkestyre og forvaltning.

At ansvar blir flytta ut av folkevalde organ, kan vera ein grei situasjon for mang ein etatsjef, rådmann og ordførar. Og når ordføraren og andre leiande kommunepolitikarar av habilitetsgrunnar må slutta som styremedlemmer i heileigde kommunale bedrifter, er det mye habil arbeidskraft å flytta over til interkommunale styrer og råd. Men som demokratisk styreform blir det veldig indirekte, med stor avstand til det folkevalde og sandpåstrøande nivået, og med makteløyse for innbyggjarane som borgarar.

Innbyggjarane i kommunen kan kvar for seg vera rimelig godt nøgde med dei offentlige tenestene som brukarar, kundar og klientar i dette bastard-systemet, men dei har liten innverknad som veljarar og borgarar. Det praktiske kan vera i balanse og det økonomisk-administrative kan gå med overskot, men det er underskot på lokalt folkestyre.

For noen kommunar er det ein pro-aktiv strategi å etablere slike samarbeid for å unngå press for å slå seg saman eller bli slått saman med andre: Sjå her, det er ikkje nødvendig å endra kommunegrensene, for dette klarer vi å løyse i frivillig samarbeid.

I hybrid-alternativet ligg sjølve kommuneinndelinga fast, men den kommunale strukturen – forstått som områdeinndeling for løysing av kommunale oppgaver, er eit lappeteppe av ulike mønster.

**Dilemmaet** i Hybriden er at velferdsoppgavene blir løyste tilfredsstillande, men med uklare ansvarsforhold og utan demokratiske styringskanalar.

## Alt har si tid

Spørsmålet ved desse tre alternativa er om dei er mulige, sannsynlige, truverdige, berekraftige, realistiske - og ønskelige.

Det kan argumenterast for at det hybride alternativet er den tunge trenden i norsk kommunalt liv, og at det kjem til å skyte fart. Det er dette som er forlenginga av Business As Usual. Spørsmålet er om utviklinga kan halde fram slik, eller om det vil støyte mot noen grenser:

\* At oppgavestrukturen blir vindskeiv og vaklevoren i forhold til den politiske og institusjonelle strukturen. Det undergrev kommunen som ansvarlig politisk aktør og folkestyreorgan og endar som eit reitt forvaltningsnivå.

\* At dei inter-, og over- og samkommunale tiltaka er ustyrlege og vanskelege å kontrollere som eit slag ein-og-eit-halvt forvaltningsnivå. Og at Staten derfor set ein stoppar for utviklinga med tilsyn og revisjon og paragrafar. Eit slags statskupp mot det oppfylla kommunale sjølstyret.

\* Eller kanskje det går slik: Når oppgavestrukturen blir meir samanfallande og samarbeidet over kommunegrensene fell på plass og fungerer godt, så veks ønsket om kommunesamanslåingar fram av seg sjøl etter ei tid - både hos kommunepolitikarar og innbyggjarar. Det fell saman med at folk flest kjenner seg heime i og identifiserer seg med større regionar enn kommunane.

-----  
Det heiter at vegen blir til mens ein går. Eller at båten blir til mens ein ror. Bordet fangar. Ad hoc blir etter ei tid opplevd som adekvat. Den som ikkje er føre var, blir heller ikkje etter snar. Summen av mange fornuftige og nødvendige tiltak på det praktiske feltet kan bli noe ein ikkje hadde tenkt gjennom på det prinsipielle planet. Ein kan sitte att med noe ein ikkje ønsker, som ein ikkje liker, og som ein derfor helst ikkje vil snakke for mye om.

Utviklinga i kommune-Norge fører då i retning av praktisk balanse og administrativt overskot, men demokratisk underskot. Det kommunale sjølvstyret blir meir illusorisk.

## Det kritiske sluttspørsmålet blir då om det kanskje er like greitt?

Var det lokale sjølvstyret innanfor små, kjende og oversiktlege kommunar ein historisk overgangsperiode frå det kongelege eineveldet og embetsmannsstaten til det individualiserte rettighetssamfunnet i spenn med statleg styringsiver og nasjonale likhetsverdiar?

Kva går i så fall tapt?

Då er spørsmålet: Kva betyr lokaldemokratiet betyr for det moderne mennesket. Eg er redd for at svaret blir at det ikkje betyr så veldig mye. Noen av enkeltsakene, åpenbart. Men ikkje dei tunge og langvarige politiske sakene, og slett ikkje dei formelle, lokalpolitiske organa.

Dette er på mange måtar eit paradoks, for det kommunen gjer, eller ikkje gjer, blir stadig viktigare for våre liv og vår velferd. Men stadig meir av det kommunen og

etatane har ansvar for, blir sett på som individuelle rettigheter, som noe vi har krav på - fordi vi fortener det. Eller som reine produksjons- og ekspedisjonssaker. Mange vil meina at det beste ville vera at denslags var mest mulig überørt av kommunale byråkratar og kommunalpolitiske hender.

-----

**Då er eg heilt til slutt kumen til det oppgitte spørsmålet: "Er store kommunar betre for den lille mann og folk flest?"**

Svaret er muligens nei dersom ein ser på innbyggjarane som borgarar, som deltagarar i eit lokalsamfunn som dei høyrer til i, har eit nært forhold til og identifiserer seg med. I alle fall dersom større kommunar ikkje finn nye måtar å aktivisera og kommunisera med sine innbyggjarar på.

Svaret er sannsynligvis ja - dersom innbyggjarane er å betrakta som brukarar, klientar og brukarar. Det som går meir på rasjonell kalkulasjon enn på kjensler. Men kjensler skal ein ikkje kimsa av, særlig ikkje når ein har med veljarar å gjera.

Ein kunne kanskje seia et det som er godt for communal sektor, er godt for innbyggjarane i den kommunale sektoren. Men problemet er jo at ingen bur i den kommunale sektoren - dei bur på ein stad dei gjerne har ganske sterke kjensler for, og den staden er ein del av ein kommune.

Om økonomiske og forvaltningsmessige ekspertar, om regjeringa og Stortinget, om partia, om KS, om fylkeskommunen, om Halltinget, om ordførarar og formannskap og fleirtalet i kommunestyra skulle bli enige om å slå saman kommunar i stor stil, så er det knapt slutten; det er bare begynnelsen på den harde jobben: Å få innbyggjarane med på det.

For ein ting er at det kan argumenterast godt for at det er bra for innbyggjarane å slå saman kommunar, og til og med få dei med på at det er slik. Men det er jo ikke sikkert at dei vil ha det likevel. Det er eit godt stykke frå gode argument for ei sak til å få veljarane til å seia JA i folkeavstemningar.

Så det er mulig at det som egentlig ligg i spørsmålet eg har fått, er dette: Kva skal vi gjea når innbyggjarane som veljarar ikkje skjønar sitt eige beste som brukarar?

For vi lever ikkje i den tyske, såkalla demokratiske republikken der det stasberande partiet helst ville velja seg eit nytt folk.

-----

Takk for meg. Og lykke til med jakta på den tapte nærhet - i små eller større kommunar.