

# **Robuste kommuner:**

## Scenarier for kommunestrukturen i Østfold

**Helge Ramsdal  
Øivind Holt  
June Tolsby  
Steinar Normann**

Stiftelsen Østfoldforskning  
OR.13.04  
Desember 2004

[www.sto.no](http://www.sto.no)



## RAPPORTFORSIDE

<b>Rapportnr:</b> OR.13.04	<b>ISBN nr:</b> 82-7520-525-5 <b>ISSN nr:</b> 0803-6659	<b>Rapporttype:</b> Oppdragsrapport
<b>Rapporttittel:</b> Robuste kommuner : Scenarier for kommunestrukturen i Østfold		<b>Forfatter(e):</b> Helge Ramsdal, Øivind Holt, June Tolsby, Steinar Normann
<b>Prosjektnummer:</b>	<b>Prosjekttittel:</b> Ny kommunestruktur i Østfold	
<b>Oppdragsgiver(e):</b> Kommunenes Sentralforbund (KS) i Akershus og Østfold		
<b>Oppdragsgivers referanse:</b> Trond Berg-Andreassen		
<p><b>Sammendrag</b></p> <p>I kapittel 2 redegjøres det for mandat, bakgrunn og problemstillinger. Mandatet for analysegruppen har vært å ”skaffe til veie et diskusjonsgrunnlag for kommunenes behandling av spørsmålet om kommunestruktur”. Tanken bak mandatet har vært at man ønsket å få utredet om ”det finnes mer robuste ordninger for kommuneinndeling eller mer robuste måter å organisere kommunenes virksomhet på i Østfold enn dagens”.</p> <p>Kapittel 3 beskriver i korthet forhold knyttet til overordnede rammebetingelser som premisser for kommunestrukturen. Bl.a. beskrives de 5 modellene KRD har utviklet som alternativer til fylkeskommunen som forvaltningsnivå.</p> <p>I kapittel 4 belyses begrepet ”robuste kommuner” og betydningen av de fire robustetskriteriene gitt i mandatet – evne til samfunnsbyggingen, tjenesteproduksjonen, lokaldemokratiutvikling og rettsikkerhetsperspektivet - diskuteres i.f.t. ulike kommunestrukturer.</p> <p>Kapittel 5 tar tak i den organisatoriske utfordringen og beskriver organisasjonsutviklingen i Østfold og hvilke utfordringer kommunen har som ivaretaker av institusjonelle verdier og effektiv organisering. Forskjellen mellom ”New Public Management”-prinsippet kontra en mer partnerskaps- og nettverksbaserte modell diskuteres i.f.t. en meningsfull fremtidig organisering i.f.t. graden av robusthet.</p> <p>Kapittel 6 konkretiserer en mer hensiktsmessig kommuneinndeling basert på framtidig samfunnsbygging og robusthet med utgangspunkt i de vekstscenarier som Fylkesplanene bygger på.</p> <p>Kapittel 7 presenterer de praktiske erfaringer og utfordringer slik et stort antall av fylkets rådmenn opplever situasjonen. Det redegjøres for et betydelig interkommunalt samarbeid på inntil 40 områder som klart skulle tilsi et behov for ressursdeling.</p> <p>Kapittel 8 sammenfatter og presenterer 3 ulike scenarier som diskuterer disse inngående.</p>		
<b>Emneord:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunestruktur</li> <li>• Østfold scenarier</li> <li>• Regionale utfordringer</li> <li>• Organisatoriske utfordringer</li> <li>• Interkommunalt samarbeid</li> </ul>	<b>Tilgjengelighet:</b> Åpen  <b>Denne side:</b> Åpen <b>Denne rapport:</b> Åpen	<b>Antall sider</b> <b>inkl. bilag:</b> <b>82</b>
<b>Godkjent</b> <b>Dato:</b> 02.12.2004		
<hr style="width: 100px; margin: 0 auto;"/> Steinar Normann <b>Prosjektleder</b> <b>(sign)</b>	<hr style="width: 100px; margin: 0 auto;"/> Torbjørn Korsvold <b>Forskningsleder</b> <b>(sign)</b>	



---

# 1 FORORD

---

Stiftelsen Østfoldforskning presenterer med dette et underlag for videre diskusjon og utredning om en mulig ny kommunestruktur for Østfold.

Arbeidet er utført på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund (KS) i Akershus og Østfold som et ledd i den nasjonale prosessen der KS og Kommunal- og regionaldepartementet har tatt initiativet til en landsomfattende prosess. Det er lagt opp til at alle kommuner og regioner skal vurdere om gjeldende kommuneinndelingen er hensiktsmessig i forhold til nåværende og fremtidige oppgaver og eventuelt foreslå hvilke endringer som er meningsfulle og dermed bør gjennomføres i eget område.

Arbeidet er utført på 6 uker fra siste halvdel av oktober med frist 1. desember 2004. Prosjektgruppen har bestått av dosent i statsvitenskap Helge Ramsdal fra Høyskolen i Østfold, cand. oecon. Øivind Holt (selvstendig) samt Phd-stipendiat June Tolsby. Seniorrådgiver Steinar Normann fra Stiftelsen Østfoldforskning har fungert som prosjektleder. Tids- og ressursrammene har ikke tillatt omfattende analyser av hvordan gjeldende kommuneinndeling fungerer i forhold til oppgaveløsingen i dag, men arbeidet er basert på litteraturstudier og intervjuer og bør gi et inntrykk av utfordringene uansett valgt kommunestruktur.

Vi håper den valgte fremstillingen gir kommunene i Østfold et rammeverk for å utdype videre arbeid gjennom diskusjoner, analyser, målsettinger og strategi-utvikling i.f.t. en framtidig ressursforvaltning, organisering og oppgaveløsning.

Fredrikstad, den 1. desember 2004

Stiftelsen Østfoldforskning

---

# INNHALDSFORTEGNELSE

---

<b>1</b>	<b>FORORD</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>MANDAT, BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER</b>	<b>8</b>
2.1	BAKGRUNN OG MANDAT	8
2.2	PROBLEMSTILLINGER	8
<b>3</b>	<b>RAMMEBETINGELSER FOR ENDRINGER I KOMMUNESTRUKTUR</b>	<b>12</b>
3.1	INNLEDNING	12
3.2	ENDRINGER I REGIONAL FORVALTNING	12
3.3	REGIONALE ENDRINGER SOM PREMISSER FOR KOMMUNESTRUKTUREN	15
3.4	TRANSAKSJONSKOSTNADER	18
<b>4</b>	<b>IDEEN OM ”ROBUSTE KOMMUNER” OG KONSEKVENSER FOR KOMMUNESTRUKTUR</b>	<b>20</b>
4.1	IDEEN OM ”ROBUSTE KOMMUNER”	20
4.2	KRITERIER FOR ”ROBUSTE KOMMUNER”	21
4.3	HVA VET VI OM KOPLINGEN MELLOM KOMMUNESTRUKTUR OG DE FIRE DIMENSJONENE PÅ ROBUSTHET?	23
4.4	KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR SAMFUNNSBYGGINGEN	24
4.5	KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR TJENESTEPRODUKSJONEN	25
4.6	KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR DEMOKRATIET	27
4.7	KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR RETTSIKKERHET	29
4.8	KONKLUSJONER	31
<b>5</b>	<b>DEN ORGANISATORISKE UTFORDRINGEN</b>	<b>32</b>
5.1	INNLEDNING	32
5.2	NOEN TREKK VED ORGANISASJONSUTVIKLINGEN I ØSTFOLD-KOMMUNENE	34
5.3	KOMMUNEN SOM IVARETAKER AV BÅDE INSTITUSJONELLE VERDIER OG SOM EFFEKTIV ORGANISASJON	37
5.4	NPM – KOSTNADSEFFEKTIVITET I TJENESTEPRODUKSJON, ØKTE KRAV TIL INDIVIDUELL RETTSIKKERHET	40
5.5	SAMFUNNSUTBYGGING GJENNOM PARTNERSKAP OG NETTVERK - ET ”MODERNE” LOKALDEMOKRATI	42
5.6	FREMTIDENS KOMMUNEORGANISASJONERS BETYDNING FOR GRADEN AV ”ROBUSTHET”	43
<b>6</b>	<b>DEN REGIONALE UTFORDRING – PLANLEGGING FOR SAMFUNNSUTVIKLING</b>	<b>44</b>
6.1	SAMFUNNSBYGGING	44
<b>7</b>	<b>OMFANGET AV OG ERFARINGER MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID</b>	<b>57</b>
7.1	INTERKOMMUNALT SAMARBEID	57
7.2	ORGANISERING AV SAMARBEIDET	58
7.3	BEGRUNNELSE FOR SAMARBEID MED ANDRE	59
7.4	TILFREDSHET MED TJENESTEN SOM LEVERES	61
7.5	STATLIGE ETATER I KOMMUNENE	63

7.6	SYNSPUNKTER PÅ NY KOMMUNESTRUKTUR .....	63
7.7	OPPSUMMERING AV DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET .....	66
<b>8</b>	<b>SCENARIER FOR ØSTFOLDS KOMMUNE-STRUKTUR.....</b>	<b>70</b>
8.1	INNLEDNING.....	70
8.2	SCENARIO 1: INTERKOMMUNALT SAMARBEID VIDEREFØRT.....	74
8.3	SCENARIO 2 – SAMKOMMUNER.....	76
8.4	SCENARIO 3 – REGIONKOMMUNER (ELLER ANDRE FORMER FOR OMFATTENDE REDUKSJON I TALLET PÅ KOMMUNER). .....	79
8.5	KONKLUSJONER .....	82
<b>9</b>	<b>VEDLEGG.....</b>	<b>83</b>
<b>10</b>	<b>LITTERATUR/OFFENTLIGE DOKUMENTER .....</b>	<b>86</b>

---

## 2 MANDAT, BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.

---

### 2.1 BAKGRUNN OG MANDAT.

Hensikten med denne rapporten er å presentere en analyse av forhold av betydning for hvordan en kan etablere en kommunestruktur preget av ”robuste kommuner” i Østfold. Mandatet for analysegruppen som har arbeidet med kommunestrukturprosjektet har vært å ”skaffe til veie et diskusjonsgrunnlag for kommunenes behandling av spørsmålet om kommunestruktur”. Tanken bak mandatet har vært at man ønsket å få utredet om ”det finnes mer robuste ordninger for kommuneinndeling eller mer robuste måter å organisere kommunene virksomhet på i Østfold, enn dagens”. (Mandat, 2004: 1).

Bakgrunnen for utredningen er at Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regiondepartementet (KRD) har gått sammen om en prosess på landsbasis. Grunnlaget for denne prosessen er at en nå erkjenner at kommunestrukturen skal være tuftet på lokale og frivillige beslutninger, ikke statlig tvang. Gjennom denne prosessen, som rapporten her er en del av, skal alle kommuner og regioner vurdere om kommuneinndelingen er hensiktsmessig, og eventuelt foreslå hvilke endringer som bør gjennomføres i eget område.

### 2.2 PROBLEMSTILLINGER.

Grunnlaget for de vurderinger som skal foretas er knyttet til begrepet ”robuste kommuner”, og hovedproblemstillingene i rapporten er å drøfte på hvilken måte en i Østfold kan etablere en kommunestruktur som i et langsiktig perspektiv gir livskraftige enheter. En slik drøfting må basere seg på analyser av de utfordringene Østfold-kommunene vil stå overfor i fremtiden.

Vi identifiserer to slike utfordringer som særlig viktige: den første dreier seg om ”den regionale utfordringen” – det vil si en utvikling der Østfold må settes i stand til å håndtere en relativt stor vekst i innbyggertallet. Her vil det særlig være behov for å etablere en



kommunestruktur som kan sikre en overordnet regional utviklingsstrategi. Her må arealplanlegging, lokalisering av tiltak og kostnadseffektiv tjenesteyting ses i sammenheng. I dette perspektivet vil eksisterende kommunegrenser kunne vise seg uhensiktsmessige.

Den andre dreier seg om det vi betegner som *den organisatoriske utfordringen*. Her er det særlig behovet for å sikre at kommuneorganisasjonen er i stand til å ivareta sine oppgaver for at den skal fungere i sin rolle som lokaldemokratisk arena for samfunnsutvikling og tjenesteyting. Her er det kommunen som politisk organ, med det mangfold av oppgaver, forventninger og krav til kompetanse befolkningen stiller, som er i fokus.

”Robuste kommuner” er et omfattende og komplekst begrep, samtidig som det etablerer et godt grunnlag for en vid drøfting av de forutsetningene kommunene i Norge vil måtte ta utgangspunkt i i årene som kommer. Som vi skal komme tilbake til, åpner begrepet for en forståelse av kommuneinstitusjonen som en mangfoldig – og krevende - organisasjon. Som kjent er ikke kommunenes rolle i forvaltningssystemet definert en gang for alle. Befolkningens størrelse og sammensetning, sysselsetting og kommunikasjoner er i stadig endring. Kommuneorganisasjonene opplever nærmest permanente krav til omstilling og effektivisering.

Hva innebærer disse prosessene for kommunestrukturen? For å svare på slike spørsmål må en ta utgangspunkt i konkrete analyser av hvordan kommunene ivaretar de oppgaver og roller en har tillagt dem. Vi skal (så langt det har latt seg gjøre innenfor korte tidsfrister) gi innspill til en analyse av disse spørsmålene. Samtidig vil vi peke på to forhold som etter vår oppfatning må tas med i vurderingen av fremtidens kommunestruktur, og som kan anses å ligge utenfor de vurderingene som foretas med utgangspunkt i begrepet ”robuste kommuner”. Dette gjelder for det første mulige endringer i *det overkommunale forvaltningssystemet*, der særlig en eventuell nedleggelse av fylkeskommunen åpner for alternative ordninger på regionalt nivå. Og for det andre er det viktig i diskusjoner om kommunestruktur å ha i mente *transaksjonskostnadene* – det vil si kostnader i form av økonomiske og organisatoriske tilpasninger, og ikke minst de menneskelige påkjenninger – slike endringsprosesser medfører.

Som vi skal komme tilbake til, vil det etter vår oppfatning ikke være mulig å foreta entydige beregninger på ulike kriterier for robusthet og deretter beslutte om ”optimal”

kommunestruktur. Men gjennom regionalanalyser og organisasjonsanalyser kan en legge grunnlag for en informert diskusjon. Dette er et prinsipielt og faglig synspunkt som er viktig å ha med seg, og som først og fremst signaliserer de utfordringene alle diskusjoner om fremtidens kommuner og kommunestruktur står overfor.

I mandatet for utredningen er det gitt oss hjelp til å fokusere analysen ved at det er skissert tre ulike løsninger for kommunestrukturen i Østfold. Den første er å opprettholde de 18 kommunene slik de er i dag. Den andre er å (videre-)utvikle interkommunalt samarbeid på dimensjoner der kommunene ikke hver for seg vil kunne være ”robuste”. Dette kan gjøres på ulike måter, og vi diskuterer her tre slike former – det ”tradisjonelle” interkommunale samarbeid gjennom selskap, vertskommunesamarbeid og såkalte ”samkommuner”. Den tredje løsninger er å etablere ”regionkommuner”, basert på de regionale analysene vi presenterer. Et alternativ er her fire regionkommuner basert på de regionale enhetene en har etablert blant annet med regionråd og i fylkesplansammenheng. Dette gjelder Indre Østfold, Mosse-regionen, Nedre Glomma-regionen og Halden-regionen. Men det kan også tenkes andre kommunegrenser innenfor denne løsningen, og vi diskuterer konkrete muligheter for å velge slike.

Disse løsningene om kommunestruktur i Østfold fremstår som ”scenarier” for den fremtidige kommunestrukturen i fylket. Med et ”scenario” tenker en seg fremtidsbilder som kan bidra til å belyse en problemstilling: hvordan vil situasjonen være en gang i fremtiden dersom en bestemt utviklingsretning blir forfulgt til sin ytterste konsekvens? Dette innebærer at scenarier kan beskrives som dramatiserte forenklinger – for derved å poengtere de muligheter og begrensinger som ligger i løsninger en ser for seg. Slike scenarier er ikke å forveksle med planlegging, men bygger på data om utviklingstrekk og tendenser som, dersom de prognostiseres inn i fremtiden, vil kunne gi bestemte utfall i forhold til de problemstillingene en er opptatt av å belyse. Det er selvsagt at i forhold til scenarier om fremtidens kommunestruktur dreier det seg om bilder som vil være gjenstand for politiske prosesser, der fremtiden skapes gjennom at ulike ideologiske og politiske syn vil påvirke hvordan kommunestrukturen faktisk vil se ut.

Disponeringen av rapporten videre er som følger: I kapittel 2 tar vi for oss rammebetingelser for kommunene i fremtiden, der vi er opptatt av hvordan ulike løsninger på regionalt og statlig nivå vil kunne påvirke kommunestrukturen og mulige transaksjonskostnader knyttet til

endringer i kommunestruktur. I kapitel 3 tar vi for oss begrepet ”robuste kommuner”, og vi gjennomgår analyser som kan kaste lys over spørsmålet om sammenhengen mellom oppgaveutførelse og kommunestørrelse. I kapittel 4 tar vi for oss *den organisatoriske utfordringen*. I kapitel 5 tar vi for oss *den regionale utfordringen*. I kapitel 6 diskuterer vi omfanget av og erfaringer med interkommunalt samarbeid innenfor den eksisterende kommunestruktur med 18 kommuner. Deretter gjennomgår vi i kapitel 7 de alternativene som legges til grunn for scenariene, og i kapitel 8 sammenstiller vi analysen av regionale og organisatoriske utfordringer i de tre scenariene, og diskuterer fordeler og ulemper ved hvert av dem.

De mest kjente scenariene for samfunnsutviklingen i Østfold er de analysene som Tor Selstad foretok i 1999 og 2003. I den sistnevnte blir det utviklet to scenarier for utviklingen i Østfold: et ”Lavtrykks-scenario”, og et ”Høytrykks-scenario”. Disse tar utgangspunkt i befolkningsutviklingen, og det førstnevnte legger denne til grunn for en mer moderat vekst enn ”Høytrykks-scenariet”. Det som likevel er slående er at begge scenariene viser til en positiv utvikling i fylket: *”Høyst sannsynlig går det ganske bra for Østfold sammenliknet med andre norske regioner. Norge er i omdanning og styrkeforholdene mellom regionene endres.”* Og så kommer det: *”Østfold er en potensiell ”vinneregion” der de fleste kommunene har framgang”* (Selstad 2003, s. 44). Det kan kanskje være viktig å ha med seg inn i diskusjonen av de fremtidige scenariene at Østfold vil, uavhengig av hvilken kommunestruktur som velges, ha potensiale for å bli et godt og trygt sted å bo i fremtiden.

Et viktig utgangspunkt er at kommunestrukturen er et *virkemiddel, ikke et mål*. Et krav om robuste kommuner skaper forventninger og legger press på kommunene. På sikt kan man forestille seg at det dannes et A- og B-lag av kommuner som er henholdsvis robuste eller ikke-robuste. Vil en eventuell endring av kommunegrenser eller økt samarbeid mellom kommuner bidra til å skape flere robuste kommuner, eller vil det svekke de robuste kommunene? Kan nye kommunegrenser generere mer penger, økt sysselsetting og verdiskaping? Hvor anvendelig er robustetskriteriene i forhold til samfunnsbygging, lokaldemokrati og muligheter for et godt liv for innbyggerne?

Selv om dette er spørsmål som er vanskelig nok å gi svar på, er tilnærmingen til analysen likevel relativt enkel, idet vi her har identifisert to utfordringer som er særlig aktuelle i Østfold: det vi betegner som den regionale og organisatoriske utfordringen.

---

## **3 RAMMEBETINGELSER FOR ENDRINGER I KOMMUNESTRUKTUR.**

---

### ***3.1 INNLEDNING.***

De diskusjoner vi skal foreta her tar utgangspunkt i noen viktige forutsetninger: at kommunene fortsatt skal være generalistkommuner, og at en ikke vil foreta endringer i kommunestruktur gjennom statlig tvang. Samtidig vet vi at disposisjoner som ligger utenfor kommunenes direkte påvirkningsmulighet vil kunne få stor betydning for kommunestrukturen. Særlig vil oppgavefordeling mellom stat og kommuner, og den statlige styringen med kommunal virksomhet være viktig her. I tillegg vil de transaksjonskostnadene som er forbundet med endringer i kommunestrukturen måtte tas i betraktning. Det vil kunne hevdes at disse forholdene lett vil kunne trekke kommunestrukturen i ulike retninger: endringer på regionnivået vil kunne føre til krav om større kommuner, mens transaksjonskostnadene trekker i retning av å beholde den eksisterende strukturen.

### ***3.2 ENDRINGER I REGIONAL FORVALTNING***

Både statsforvaltningen og den regionale forvaltningen er i støpeskjeen. Et påfallende trekk ved dagens situasjon er den fragmentering i beslutningssystemet forvaltningspolitikken preges av. Organisering, lokalisering og styringsopplegg i statlige myndigheter følger i stor grad sin egen logikk, relativt uavhengig av hvilke konsekvenser endringer i statens disposisjoner får for kommunene. Viktigst i vår sammenheng er imidlertid at fylkeskommunen som mellomnivå mellom stat og kommuner mister (ytterligere) oppslutning i kjølvannet av helsereformen i år 2000. Det arbeides nå på flere hold med å finne alternativer til fylkeskommunen, og det er ikke urimelig å forvente at det vil bli en avklaring av dette spørsmålet i neste Stortingsperiode.

Valg av modell for forvaltningsnivåene ”over” kommunen vil selvsagt ha store konsekvenser. Det dreier seg her om minst tre sammenvevde forhold: for det første vil den modellen en velger bety at det geografiske og befolkningsmessige ”nedslaget” i varierende grad legger et rom for kommunestrukturen. Dersom en går så langt som å velge ikke å erstatte fylkeskommunen med et annet regionalt nivå (en såkalt to-nivå-modell) vil dette selvsagt ha særlig stor betydning for dette. For det andre vil de oppgavene kommunene blir tillagt måtte ses i sammenheng med oppgavefordelingen på de øvrige nivåene. Og for det tredje vil valg av forvaltningsmodell ha betydning for kommunene som lokalpolitiske arenaer. Som vi skal komme tilbake til, vil ulike valg av forvaltningsstruktur over kommunenivået ha betydning for den status og rolle lokaldemokratiet har i det nasjonale politiske systemet. Det vil ut fra dette være svært vanskelig å forsvare at en foretar en drøfting av kommunestruktur i fremtiden uten å se dette i sammenheng med måten det regionale nivået organiseres.

De overveielserne som skjer om ulike måter å organisere mellomnivået på – som en videreføring eller alternative modeller for fylkeskommunen – er i stor grad preget av å være forankret i statlige myndigheters problemoppfatninger. Her fremstår staten som premisseleverandører, mens kommunene må forholde seg til, og i stor grad tilpasse seg, de endringene som skjer eller vil kunne skje i overordnede forvaltningsstrukturer. Det er for eksempel påfallende at helsereformen har lagt grunnlag for disposisjoner som har stor innflytelse på hvordan kommunenes helse- og sosialtjeneste skal fungere, uten at dette i nevneverdig grad var trukket inn som et hensyn da reformen ble gjennomført.

På samme måte som en kan utvikle scenarier for kommunenivået, utvikles det modeller for fremtidens statsforvaltning og regionale ordninger. De politiske partiene har utredet spørsmålet, Kommunenes Sentralforbund har naturlig nok vært svært opptatt av dette – og professor Tor Selstad har levert en omfattende utredning om regionalisering i Norge. Regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet har også foretatt en ”faglig utredning”, som ble presentert i oktober 2004.

Et eksempel på dette er KRD’s arbeid med alternativer til fylkeskommunen. Her blir det presentert fem ulike modeller, som nødvendigvis vil kunne ha svært ulike konsekvenser for kommunenes fremtidige status og rolle. Dette kan illustreres ved å kople de alternativene en

hittil har presentert for regionalt nivå til de tre scenariene for kommunestruktur vi her tar for oss. De fem modellene KRD har presentert, dreier seg om:

Modell 1: modell med *landsdelsregioner* bl.a. kjennetegnet av 3 forvaltningsnivå, få og store regionale enheter, overføring av statlige oppgaver til regionene. Sterke utviklingsaktører.

Modell 2: *To forvaltningsnivå* (Dagens fylkeskommunale oppgaver fordeles mellom staten og kommunene).

Modell 3: *Samarbeidsmodellen* (Tre forvaltningsnivåer, regioner som samarbeidsorgan mellom kommunene med indirekte valg).

Modell 4: *Differensiert forvaltning på mellomnivå* (regionalt nivå som hjelpeorgan for kommunene, avhengig av hvilke oppgaver kommunene selv velger å overføre myndighet for til regionnivået. Ulike løsninger ulike steder i landet).

Modell 5: *Enhetsfylke* (tre forvaltningsnivå, fylkeskommunen og fylkesmannen slås sammen, nåværende fylkesgrenser opprettholdes).

KRD's alternative modeller utelater en av de løsningene Selstad har presentert: en inndeling i 80 såkalte ABS-regioner. Selstad taler her om "livskraftige" regioner, som defineres primært gjennom høy score på en rekke ulike strukturelle og dynamiske aspekter, men der særlig befolknings sammensetning og befolkningsutvikling er viktige.

Et viktig poeng er at en nå må forstå regionens funksjoner i forhold til evnen til innovasjon, og at livskraftige regioner vil være preget av mulighetene til å tilby kompetanseutvikling gjennom forskning og utdanning, og næringsrettet regionalpolitikk vil være et mantra her. Uten å gå nærmere inn på dette her, kan en konstatere at Selstad lanserer to forslag til regioninndeling. Den første deler landet i 7 regioner, der "Øst-Viken" omfatter Oslo, Akershus og Østfold. Denne regionen defineres som en av de mest livskraftige. Det andre alternativet han lanserer er etablering av ca. 80 regioner for hele landet. Her er Østfold delt i fire regioner, slik også lokale diskusjoner om regionalisering tar utgangspunkt i. Det er viktig å understreke at Selstads utredning er basert på samfunnsgeografiske beregninger, mens de politisk-administrative implikasjonene av valg mellom de ulike regionforslagene ikke berøres eksplisitt.

### ***3.3 REGIONALE ENDRINGER SOM PREMISSE FOR KOMMUNESTRUKTUREN.***

Ut fra de signaler som er gitt i den politiske og faglige debatten om forvaltningsstrukturen og regionalisering i fremtiden, kan en se for seg tre premisser for utviklingen:

For det første synes det som om fylkeskommunens dager er talte. Etter en periode der en fra visse hold søkte å demme opp for avvikling synes det nå som om en i de fleste kretser der saken diskuteres aksepterer dette som utgangspunkt for diskusjonen. En arbeidsgruppe i Arbeiderpartiet har nylig lagt frem et innspill til partiets programkomite der den går inn for å etablere færre, folkevalgte regioner til erstatning for fylkeskommunen. Etter vår vurdering vil det være rimelig at dette også legges til grunn for utredningen vi foretar her.

For det andre synes det som om noen av de alternativene til fylkeskommunen som KRD lanserer ikke vil overleve i debatten videre. Dette gjelder etter vår vurdering særlig modell 4 – ”Differensiert forvaltning på mellomnivå” og alternativ 5 – ”Enhetsfylke”. Det sistnevnte innebærer at de nåværende fylkesgrenser opprettholdes, noe som ikke synes å være realistisk selv om ideen første gang den kom opp ble lansert nettopp for å gi fylkesnivået med eksisterende grenser ny kraft. En annen ting er at enhetsfylke kan legge grunnlag for etablering av en ”enhetsregion” av et regionalt folkevalgt organ kombinert med regionale statsorgan. Dette diskuterer vi imidlertid ikke videre her.

For det tredje synes det som om den politiske prosessen videre vil oppfatte noen av de øvrige modellene som for komplekse og kompromissaktige. Dette gjelder særlig Samarbeidsmodellen og modell 4, Differensiert forvaltningsnivå. Her vil særlig internasjonale utviklingstendenser, der regionalisering går i retning av enklere forvaltningsstrukturer, bli påpekt som mer effektive og enhetlige. I Norge vil det kunne argumenteres for at når en først foretar en såpass gjennomgripende forvaltningsreform som avviklingen av fylkeskommunen innebærer, vil en måtte unngå for mange ”hybridløsninger”. Kravet til ”rene” og ”effektive” modeller vil være sentralt her.

Som nevnt innledningsvis i dette punktet vil disse modellene forventes å ha ulike, men viktige konsekvenser for kommunenes status og rolle, og derigjennom for forutsetningene for å

utvikle ”robuste kommuner”. I en mer omfattende drøfting av dette spørsmålet vil en kunne ta utgangspunkt i den nedenstående tabell: Vi vil i den videre diskusjonen primært vise hvordan de to første alternativene vil kunne slå ut. I tillegg bør det nevnes at for Østfolds vedkommende vil Selstads modell med 80 regioner i en to-nivå-struktur ligge nær opp til diskusjonen om de fire regionkommunene som er et av de alternativene som skal diskuteres senere.

**Tabell 1. Utvikling i forvaltningssystemet og scenarier for Østfold-kommunene.**

Forvaltningssystemet					
Scenarier	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Scenario 1: 18 kommuner					
Scenario 2: 4 regioner					
Scenario 3: Mellomløsninger: Interkommunalt samarbeid Samkommuner					

Uten å legge for mye inn på å gi et utfyllende bilde, kan en konstatere at Modell 1 vil primært innebære desentralisering av oppgaver fra stat til regionnivået gjennom at de nye landsdelsregionen forutsettes å få ansvar for arealplanlegging og samferdsel, noe som vil svekke kommunen som lokalpolitisk arena. Et åpent spørsmål er om en slik ”enlargement of scale” også vil innebære et press for kommunesammenslåinger. Dette ligger imidlertid ikke i modellen som sådan. Modell 2 vil derimot ha som forutsetning at kommuneenhetene blir større eller at interkommunalt samarbeid blir sterkt utvidet. Dette er knyttet til at dagens fylkeskommunale oppgaver skal fordeles mellom stat og kommuner. Kommunen kan tenkes



å gis ansvar for bl.a videregående opplæring, kulturoppgaver, deler av fylkesveiene, kollektivtrafikk, samt et utvidet planansvar. Som det også heter i KRD's utredning, vil dette aktualisere debatten om sammenslutning av kommuner, og eventuelt at kommunene inndeles etter bo- og arbeidsmarkedsregioner. Innenfor denne rammen kan en så tenke seg at den nye "regionkommunen" kan organiseres i kommunedeler/bydeler med lokal innflytelse, med andre ord en kommunedelsorganisert kommune, heter det. Modell 3 forutsetter at kommunen frivillig etablerer et formalisert samarbeid knyttet til et lovbasert mellomnivå. Denne modellens konsekvenser for kommunene vil avhenge av hvilket innhold mht. oppgaver en tillegger dette nivået, noe som foreløpig er relativt uklart. Problemstillingene knyttet til dette nivået er imidlertid først og fremst forankret i hvilken formell status samarbeidskommunen skal gis, mens kommunestrukturen som dette forvaltningsnivået utgår fra prinsipielt kan ligge fast. Det antydes da også at dette kan være en overgangsmodell, der en etter hvert fasttømmer samarbeidskommunen, avvikler de eksisterende kommuner samarbeidet er utgått fra, og etablerer en to-nivå-modell slik denne er beskrevet foran. Den 4. modellen med differensiert organisering regionalt forutsetter en avklaring av hvilke forutsetninger for oppgavegjennomføring ulike kommuner har, og at oppgaver kommunen ikke ønsker å ha ansvar for legges til det regionale nivået. Dette er en modell som – ved siden av å skape ulik forvaltningsstruktur ulike steder i landet, også fremstår som relativt komplisert å gjennomføre i praksis, og bryter bl.a. med forutsetningene om at kommunen skal være generalistorgan. Generelt kan denne modellen innebære redusert behov for å endre kommuneinndelingen, heter det i departementets utredning.

Sett i sammenheng kan en konstatere at valg av noen av disse modellene potensielt vil ha stor innflytelse på oppfatningene av hva som skaper "robuste" kommuner i relasjon til andre forvaltningsnivåer, og derved også på kommunestrukturen. Noen av disse vil kunne bidra til å konsolidere dagens kommunestruktur, andre vil kunne endre forutsetningene for denne radikalt. Det er imidlertid ikke lett å forutse hvilken skjebne disse alternativene vil møte de kommende årene, selv om vi her argumenterer for at det er de to førstnevnte alternativene som vil være mest sannsynlige i debatten fremover. Når vi siden drøfter scenariene for "robuste kommuner" vil det uansett være naturlig å ha et sideblikk på disse alternativene for regional organisering som kan tenkes å bli "designet" primært ut fra statlige hensyn for samfunnsstyring.

### **3.4 TRANSAKSJONSKOSTNADER.**

Uansett er kommunestrukturen sett i direkte sammenheng med kommunenes integrasjon til velferdstaten, og som det viktigste virkemiddel for å iverksette en statlig politikk lokalt. Ideen om ”robuste kommuner” er som foran nevnt å anse som et mer komplekst grunnlag for å diskutere kommunestruktur enn det som var tilfellet i de kommunesammenslåingsprosessene en tidligere har opplevd. Erfaringene med statlige pålegg om kommunesammenslåing (tvangssammenslåinger) har medført at en i nå stort sett er enige om at beslutninger om kommunestrukturen skal være resultat av lokale prosesser for frivillig sammenslåing der dette oppfattes som hensiktsmessig lokalt. Derved er rammebetingelsene for en diskusjon om kommunestrukturen endret i forhold til tidligere tider på to måter: for det første har en gjennom begrepet ”robuste kommuner” søkt å ivareta kommunen som et mangedimensjonalt fenomen. I praksis innebærer dette at særlig de verdier som vi tidligere diskuterte om lokal identitet i lokalsamfunnet, kommunen som arena for lokalt folkestyre, og kommunen som samfunnsutvikler, har fått større plass. En beregning av en optimal kommunestørrelse gjennom ”rasjonelle” økonomiske, samfunnsgeografiske eller andre faglige modeller er derved bare et av flere grunnlag for å beslutte om kommunestruktur. Dette står i en viss kontrast til de diskusjoner en tidligere har hatt, der troen på at en kan beregne seg frem til almene og entydige prinsipper for kommuneinndeling har vært stor. Senest i Christiansen-utvalgets innstilling, som for øvrig var preget av et mangedimensjonalt syn, ble det hevdet at ingen kommuner burde ha et befolkningsunderlag mindre enn 5000.

Innenfor rammen av ”robusthets-begrepet” vil en måtte foreta mer helhetlige avveiinger av kommunestruktur, der slike rasjonelle modeller kun representerer en av flere innfallsvinkler. Ettersom det er vanskelig å verdsette ulike mål for robusthet – det blir som å sammenlikne meter og kilo – vil en viss grad av skjønn og rimelighetsbetraktninger være nødvendige.

En annen lærdom er at de ”transaksjonskostnadene” en har hatt med å foreta tvangssammenslåinger er ansett for høye i forhold til gevinsten – i alle fall på kort sikt. Disse kostnadene dreier seg dels om den politiske belastningen ved å skulle foreta beslutninger om tvang for det nasjonalpolitiske systemet, eller om de lokale konfliktene spørsmålet om sammenslåing medfører. Og dels dreier det seg om de faktiske utgifter som er knyttet til overgangen mellom de gamle og de nye sammenslåtte kommuneorganisasjonene – noe som

vil være gjeldende enten det dreier seg om tvangssammenslåing eller lokale frivillige beslutninger.

I de beregningene som lå til grunn for kommunesammenslåingene (også av sammenklemte byer på 1990-tallet) var kostnadene ved å gå fra et antall selvstendige kommuner med sine egne organisasjons- og styringsformer til en samlet organisasjon – stort sett ikke trukket inn i beregningsgrunnlaget som lå til grunn for sammenslåingsvedtakene. Det er i hvert fall kan konkludere med at denne overgangen fant sted i en kontekst der befolkningen og de fleste ansatte i kommunene var sterk imot sammenslåing, og der er i tillegg arbeidet med å forene de ulike kommuneorganisasjonene som var resultatet av frisleppet i kommunal organisering etter Kommunelovsrevisjonen i 1992.

Til sammen har disse lærdommene lagt grunnlaget for at en nå er opptatt av å initiere lokale prosesser for en vurdering av kommunestrukturen. Symptomatisk nok har dette skapt rom for at KS blir mer proaktive i forhold til å ivareta helhet og frivillighet i drøftelsene lokalt, mens Regjeringen støtter opp om disse prosessene fra en mer tilbakeholden posisjon. Det siste må imidlertid ses i sammenheng med at det er det overordnede spørsmålet om den nasjonale forvaltningsstrukturen som nå er i fokus i reformarbeidet.

---

## 4 IDEEN OM ”ROBUSTE KOMMUNER” OG KONSEKVENSER FOR KOMMUNESTRUKTUR.

---

### 4.1 IDEEN OM ”ROBUSTE KOMMUNER”.

I mandatet for denne utredningen står det at målet er å bidra til utvikling av mer ”robuste kommuner”, og i diskusjonen om ny kommunestruktur tar en utgangspunkt i et forventet behov for mer ”robuste kommuner”. Begrepet er et relativt nytt innslag i debatten om lokalforvaltningens status og rolle, men det kan synes som om det er avledet av regionale analyser av ”livskraftige” regioner, eller ”bærekraftige lokalsamfunn”. I St.mld. nr. 34 (2000-2001): ... blir ”robuste samfunn” definert som *”områder som er omstillingsdyktige i forhold til fremtidig utvikling, enten det dreier seg om endringer i næringslivs- og bedriftsstrukturer eller nye krav til service, transport, kommunikasjoner, kompetanse og velferdstilbud som befolkningen og næringslivet stiller. Å satse på å utvikle robuste samfunn tydeliggjør at distrikts- og regionalpolitisk utviklingsarbeid egentlig handler om nærings- og samfunnsutvikling for å utvikle både bedrifters omgivelser og menneskers omgivelser og levekår.* (s.44).

Når ”samfunn” foran blir til ”kommuner”, vil utgangspunktet uansett være en åpen tilnærming til lokalforvaltningen, og minner om de mange ulike, til dels motstridende funksjonene kommunene har i forvaltningssystemet. Harald Baldersheim (1980) presenterte i sin tid en modell for kommunenes funksjoner i samfunnet. Der opererte han med fire roller som lokalstyret skal ivareta: rollen som lokaldemokratisk arena, rollen som tjenesteyter, rollen som samfunnsutvikler og rollen som ”hjemsted”. Disse rollene kan til en viss grad gjenfinnes også i Christiansen-utvalgets innstilling (NOU 1992:15), som vi skal komme tilbake til senere i kapitlet.

## **4.2 KRITERIER FOR ”ROBUSTE KOMMUNER”.**

De dimensjonene som identifiseres med ”robusthetsbegrepet” ivaretar på mange måter denne multifunksjonelle tilnærmingen til kommunene. Diskusjonen har derfor kommet til å dreie seg om hvilke fire sentrale politiske funksjoner som må styrkes dersom kommunene skal fremstå som mer robuste enn de er i dag. De fire sentrale politiske funksjoner er som følger:

**Samfunnsutvikling/-utbygging**, som omfatter

- Helhetlig politikk for arealplanlegging, utbygging, samferdsel, verdiskaping, næringsliv, miljøvern og kultur,
- Styringsstruktur
- Nødvendig kompetanse i bredde og dybde

**Lokaldemokratiutvikling**, som omfatter

- Medvirkning, engasjement og deltakelse,
- Evne til å ta utvidet ansvar
- Og et spørsmål: steller kommunestyret med de viktige sakene?

**Tjenesteproduksjon og administrasjon**, som omfatter

- Stordriftsfordeler,
- Kapasitet og kompetanse,
- Styringssystemer, økonomi, organisering, effektivisering, kvalitet, verdier og holdninger
- IT
- HMS, Risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner

**Innbyggernes rettsikkerhet**, som omfatter

- Kompetanse innen bl.a. jus og rettighetslovgivning (Mandatet, 2004)

Dette definerer hvilke områder som skal ivaretas av kommunene, hvilke typer av kompetanse som kreves og hva innbyggerne kan forvente av tjenester fra kommunen. Anvendelsen av begrepet robusthet beskriver samtidig hva som kreves for at en kommune skal være i stand til

å ivareta sine oppgaver. En robust kommune vil blant annet ha en solid økonomi og utføre sine tjenester på en faglig og økonomisk forsvarlig måte.

En må forutsette at det i denne opplistingen ligger oppfatninger om at en ”robust” kommune vil ha egenskaper knyttet til disse dimensjonene – hver for seg og til sammen – som innebærer at kommunen vil kunne ivareta de verdier og funksjoner disse dimensjonene peker på, i et *langsiktig perspektiv*. En ”robust” kommune vil kjennetegnes av å være dyktig som samfunnsutvikler, som ivaretaker av demokratiske prosesser knyttet til lokalstyret, gi gode og effektive tjenester og har en administrasjon som ivaretar sine oppgaver på en god måte, og som ivaretar innbyggernes (stadig økende) krav om rettsikkerhet i de tjenester som mottas.

Det er flere utfordringer knyttet til denne opplistingen av dimensjoner og kriterier knyttet til ”robusthet”:

*Den første* dreier seg om i hvilken grad en kan måle på en meningsfull måte, eller finne gode indikatorer i forhold til, de dimensjonene en har valgt å studere nærmere. I praksis vil en her måtte lene seg på en blanding: noen indikatorer er relativt uproblematisk å måle, andre er det umulig å sette et tall på. Her må en i stedet benytte ”informert og faglig skjønn”.

*Den andre* dreier seg om hvordan en skal sette sammen et bilde av robusthet knyttet til dimensjoner som i seg selv dreier seg om svært ulike forhold, ja – i praksis kan høy score på en dimensjon kunne innebære lav score på en annen. Hvordan skal en for eksempel måle verdien av en godt fungerende lokaldemokrati opp mot lav kostnadseffektivitet i tjenesteyting? Slike spørsmål vil vi ta med oss inn i drøftingen, idet vi mener det er mulig å foreta en avveining basert på at ulike mål for kommuneinstitusjonen vil innebære at en dimensjon vil bli viktigere enn en annen i fremtiden, gitt visse forutsetninger.

*Den tredje* utfordringen dreier seg om det viktige spørsmålet om relasjonen mellom ”robusthet” og kommunestruktur. I mandatet er det presisert at kommunestruktur er et *virkemiddel* for å skape robuste kommuner, ikke et mål i seg selv. I praksis er dette et spørsmål om hvorvidt kommunestørrelse legger grunnlag for mer eller mindre ”robusthet” – forstått i det helhetlige, mangedimensjonale perspektivet som er lagt til grunn her. I vår sammenheng innebærer dette at de alternativene som er skissert for utredningen – 18 kommuner (som nå), fire regionkommuner, og ulike mellomløsninger (interkommunalt samarbeid/samkommuner)

- legges til grunn for drøftingen. Det er ikke mulig, ut fra de momenter som er nevnt foran, å måle eksakt hvordan krav til ”robusthet” slår ut for disse alternativene. Det er imidlertid foretatt generelle beregninger av betydningen av kommunestørrelse for mange av de dimensjonene vi her tar for oss, og derved er det også mulig å drøfte spørsmål om ”robusthet” opp mot kommunestrukturen på en informert måte.

### ***4.3 HVA VET VI OM KOPLINGEN MELLOM KOMMUNESTRUKTUR OG DE FIRE DIMENSJONENE PÅ ROBUSTHET?***

Som vi har antydnet foran er det en antakelse om at kommunestørrelse vil kunne ha betydning for graden av ”robusthet” slik dette forstås ut fra de fire dimensjonene. Selv om det kan virke slik for mange, er det på ingen måte gitt at jo større kommunen er jo mer robust vil den være. Det mangedimensjonale ved ”robusthetsbegrepet” peker tvert imot på det potensielt kan være drivkrefter for og imot større kommuner på ulike dimensjoner. Særlig har en vært opptatt av at små kommuner vil ha bedre grunnlag for å gis høy score på demokrati-dimensjonen på grunn av nærhet mellom styrende og styrte, mens store kommuner vil score høyt på tjenesteytingsdimensjonen på grunn av stordriftfordeler. Mer er det virkelig slik? Vi skal her først gjennomgå den kunnskapen en har om forholdet mellom kommunestruktur/-størrelse og de fire dimensjonene på robuste kommuner. Grunnlaget for dette er at det etter hvert finnes en god del forskning om disse spørsmålene, noen ganger ved at kommunestørrelse er en eksplisitt del av analysen, men ofte ved at en diskuterer mer implisitt denne koplingen. Det mest interessante bidraget er Grefsruds og Hagens gjennomgåelse av erfaringene etter Christiansen-utvalgets innstilling om ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring” (NOU 1992:15) (Grefsrud og Hagen 2003). Her foretas det en gjennomgåelse av de kriteriene for kommuneinndeling som Christiansen-utvalget la til grunn i sin innstilling, sett i lys av den kunnskapen en har fått etter at denne ble fremlagt. I tillegg har vi benyttet andre kilder knyttet til egen og andres forskning.

#### **4.4 KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR SAMFUNNSBYGGINGEN.**

I NOU 1992: 15 (Christiansen-utvalget) er kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen vurdert ut fra kriteriene fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. Christiansen-utvalget konkluderte med at *”gjeldende kommuneinndeling...(gir ikke) et tilfredsstillende grunnlag for kompetanseoppbygging og geografisk samordning innenfor fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. I tillegg er det en svakhet ved inndelingen at den opprettholder enheter med for ensidig og sårbart næringsgrunnlag”*. .. Men på den annen side hevdet utvalget at *”både når det gjelder lokal næringsutvikling og miljøvern, kan nærheten mellom kommunale myndigheter og innbyggere skape motivasjon og engasjement som øker forutsetningene for å løse oppgavene tilfredsstillende”* (kap. 7.3.7, s. 170, sitert fra Grefstad og Hagen s. 81).

Amdam m.fl konkluderer sin analyse i to retninger: om ”utkantkommuner” og om ”storbyer”. *Utkantkommuner* innebærer at bo- og arbeidsmarkedsregionene er identiske med eller mindre enn kommuneterritoriet. Dette er kommuner som vanligvis er svært store i areal (tynt eller spredt befolket) eller kommunikasjonsmessig isolerte. Her vil en neppe få store gevinster for samfunnsutvikling med kommunesammenslåing, blant annet fordi dette vil medføre økt konkurranse mellom ulike deler av den sammenslåtte kommunen, slik en så etter at en i de spredtbygde kommunene som ble sammenslått i 1960-årene fikk konflikter om lokalisering av kommunesenteret og vekstsentra.

For *storbyene* ser en heller ikke effekter av kommunesammenslåing i forhold til samfunnsbygging, hevder Amdam m.fl. Grunnen til dette er at storbyene (her nevnes ikke noen Østfold-byer som eksempler) vil ha en størrelse som er mer lik fylkeskommunene, her vil det også være vanskelig å generalisere med hensyn til konsekvenser for samfunnsutbyggingen. Det er for storbyenes vedkommende likevel verdt å merke seg at dersom fylkeskommunene nedlegges, vil samfunnsutbygging i storbykommuner innenfor rammene av regioner (eller for ikke å snakke om en to-nivåstruktur stat/kommuner) kunne innebære et stort behov for overordnet storbyplanlegging av lokalisering av bosteder, næringsvirksomhet, transport og miljøhensyn. Når det gjelder kriteriet om miljøvern og naturforvaltning heter det at (i likhet med det som gjelder for de andre kriteriene på samfunnsutbygging) store kommuner gir bedre



forutsetninger for en kommunal forvaltning som imøtekommer kravene til kompetanse, kapasitet og evne til å løse problemer som strekker seg ut over kommunegrensene. På den annen side kan en inndeling i små mange enheter styrke det lokale engasjementet.

I sin oppsummering av forskning, statistikk og utredninger om dette punktet sier Grefstad og Hagen at de fleste anbefalinger går i retning av kommuner som er større enn i dag, og som sammenfaller med bo- og arbeidsmarkedsregioner (dagpendlingsregioner). Men det heter også at en her må huske at dette i all hovedsak ” er basert på vurderinger: ”Det finnes ikke empirisk materiale som sier noe entydig om sammenhengen mellom kommuneinndelingen og resultatene av kommunenes utviklingsarbeid” (Ibid s. 91).

#### ***4.5 KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR TJENESTEPRODUKSJONEN.***

Grefstad og Hagen tar i gjennomgangen her utgangspunkt i spørsmålet om kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen, der utgangspunktet er ideen om at store kommuner vil kunne oppnå stordriftsfordeler i produksjonen. Forfatterne gjennomgår hvordan nyere forskning belyser effektene av kommunestørrelse i forhold til de syv kriteriene som Christiansen-utvalget benyttet: tilpasning til befolkningens behov, graden av kommunal egenfinansiering, stordriftsfordeler, geografisk betingede kostnadsforhold, utilsiktede virkninger styringsevne, likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet, nasjonaløkonomisk styring og rettsikkerhet. De to sistnevnte har mindre betydning i vår sammenheng (rettsikkerhet er eget punkt senere). Kriteriene omfatter en rekke forhold som har vital betydning for lokalforvaltningens status og rolle. Kriteriet ”egenfinansiering” dreier seg dypest sett om kommunenes ansvarsforhold til staten, idet kommuner med lav egenfinansieringsevne kommer i et sterkt avhengighetsforhold til staten. Måten overføringssystemet for statlige tilskudd til kommunesektoren utformes på vil imidlertid ha stor betydning for dette forholdet, idet for eksempel omfanget av rammeoverføringer i forhold til omfanget av øremerkede tilskudd vil ha betydning for kommunenes muligheter til å disponere midlene ut fra egne prioriteringer. (Også dette kan diskuteres, ettersom detaljerte statlige pålegg om utformingen av (kvalitet og omfang) tjenestene kombinert med utilstrekkelige statlige rammeoverføringer gjør kommunenes prioriteringsmuligheter relativt fiktiv på mange tjenestefelt).

Grefstad og Hagen gjennomgår relativt detaljert det en nå vet om sammenhengen mellom kommunestørrelse og tjenesteproduksjon ut fra de enkelte kriteriene. Konklusjonen på gjennomgangen kan oppsummeres slik: *”Forskning som er relatert til kommuneinndeling viser at et er mange faglige argumenter som peker for og imot endringer i kommuneinndeling. .... Forskning og statistikk tyder på at de små kommunene har et minst like godt tjenestetilbud som større kommuner. De aller største kommunene kommer relativt dårlig ut”* (Grefstad og Hagen s. 77). Det heter videre at utfordringene for de små kommunen er å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, å ha ansatte med tilstrekkelig kompetanse og en kostnads-effektiv organisasjon. Samtidig har små kommuner fordel av at forholdene er oversiktlige, og det er et forholdsvis nært forhold mellom kommunen og innbyggerne, og fleksibilitet i oppgaveløsning.

Vi har ikke her gjengitt alle de forskningsresultatene, beregningene og synspunktene som er gjennomgått i utredningen, men vil peke på at kommunal tjenesteproduksjon dreier seg om kvalitet og omfang, om kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet – om ”å gjøre de riktige tingene og å gjøre tingene riktig”. Kommunal tjenesteproduksjon er imidlertid i dynamisk utvikling, både gjennom at en blir pålagt nye statlige oppgaver eller ved at faglige prinsipper for de tjenestene en tilbyr endres. Viktig i våre dager med omfattende omstillinger er også at kommunale organisasjons- og arbeidsformer endrer rammene for tjenesteyting. Det kan synes som om små kommuner ikke har en ulempe med hensyn til de ”tunge” tjenestene som tilbys en stor andel av befolkningen (for eksempel grunnskole og pleie- og omsorgstjenester) men har åpenbare problemer med å rekruttere og beholde kompetanse i forhold til mange tjenester som har få brukere med omfattende behov for tjenester (for eksempel barn med funksjonshemninger, mennesker med alvorlige psykiske lidelser). På den annen side er det i mange tilfeller relasjonene mellom kommunale og overkommunale (i økende grad statlige) spesialisttjenester innenfor helse- og sosialfag, spesialpedagogikk osv.) som er avgjørende for tilbudet som gis. Her kan små kommuner være lettere å forholde seg til enn store. Blant annet på grunn av at en her har god oversikt og er lett tilgjengelige for samarbeid.

## **4.6 KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR DEMOKRATIET.**

Et av de sentrale resonnementene i forhold til spørsmålet om kommunesammenslåinger har vært at slike sammenslåinger vil skape mer effektiv tjenesteproduksjon og bedre grunnlag for kommunens engasjement i samfunnsutbyggingen, men svekke lokaldemokratiet. I utgangspunktet er dette en påstand som kan virke rimelig, men som også kan møtes med mange motforestillinger. Et viktig poeng er at en må skille mellom den generelle oppfatningen om at "lokalstyret", eller om en vil "det kommunale lekmannstyre", er i krise, og spørsmålet om hvordan kommunistørrelse påvirker denne situasjonen. Nå kan en stille spørsmålsteget ved om dette faktisk er tilfellet, eller om det er de tradisjonelle politiske uttrykksformene som er krise mer enn lokaldemokratiet som sådan.

Tradisjonelt måler en styrken i lokaldemokratisk engasjement gjennom oppslutning til lokalvalg. I Norge har en nå en lavere oppslutning om kommunevalg enn en har hatt i hele etterkrigstiden. Generelt er dette forklart ved at det reflekterer en reduksjon i politisk engasjement i befolkningen generelt, og at kommunenes vanskelige økonomiske situasjon bidrar ytterligere til å gjøre kommunalpolitikk lite attraktivt. Begge disse argumentene er viktige. Men valgoppslutning og andre mål for attraktivitet ved kommunalpolitisk arbeid knyttet til kommunestyre og råd og utvalg, kan imidlertid være for enkelt for å måle styrken i lokalpolitisk engasjement. Det er viktig at en ser lokaldemokrati som noe mer enn oppmøtet til kommunevalg. Mange statsvitere vil hevde at det i de moderne samfunn skjer to sammenvevde prosesser som til sammen endrer fortutsetningene for å benytte enkle mål for lokaldemokratiets status: For det første vil samfunn med lav intensitet i politiske konflikter oppleve at engasjementet i forhold til politiske organ reduseres. "Behovet" for politisk engasjement reduseres tilsvarende, men ligger så å i dvale, og kan vitaliseres dersom konfliktnivået økes. Paradokset er her at mange vil mene at lavt konfliktnivå er bra for oss som innbyggere, mens høyt konfliktnivå kan være bra for demokratiet – forstått på denne måten! Spørsmålet om lokaldemokratisk engasjement kan imidlertid også ses på en annen måte – stadig færre er interessert i å delta i partipolitisk arbeid, men politisk engasjement tar nye og til dels uventede former. For å forstå styrken i lokaldemokratiet må en derfor også fange opp de aktivitetene som ikke er koplet til formelle organers arbeid - og som i mange sammenhenger oppfattes som forstyrrende elementer i den politiske prosessen. Viktigst er selvsagt at de som engasjerer seg i saksspørsmål, ikke tar ansvar for "helheten", slik en

forutsetter at politiske parter vil gjøre. Allerede på 1970-tallet het det imidlertid at ”parti-strukturen er vindskeiv i forhold til samfunnskonfliktene”, og dette synes å oppleves slik at av mange også i dag – ikke minst i kommuner der partienes rolle ofte spiller en mindre rolle for folks valg enn tilfellet er nasjonalt.

Christiansen-utvalget vurderte kommuneinndelingens betydning for demokratiet ut fra tre kriterier som dekker ulike sider ved demokratiet: deltakelse, lokal tilhørighet og påvirkningskraft.

Utvalget konkluderte med at effekten av kommunesammenslåinger ikke ville undergrave sentrale kvaliteter ved lokaldemokratiet. Det vi vet om valgdeltakelse viser at det de siste årene har vært høyest i kommuner med under 2500 innbyggere (Bukve 2002). Det er ifølge Bukve også slik at innbyggerne i små kommuner benytter kumuleringsretten i større grad enn innbyggere i større kommuner, og at en større andel av innbyggerne i de mindre kommunene har eller har hatt kommunale verv. Om andre typer deltakelse synes det som om forskjellene mellom store og små kommuner er i ferd med å viskes ut. Også KS's egne undersøkelser av sammenhengen mellom lokaldemokrati og kommunestørrelse konkluderer med at ”Størrelse er likevel bare en av flere sider ved kommuneindelingen som kan tenkes å virke inn på et lokalt demokratiet og den lokale bærekraft”. Også den interne strukturen i kommunene, dvs. spredt eller tett bosetting, og kommunenes lokalisering, sentralt eller perifert, kan ha innvirkning på kommunenes virkemåte, inkludert servicetilbud”. Baldersheim konkluderer denne undersøkelsen med å avvise hypotesen om at det er en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og befolkningens deltakelse i samfunns-gagnlige aktiviteter: ”..konsekvensene av kommunestørrelse (definert som innbyggertall) er enten indirekte eller fraværende når det er tatt høyde for andre mulige forklaringsfaktorer” (Grefstad og Hagen, 2003 s. 95).

På samme måte har Hansen et al (2003) sett på valgdeltakelse i sammenslåtte kommuner, og konkluderer med at sammenslutningene ikke medførte endringer i valgdeltakelsen. Hansen et al hevder også at det er hensynet til tjenesteyting, ikke lokaldemokrati som er begrunnelsene for kommunesammenslåinger. En implikasjon av denne undersøkelsen kan være at på demokratidimensjonen (med det forbehold at kriteriene er enkle) er kommunesammenslåinger ”nøytrale”. Grefstad og Hagen (2003) oppsummeres sin gjennomgang av forsknings- og

utredningsarbeider om dette i to punkter:

- "a) *Ut fra noen demokratisverdier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner. Ut fra andre demokratikriterier kommer større kommuner bedre ut enn små kommuner.*
- b) *Uansett hvilke kriterier en ser på, er det relativt små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er altså ikke slik at små kommuner kommet svært godt ut etter noen kriterier, mens større kommuner kommer godt ut etter andre kriterier" (Grefstad og Hagen, 2003: sa. 98).*

#### **4.7 KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR RETTSIKKERHET.**

En rekke studier har vist at befolkningen i økende grad forutsetter at de ytelser som mottas fra det offentlige skal tuftes på lovforankrede rettigheter. Dette stiller offentlig virksomhet overfor nye utfordringer, og påvirker mange av de grunnforutsetninger lokal tjenesteyting er basert på. Økt vektlegging av rettsikkerhetsaspekter ved tjenesteyting har implikasjoner blant annet ved at beslutninger må være transparente – åpne – og at lokal skjønnsutøvelse i fordeling, kvalitet og omfang av tjenesteyting må skje innenfor de nasjonale normer som er nedfelt i lovverket. Historisk har skjønnsutøvelse ofte vært forankret i generelle nasjonale normer for tjenesteyting, og lokalpolitisk og profesjonelt skjønn innenfor disse rammene. Det nye er at rettighetene defineres i større grad som individuelle rettigheter (for eksempel i skolelovene, pasientrettighetslover osv.). Derved kan økt rettighetsfokusering oppfattes som en undergraving av lokalpolitiske eller faglige rimelighetsnormer. Et annet perspektiv kan være at rettighetsfokus ikke fungerer som en konkurrent, men som supplement til lokalpolitisk skjønnsutøvelse, samtidig som det styrker noen faglige perspektiver i tjenesteyting. Et aspekt ved dette er selvsagt at rettighetsorientering kan beskytte de som nyter godt av noen ytelser, mens stille mottakere av andre ytelser, som ikke er rettsbeskyttet, i skyggen. Et negativt moment kan også være at det medfører en "juristifisering" av samfunnet, som et uttrykk for en tiltakende individualisering, der advokatstandens salærer undergraver den samfunnsmessige gevinsten.

Selv om økt vektleggig av individuelle rettsikkerhetsaspekter kan være et tvetydig sverd for offentlig virksomhet, er det liten tvil om at kommunene i større grad vil måtte ha økt kompetanse til å møte denne utfordringen i fremtiden. Kommunenes rolle som ivaretaker av rettsikkerheten stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både innholdsmessig og prosedyremessig, dvs. i forhold til det som kalles materiell og prosessuell rettsikkerhet. Rettsikkerhet stiller økte krav til saksbehandlingskapasitet, kompetanse, effektivitet, avstand (mellom saksbehandler og tjenestemottaker), og klageadgang. Generelt kan en hevde at mens juridisk fagekspertise er knyttet særlig til prosedyremessige aspekter, vil faglig-profesjonell kompetanse være knyttet særlig til den innholdsmessige rettsikkerheten. Som vi skal komme tilbake til, er det imidlertid måter å organisere saksbehandling og tjenesteyting på som vil kunne skape endrete betingelser for rettsikkerheten i kommunene. Et eksempel kan være økt vektlegging på IT-baserte rutiner for innhenting av opplysninger om den enkeltes behov for tjenester (for eksempel ”prosessbaserte virksomhetsmodeller” og at visse overordnede organisasjonsmodeller er eksplisitt designet for å ivareta økt brukerfokus i et rettighetsperspektiv – for eksempel ”bestiller-utfører-organisering”). Dette skal vi komme tilbake til.

Flere forfattere (Fimreite 2002, 2003, Myrvold 2001, Hovig og Myrvold 2001) har studert sammenhengen mellom rettsikkerhetsaspekter og kommunestruktur. Et hovedfunn er at det er visse problemer med å etablere prosedyremessig rettsikkerhet i små kommuner (ettersom jurister er mangelvare her) mens det ikke er foretatt undersøkelser som viser hvordan forholdet mellom kommuneinndeling og kvaliteten på myndighetsutøvelse isolert sett. Christiansen-utvalget konkluderte med at det var de største og minste kommunene som syntes å kunne utgjøre et problem i forhold til rettsikkerhet. *”I spesielt små kommuner vil utvalget legge vekt på at det bør være en viss avstand mellom de som fatter avgjørelser og de det gjelder, og at kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse i saks- og klagebehandlingen. I forhold til spesielt store kommuner synes mangelfull oversikt og effektivitet å kunne skape vanskeligheter”* (NOU 1992:15, s.153). Disse konklusjonene er ikke rokket i gjennomgangen Grefstad og Hagen har foretatt av forskningen de senere årene.

## **4.8 KONKLUSJONER.**

Forskningen viser at det ikke er mulig å sammenfatte fordeler og ulemper ved store eller små kommuner i forhold til et multidimensjonalt perspektiv på kommuneinstitusjonen. Denne lærdommen kan avlede to konklusjoner for videre arbeid med kommunestrukturen: For det første at det vil være det ideologiske utgangspunkt for utviklingen av synet på kommuneinstitusjonens status og rolle i det moderne samfunn som vil være avgjørende for hvilken kommunestruktur som anses hensiktsmessig. For det andre at de faktiske tendenser til at kommuneinstitusjonen beveger seg en bestemt retning i forhold til de ulike dimensjonene kan være avgjørende. Selv om det er et dynamisk samspill mellom utvikling i ideologier og teknologi/økonomi, kan en utlede noen prinsipielt viktige momenter av dette skillet. Det første momentet innebærer at fokus må legges på å forstå de (mer eller mindre eksplisitt formulerte) politiske vurderingene av hvilke dimensjoner som skal vektlegges. Dette dreier seg om en umiddelbar, men ofte implisitt, kopling mellom politisk ideologi og kommuneinstitusjonens rolle. Her er det det voluntaristiske trekket – det vil si at en gjennom politiske prosesser avklarer kommunens rolle innenfor et helhetlig perspektiv på offentlig forvaltning - som understrekes. Det andre momentet innebærer et fokus på lange linjer i samfunnsutviklingen, knyttet til teknologiske nyvinninger og økonomiske utviklingstrekk som i sin tur avleder konsekvenser også for kommuneinstitusjonen. Selv om også slike utviklingstrekk er menneskeskapt (og derved prinsipielt påvirkelige gjennom politiske prosesser) vil en – i forhold til utviklingen av kommuneinstitusjonen - kunne hevde at disse tendensene legger premisser for hvordan kommuneinstitusjonen (og offentlig sektor for øvrig) må innrette seg. Globalisering av økonomiske og teknologiske relasjoner er her et stikkord. Et naturlig eksempel er hvordan utviklingen av IKT har endret hverdagen for alle som arbeider i kommunene.

Et poeng ved å trekke skille mellom disse to perspektivene er at det førstnevnte kan innebære en forsterkning og bekreftelse av samfunnsmessige utviklingstrekk, eller fremstå som ”motkonjunkturpolitikk” i forhold til utviklingstrekk en finner uheldige. Etter vår oppfatning er det vanskelig å drøfte kommuneinstitusjonens status og rolle- og derved også kommunestruktur - uten at en er oppmerksom på slike grunnleggende forutsetninger for diskusjonen. Samtidig er det vanskelig å trekke bestemte forskningsmessige konklusjoner i forhold til disse forutsetningene, og troen på at en kan utrede, beregne eller forske seg frem til en optimal kommunestruktur finner intet belegg (i forskningen!).

---

## 5 DEN ORGANISATORISKE UTFORDRINGEN.

---

### 5.1 INNLEDNING.

Det vi betegner som *den organisatoriske utfordringen* dreier seg om hvordan en kan legge til rette for at kommuneorganisasjonen kan ivareta et mangfold av oppgaver, og tilfredstille de ulike forventningene som stilles til den i forhold til ivaretagelsen av disse oppgavene. Som mange statsvitere har påpekt, er ikke kommunen bare en organisasjon, forstått som en målrettet og klart identifiserbar størrelse. En av utfordringene er at kommunen også kan betegnes som en institusjon, det vil si som ivaretaker av bestemte verdier, for eksempel innbyggernes identifikasjon med kommunen som sitt hjemsted. Som institusjon betraktet er ikke kommunen avhengig av å løse bestemte oppgaver, den ”er” der uavhengig av hvordan disse løses. Vi vet at kommunene i stor grad oppleves nettopp slik, og at for eksempel det lokaldemokratiske systemet tradisjonelt har vært en blanding av de kjennetegn som preger kommunen som organisasjon og institusjon.

Men det vi også vet, er at innbyggerne i økende grad forstår kommunen som organisasjon – det vil si som et virkemiddel for å levere gode tjenester på en kostnadseffektiv måte. Dette stiller kommunen overfor utfordringer som blir stadig skarpere formulert:

- Det lokale demokrati hevdes å være i krise, og det er en utfordring å gjenreise troen på lokaldemokratiet, ikke minst overfor unge mennesker som ikke er så opphengt i de gamle ideologiske identifikasjoner som den eldre generasjon.
- Kommunen må være en kostnadseffektiv tjenesteleverandør. Undersøkelser viser at befolkningen i Norge har stor tro på at kommunene og andre offentlige virksomheter er godt egnet til å levere gode tjenester, og omfanget av privatisering av offentlige tjenester er relativt beskjedent. Men samtidig krever en at skattepengene benyttes



effektivt. Dette stiller krav om omstillinger og modernisering av kommuneorganisasjonen. I stor grad skjer dette ved at en importerer organisasjons- og ledelsesformer fra privat virksomhet - såkalt ”privatisering fra innsiden”. Kommuneorganisasjonen må være endringsvillig, og retningen på de organisasjonsformene en velger er mot ”flate” mål- og resultatstyrte kommuner.

- Samtidig kreves det at kommunen ikke bare er designet for å yte velferdstjenester, men at den også ivaretar sine oppgaver som samfunnsutvikler. Her er det i rollen som tilrettelegger for næringsutvikling, og kommunen som et godt sted å bo med trygge lokalsamfunn, som er i fokus.

Disse utfordringene stiller kommuneorganisasjonen overfor mange ulike, til dels motstridende, krav. Det stilles krav om evne til å endre organisasjonene i takt med utfordringene, og at kommuneorganisasjonen blir kostnadseffektiv, dynamisk og ”moderne”. Det som også er klart, er at disse forventningene kommer til å bli stadig større.

Det er etter hvert anerkjent at offentlige organisasjoner er minst like fleksible, dynamiske og effektivitetssøkende som private er. Det som skiller offentlig fra privat organisering er at oppgavene er mer komplekse og mangfoldige. Der private produksjonsbedrifter kan konsentrere seg om et fåtall produkter må generalistkommunen ivareta et enormt oppgavespenn. Dette krever i sin tur stor politisk og administrativ kapasitet og kompetanse, både for å samordne virksomheten, og for å gjennomføre de ulike oppgavene hver for seg på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte. Grad av ”robusthet” er derfor ikke bare knyttet til regionale utfordringer, men også til å kunne møte de grunnleggende organisatoriske utfordringene de ulike oppgavene stiller. Her er det like mye endringsvilje som bestemte organisatoriske løsninger som er avgjørende. Hvordan ser så den organisatoriske endringsviljen ut i Østfold-kommunene?

Vi skal her først vise hvordan Østfold-kommunene har håndtert disse utfordringene gjennom organisatoriske omstillinger de siste årene. Deretter skal vi diskutere hvordan en kan se for seg utvikling av nye organisasjons- og arbeidsformer i kommunal virksomhet, som kan gjøre organisasjonene mest mulig ”robuste”.

## **5.2 NOEN TREKK VED ORGANISASJONSUTVIKLINGEN I ØSTFOLD-KOMMUNENE.**

Vi har foretatt en ”miniundersøkelse” basert på KRD’s organisasjonsdatabase, med tall fra perioden 2000 - 2003. (jf. Vabo og Stigen 2004).

Innledningsvis må en slå fast at kommuneorganisasjoner nødvendigvis er preget av kommunestørrelse. Når den minste kommunen i Østfold har vel 700 innbyggere, og den største ca. 70.000 sier det seg selv at det er nærmest umulig å diskutere dem som om det dreier seg om likeartede organisasjoner. Vi skal imidlertid – med dette viktige poenget i mente – se på noen forhold ved den senere tids utvikling av kommuneorganisasjonene i Østfold som kan danne grunnlag for en diskusjon av hvordan kommunene kan møte de utfordringene som vi presenterte foran.

Det vi først kan slå fast er at Østfold-kommunene har sterk *endrivingsvilje*. I følge KRD’s organisasjonsdatabase for kommunene har 8 av de 13 kommunene som svarte foretatt endringer i den overordnede administrative organisering i løpet av perioden fra 2000- 2003, og to av kommunene planlegger slike endringer i perioden 2004 – 2007. Kun to av de kommunene som svarte oppgav at de ikke hadde foretatt eller har planer om endringer.

Når det gjelder politisk organisering skjer det også viktige endringer. Innenfor rammen av formannskapsmodellen (som benyttes av alle kommuner i Østfold unntatt en) har 6 kommuner foretatt endringer i utvalgs- og komitéstruktur de siste årene. En kommune oppgir at de planlegger slik endring i løpet av tiden frem til 2007. Fire kommuner har ikke svart på dette spørsmålet, noe som indikerer at de ikke har eller vil foreta endringer frem til 2007. Til sammen gir dette likevel et klart bilde av at de overordnede styringsmodellene i kommunene er i endring. Slik sett kan en hevde at kommunene tilfredstiller et viktig kriterium for organisatorisk robusthet, nemlig evne til å foreta endringer i de grunnmodellene kommunene bygger sitt politisk-administrative system rundt.

Samtidig sier imidlertid dette ikke mye om hvilken *retning* endringsprosessene tar. I organisasjonsdatabasen finner en derimot et materiale som kan belyse hvilke tendenser en kan se i utviklingen av organisasjonsformer i kommunene. Her viser det seg for det første at

kommunene synes å være opptatt av avbyråkratisering og effektivisering, blant annet ved at en etablerer færre organisasjonsnivåer – og derved ”flatere strukturer” – for kommuneorganisasjonen. For eksempel oppgir fire kommuner at de ikke opererer med faktiske ledernivå mellom administrasjonssjef og lederne for de utøvende tjenestene, mens tre kommuner oppgir at det kun er et ledernivå mellom.

Sett i sammenheng med svar på spørsmålet om hvor mange administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået, finner en klare indikasjoner på tendenser til ”flatere struktur”. Her er det tre kommuner som oppgir mer enn 20 enheter, mens to kommuner oppgir mellom 11 og 20. Når en tar høyde for at små kommuner mest naturlig opererer med færre enheter enn større, innebærer dette at en ser utviklingstrekk som indikerer at kommunene i varierende grad adopterer konseptet om ”flat struktur”, mens en ikke i særlig grad benytter konkurranseeksponering/-utsetting. To kommuner (i tillegg til Moss kommune gjelder dette Sarpsborg, som ikke har svart og derved ikke omfattes av undersøkelsen) har etablert en to-nivå-struktur med ”bestiller-utfører-organisering”.

Fra andre kilder kjenner en til at nesten samtlige kommuner er i ferd med eller nylig har vurdert sine overordnede styringsmodeller. Fra andre studier vet vi også at mange kommuner som har valgt ikke å endre overordnet struktur, likevel ”moderniserer” sin kommuneorganisasjon med hensyn til økonomistyringssystemer, ledelsesprinsipper osv.

I forhold til kriterier på ”moderne” kommuneorganisasjoner (preget av såkalt ”New Public Management”-teorier) er det interessant å merke seg at mål- og resultatstyring anvendes i nær sagt alle kommunene i fylket. Rapportering underveis til politisk nivå i forhold til vedtatte mål oppgis å bli benyttet på alle tjenesteområder i 5 av kommunene, mens 5 oppgir at det anvendes på noen tjenesteområder. 8 av kommunene oppgir at spesifisering av resultatindikatorer anvendes på alle eller noen tjenesteområder. Samtidig vet vi at ”balansert målstyring”, som i dataene fra KRD anvendes i 2 kommuner, nå er i ferd med å implementeres i flere kommuner i Østfold. Til sammen gir dette klare indikasjoner på at ”moderne” styringskonsepter er i ferd med bli vanlige i Østfold-kommunene.

I forhold til spørsmålet om brukertilnærming, særlig knyttet til rettsikkerhet for brukerne av tjenester, kan det være interessant å se at det her er svært varierende praksis. Det synes klart at klageordninger er i støpeskjeen. Kun to kommuner (Halden og Fredrikstad) oppgir at de

har et system for å evaluere klageprosedyren. Samtidig oppgir 8 kommuner at de har etablert et eget utvalg som har ansvar som intern klageinstans. Fem kommuner oppgir at de har innført serviceerklæringer.

Et generelt inntrykk fra gjennomgåelsen av dataene kan oppsummeres slik:

- Østfold-kommunene bekrefter den generelle tendensen i landet til at en er i omfattende endringsprosesser med hensyn til overordnede organisasjonsmodeller,
- i likhet med landet for øvrig bestreber en seg i Østfold-kommunene på å etablere fleksible, kostnadseffektive og flate organisasjonsformer,
- det er tendenser til at det administrative systemet og organisering av tjenesteyting endres i høyere takt enn tilfellet er med det politiske systemet, og at politiske arbeidsformer og opplegg for å ivareta brukerfokus er mindre avanserte enn tilfellet er for de administrative modellene.

I forhold til de organisatoriske utfordringene vi nevnte innledningsvis er dette selvsagt svært viktig. Det innebærer at uansett kommunestruktur vil en måtte foreta forbedringer i kommuneorganisasjonen på to vesentlige felt: for å vitalisere lokaldemokratiet må en utvikle nye politiske arbeidsmåter som representerer alternativer og supplement til de mange ganger lite attraktive, tungroddede og formalfokuserte arbeidsformene kommunestyremøter og utvalgsmøter representerer. Som nevnt foran er det i liten grad foretatt utprøving av slike alternativer i Østfold-kommunene. Slik sett har en et underskudd i forhold til ”robusthet” i måten det politiske systemet er organisert og arbeider.

På den annen side er det også behov for å skape arenaer for andre kommunikasjonsformer med befolkningen mer generelt, og brukerne av tjenester spesielt. I dag finnes det ikke systematiske oversikter over hvilke ordninger som utprøves i fylkets kommuner om dette, men vi kjenner til at det – blant annet i regi av Fylkesmannens/KS’s moderniseringsprosjekt - er sterkt fokus på nye arbeidsmåter for å oppnå dette.

### **5.3 KOMMUNEN SOM IVARETAKER AV BÅDE INSTITUSJONELLE VERDIER OG SOM EFFEKTIV ORGANISASJON.**

Slik vi ser det, må ideen om ”robuste” kommuner oppfattes som en refleks av elementer både fra lokalsamfunnsteori, med vektlegging av ”institusjonelle” særtrekk, og av kommunen som ”organisasjon”, preget av krav om å fungere som et effektivt instrument for å nå bestemte mål. Det eksisterer et spenningsfelt mellom disse to måtene å se kommunen på. Dette innebærer for eksempel at høy score på en dimensjon i robusthetsbegrepet kan medføre lav score på en annen. Likevel vil slike innebygde motsetninger eller spenninger ikke i seg selv nødvendigvis være en trussel, de kan like gjerne gi kommunene en mangfoldig legitimitetsbasis der svikt på en dimensjon kan kompenseres ved suksess på en annen. Men samtidig vet vi at kommunene i økende grad mister sin basis som ”institusjon”, og i økende grad – og i mange sammenhenger nesten utelukkende – oppfattes som en ”organisasjon”. Dette er ikke minst tilfellet i statlig politikk overfor kommunene, men også i mange faglige og politiske kretser, der en anlegger en økonomistisk perspektiv på lokalstyret. Her er det primært kommunen som tjenesteyter som har vært fremhevet, og kostnadseffektiv organisering har vært en dyd av nødvendighet for å ivareta god tjenesteyting innenfor stramme økonomiske rammer. Kommunen som basis for lokalsamfunnsverdier og som politisk institusjon, har vært sterkt nedtonet i denne tankemåten. Inntil nylig har dette også vært tilfellet med kommunen som samfunnsutvikler – både av de som mener at statlig eller annen overkommunal planlegging har vært nødvendig og tilstrekkelig for regional utvikling, og av dem som mener at næringsutvikling må være resultat av markedskreftenes disposisjoner – f.eks. med hensyn til lokalisering av produksjonen.

I forhold til disse utviklingstendensene vil begrepet om ”robuste kommuner” representere en motvekt. De ulike verdiene, oppgaver og funksjoner som kommunene har ses her i større grad i sammenheng, selv om en er enige om at økonomiske, kulturelle og sosiale prosesser både representerer trusler og muligheter for kommuneinstitusjonen i fremtiden.

Vi kan derved slå fast at drøftingen av hvordan ”robuste” kommuner vil måtte se ut i fremtiden ikke betyr at kommunene utelukkende kan forstås som en *videreføring av de organisatoriske kjennetegn kommunene i dag har*. Det er likevel grunnlag for å hevde at tre

forhold står fast: For det første skal kommunene fortsatt være generalistkommuner - og dette vil være tilfellet uavhengig av hvilke overlokale løsninger en velger. For det andre vil de overlokale løsninger sannsynligvis innebære at kommunen vil bli tilført ansvaret for flere oppgaver - og dette vil styrke grunnlaget for kommunen som viktig samfunnsinstitusjon i fremtiden. Og for det tredje vil en kunne tenke seg at de tendensene til endringer i kommuneorganisasjonen vi nå ser bare er starten på en prosess der kommunen i økende grad fremstår som en "organisasjon" – og dette vil innebære økt import av organisasjons-, styrings- og ledelsesformer fra privat næringsliv og fra utenlandske modeller for offentlig virksomhet.

Disse forutsetningene vil kunne innebære at en stiller langt mer presise og skjærpede krav til det som ligger i "robusthet" i kommuneorganisasjonen. Prinsippet om "generalistkommunen" innebærer at kommunen må videreutvikle bred kompetanse knyttet til alle de dimensjonene "robusthets"-begrepet inneholder. Dette vil stille krav til både organisatorisk og ledelsesmessig kompetanse, juridisk kompetanse og faglig-profesjonell kompetanse. Videre vil det, som vi har vært inne på foran, være overveiende sannsynlig at en i løpet av relativt få år vedtar en overlokal løsning med regioner eller en to-nivå-løsning. Dette vil innebære et ytterligere trykk på å finne frem til kommunestrukturer som kan møte de utfordringer dette stiller. Dette innebærer ikke i seg selv at kommunesammenslåinger er den eneste løsningen, som vi vet er både økt interkommunalt samarbeid og samkommuner alternativer som skal utredes her.

Det tredje punktet foran er imidlertid ofte undervurdert i diskusjonene om hvordan en skal etablere robuste kommuner i et langt tidsperspektiv. På mange måter kan en hevde at når det gjelder kunnskap og kompetanse om kommunal organisering som kan veilede oss inn i fremtiden allerede er synlig i lokale prosesser i mange av landets kommuner. Men disse prosessene er foreløpig spede uttrykk for det en kan forvente blir grunnleggende premisser for fremtidens kommuner. En måte å forstå disse utviklingstrekkene på er å ta utgangspunkt i dagens moderniseringsstrategier i kommunene, og sammenholde disse med organisasjoner for privat produksjon (både tjenesteproduksjon og industriell produksjon) på den ene side, og de tendenser til å reformere offentlig virksomhet med henblikk på å revitalisere demokratiet i internasjonale sammenhenger (særlig den tenkningen som nå finner sted i OECD og EU).

Hovedutfordringen er å rydde disse tendensene slik at de kan legge grunnlag for realistiske oppfatninger av hvordan kommunene kan se ut om 15- 20 år. Dette er imidlertid ingen enkel

oppgave. Tilsynelatende florerer det organisasjonsløsninger (for eksempel i form av overordnede styringsmodeller, nye IT-løsninger, nye krav til kommunale ledere, nye politiske arbeidsformer), og det kan virke som et virvar av organisasjonsprinsipper, råd og dåd. Denne utviklingen er ikke ny, i hele det kommunale sjølstyrets historie har organisasjonsformer endret seg. Men mens disse endringen tidligere skjedde ved at en overtok nabokommunenes løsninger etter at for eksempel nye oppgaver var tillagt kommunen fra staten, er det nå også et bombardement av påvirkninger fra mange hold. Ikke minst har en ekspansiv og evig-optimistisk konsulentbransje hatt gode tider i kommune-Norge. Å skape en analytisk opprydning om utviklingen i dette markedet er vanskelig, men etter vår oppfatning mulig. Det krever imidlertid at en hever blikket fra de mange konkrete organisasjonsløsningene – og prøver å meisle ut noen langsiktige utviklingstendenser som vil kunne bestemme hvordan robusthet påvirkes av kommunal organisering. Vi skal her argumentere for at videreføring av generalistkommuneprinsippet, koplet opp mot kravene til robusthet på ulike dimensjoner, peker i to hovedretninger for kommunene i et lengre tidsperspektiv: Den første av disse hovedretningene er særlig (men ikke utelukkende) knyttet til ivaretagelse av de to dimensjonene tjenesteproduksjon og rettsikkerhet, den andre særlig (men ikke utelukkende) til de to dimensjonene samfunnsbygging og lokaldemokrati. Den første hovedretningen betegner vi som en videreføring av de ”moderne” organisasjonsformene som i dag vanligvis diskuteres som New Public Management. Den andre hovedretningen diskuterer vi under det som i den internasjonale litteraturen (og i OECD/EU-språk) betegnes som ”governance”-tradisjonen. Begge disse begrepene (som bevisst – om ikke noe annet for å skape en viss avstand - er valgt fremstilt med sine engelske betegnelser) er uklare, tvetydige og omsluttet med stor grad av uenighet om hva innebærer. Vi vil likevel hevde at de vil kunne gi viktige innsikter i en langsiktig utviklingstendens i offentlig organisering, ikke minst i forhold til norske kommuner – nettopp fordi disse i fremtiden forventes å være ”robuste” generalistkommuner.

Dersom en tenker seg at norske kommuner i dag kjennetegnes av mangfoldige oppgaver som løses gjennom en organisasjon som preges av politisk-administrative strukturer som også er mangfoldige, kan en hevde at de to utviklingsprosessene vi skisserer her vil kunne skjerpe kravene til kommuneorganisasjonen, og samtidig utvide mandatet for kommunene ytterligere. Dersom en ser for seg kravet om ”robusthet” koplet til kravet om at kommunene skal ivareta oppgaver der fylkeskommunene er erstattet med regioner eller to-nivå-modell, vil dette innebære en utvidet mandat for kommunene. Og dette mandatet vil innebære en skjerping av kommunens ivaretagelse av alle hensyn og oppgaver som er knyttet til de fire dimensjonene.

## ***5.4 NPM – KOSTNADSEFFEKTIVITET I TJENESTEPRODUKSJON, ØKTE KRAV TIL INDIVIDUELL RETTSIKKERHET***

Mens NPM (New Public Management) av mange vil kunne oppfattes som en løs ideologisk ramme for modernisering av offentlig sektor, vil en i andre sammenhenger hevde at det er mulig å identifisere bestemte kjennetegn som er mulig å etterprøve. I vår sammenheng vil det sistnevnte perspektivet være mest anvendelig. Her vil en hevde at NPM innebærer utviklingen av 6 forhold knyttet til offentlig organisering:

1. Et økt fokus på brukerne av offentlige tjenester (brukerperspektiv)
2. Et økt fokus på kostnadseffektivisering
3. En tendens til å strukturere offentlig organisasjon gjennom resultatenheter
4. Et økt vekt på totalansvarsledelse ("management-ledelse")
5. En form for mål- og rammestyring (målstyring, balansert målstyring)
6. En økt vektlegging av dokumenterte resultater

Disse prinsippene avstedkommer ulike organisasjons- og styringsformer i kommunal virksomhet. De ulike kommunene tilfredstiller i dag kravene som disse representerer i varierende grad. Likevel kan en hevde at i et lengre tidsperspektiv (fra ca. 1980) er det en entydig utvikling av NPM-relaterte organisasjonsformer i kommunene. Forekomsten av overordnede organisasjonsmodeller som "flat struktur", "bestiller-utfører-organisering, konsernorganisasjonsprinsipper osv. er bare toppen av isfjellet her, idet alle kommuner i dag vil ha omstillingsprosesser i gang som innebærer at elementer av NPM blir benyttet. Her kan en vise til to hovedtendenser i denne utviklingen som kan legge til grunn for ideen om hvordan NPM vil påvirke grad av robusthet i kommunene i et langsiktig perspektiv. Det første momentet er at en i stor grad har endret organisasjonsstrukturen, og tilhørende styrings- og ledelsesformer. Hovedtendensen er at dette skjer med utgangspunkt i ønsket om å sikre de to første punktene i NPM-kjennetegnene foran: kostnadseffektiv tjenesteyting og økt brukerfokus. Det som er påfallende er derved at kommunestrukturen først defineres ut fra hva som egner seg for kommunen som tjenesteyter og forvalter, mens de to øvrige dimensjonene blir mindre viktige. En kan hevde at kommunalpolitikk skaper ineffektive og uforutsigbare beslutninger, og at det er et mål i seg selv å "rasjonalisere" med politikk, for eksempel ved å redusere antallet politiske verv, og ved å endre politikerrollen. Derved vil politikere bli



hensatt til rollen som ”strateger” og ”bestillere”. De relasjoner mellom politiske organ og innbyggerne som var idealet i lokalsamfunnsmodellen slik den er beskrevet foran, er her å anse som ”sand i maskineriet, og en trussel både mot effektive beslutninger og rettsikkerheten for brukerne av tjenester.

De strukturelle endringene som nå er mest fremtredende i kommunene innebærer at kostnadseffektiv tjenesteyting har førsteprioritet. Mange av de organisasjonsmodellene som er valgt i kommunen peker frem mot et kommunal mini-organisasjon bestående av en høykompetent kjerne som analyserer behov og deretter bestiller tjenester fra (private og offentlige) utførere. Betydningen for kommunestruktur vil være at en ser for seg betydelige stordriftsfordeler ved at kompetansekjernen kan utvikles til en høyspesialisert bestillerenhet mens utførere er desentraliserte enheter som i prinsippet kan lokaliseres der utførerne selv finner det hensiktsmessig. Poenget er her at dette vil kunne avstedkomme et trykk i retning av effektiv tjenesteproduksjon som det ultimate kriteriet for kommunestruktur, tuftet på en oppfatning om hva en kommune ”er” som er fundert på ideen om at det som teller er å utvikle kostnadseffektiv produksjon også i kommunale bedrifter etter mønster fra private service- og produksjonsbedrifter.

En slik mini-organisasjon vil kunne ivareta noen hensyn til effektiv produksjon, men allerede med utgangspunkt i de moderate variantene av slike organisasjonsformer en kan observere i dag, kan en konstatere at det er langt mellom hva slike modeller hevder å levere og hva som er de faktiske forhold. En konklusjon som etter hvert blir åpenbar, er at selv ikke på de dimensjonene modellene selv mener å ha særlige fortrinn kan en hevde at modellene ikke uten videre leverer. Det er så stor avstand mellom de teoretiske modellene og den praktiske virkelighet til at det er en rekke ”mellomliggende” forhold som avgjør i hvilken grad modellene legger grunnlag for mer kostnadseffektivitet eller økt rettsikkerhet. Mye tyder derfor for at fokus etter hvert vil dreie fra overordnede strukturelle modeller til mer fokus på de *arbeidsprosessene* som skaper tjenestene. Dette perspektivet vil kunne endre kommuneorganisasjonene radikalt. Fordelene med dette perspektivet er at det går inn i hjertet av tjenesteyting, ved å etablere ”transparente”, åpne, prosesser for tjenesteyting som ivaretar både de krav til dokumentasjon av rutiner og saksbehandling i den enkelte sak som er viktige for rettsikkerhet, og samtidig kan ivareta effektiv produksjon på den annen side. Selv om en også her kan stille spørsmål ved de praktiske implikasjonene av slike arbeidsmodeller, vil det være meget sannsynlig at NPM i kommunen vil innebære økt fokus på strukturelle løsninger som effektiviserer tjenesteproduksjonen, og samtidig ivaretar rettsikkerhet gjennom nye (IT-baserte) metoder.

## **5.5 SAMFUNNSUTBYGGING GJENNOM PARTNERSKAP OG NETTVERK - ET "MODERNE" LOKALDEMOKRATI.**

Mange av de prinsippene NPM bygger på innebærer at kommunen blir oppfattet som et ensidig instrument for kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og ivaretagelse av rettsikkerhet (som et ledd i denne). Det er derfor et utilstrekkelig perspektiv dersom hensikten er å styrke kommunen som samfunnsutbygger og som lokalpolitisk arena. Derved har en – delvis som en motbevegelse til "New Public Management" utviklet teorier og prinsipper som i større grad skal sikre at kommunen kan ivareta sine oppgaver på disse feltene. Når denne teoriutviklingen betegnes som "governance" er det som en kontrast til de hierarkiske styringsformene som preger offentlig virksomhet: et fokus på formelle organer, der et politisk "hode" styrer en administrativ "kropp". Governance innebærer økt fokus på nettverksorganisering på tvers av formelle institusjonelle rammer. I praksis kommer det til uttrykk som partnerskapsmodeller, der offentlige aktører (uavhengig av plassering i det formelle hierarkiet) trer inn som likeverdige partnere med aktører fra frivillige organisasjoner eller bedrifter.

Nettverks- og partnerskapsideen uttrykker altså likeverdighet, og gir det offentlige en ny rolle, gjerne som initiativtaker og tilrettelegger, men innebærer også at de offentlige deretter trer inn som likeverdig partner i et interessefelleskap om å "skape noe" – hva enten det gjelder næringsutvikling, lokalsamfunnsutvikling eller helsefremmende tiltak. Denne modellen er allerede prøvet ut i Norge gjennom Folkehelseprogrammet i Østfold, og er også lagt til grunn for hvordan fylkeskommunens nye rolle som samfunnsutvikler skal utformes. På samme måte har en i noen kommuner organisert miljøarbeidet og lokalsamfunnsutvikling etter disse prinsippene, slik Fredrikstad La-21-arbeid er organisert. Det en oppfatter som det store potensialet er å anvende denne organisasjonsformen i forhold til næringsplanlegging og næringsutvikling, der lokale bedrifter trer inn i partnerskapet.

Slike modeller forventes dels å kompensere for manglende oppslutning om formelle politiske aktiviteter i partier og kommunestyre, dels å skulle vitalisere lokaldemokratiet gjennom å være et supplement til dagens tradisjonelle syn på politisk arbeid. Uansett er det en grunnforutsetning at en gjennom dialoger mellom likeverdige på åpne arenaer skal kunne utvikle kommunen til å bli mer robust på de to dimensjonene som er særlig i fokus her.

## **5.6 FREMTIDENS KOMMUNEORGANISASJONERS BETYDNING FOR GRADEN AV "ROBUSTHET".**

Sett i sin helhet innebærer en videreføring av de tradisjonelle kjennetegn ved generalistkommunen, sammen med utviklingen av NPM-relaterte organisasjons- og styringsformer og fremveksten av "governance"-pregete organisasjons- og arbeidsformer at kommunen vil ha de organisatoriske virkemidler som er nødvendige for å ivareta et "utvidet mandat". Gjennom at kommunen etter hvert rekrutterer teoretisk kompetanse og utvikler praktiske erfaringer med nye organisasjons- og arbeidsformer vil en se for seg at preget av "intelligenskommuner" blir tilsvarende styrket. De utviklingstrekkene vi har skissert vil kunne innebære at kommunen blir (minst) like attraktive arbeidsplasser for dynamiske unge og velutdannede mennesker som en hvilken som helst privat bedrift. Samtidig vil de to tendensene vi har skissert kunne ha ulike virkninger for kommunestrukturen. For det første vil en måtte utvikle lokal fagmiljøer som er attraktive. Sammen med tendensene til stordriftsfordeler gjennom bestiller-utfører-organisering kan en se for seg et press i retning av større kommuner. Men samtidig vil organisasjons- og arbeidsformene i governance-perspektivet kunne oppfattes som en videreføring av lokalsamfunnsteorier: her er det begge steder forutsetningen om et grunnleggende kulturelt og økonomisk "skjebnefellesskap" som legger grunnlaget for konstruktive dialoger tuftet på nærhet og likeverdighet mellom aktørene. Om dette idylliske bildet lar seg gjenfinne i virkelighetens verden er like usikkert som at NPM-inspirerte organisasjonsmodeller "leverer" varene som forutsatt. Som modeller som kan bidra til å rette blikket mot fremtidens kommuneorganisasjoner er de imidlertid velegnet, ettersom vi allerede ser klare tendenser i de retningene vi her har skissert i dagens kommuner.

---

## 6 DEN REGIONALE UTFORDRING – PLANLEGGING FOR SAMFUNNSUTVIKLING

---

### 6.1 SAMFUNNSBYGGING.

Vi skal i dette kapitlet vurdere hvordan ulike kommuneinndelinger anses som hensiktsmessig i forhold til framtidig samfunnsbygging, i betydningen å legge til rette for framtidig nærings- og befolkningsvekst. Vi har tidligere benyttet begrepet robuste kommuner og i denne sammenheng vil det bety hvilken kommuneinndeling er godt egnet til å håndtere planlegging og tilrettelegging av arealer og finne gode miljømessige løsninger tilknyttet en befolkningsvekst i hele eller deler av fylket. Større endringer i folketall er den faktor som påvirker den kommunale økonomi mest enten det dreier seg om befolkningsnedgang eller en større vekst.

I forbindelse med fylkesplanarbeidet for Østfold har fylkeskommunen engasjert Tor Selstad til å utarbeide ulike scenarier for Østfold fram til 2020<sup>1</sup>. Selstad ble første gang engasjert i 1999 hvor han skissert to måter å analysere Østfold på:

- Som en pendlingsregion i forhold til Stor-Oslo hvor utviklingen i hovedstadsområdet var den viktigste utviklingsfaktor for Østfold
- Se på Østfolds byregioner som selvstendig regioner i forhold til hovedstaden. I fylkesplanen valgte man å se hele Østfold som et avlastningsområde til Stor-Oslo. Fylkets byer skulle være en motvekt til hovedstaden.

I forbindelse med revidering av fylkesplanen har Selstad utarbeidet en oppdatert scenario-rapport. Her skisses to hovedscenarier som han kaller Lavtrykk respektive Høytrykk over Østfold.

---

<sup>1</sup> Tor Selstad: Framtid for Østfold. Nye scenarier 2030. ØF rapport 13/2003. ISBN 82-7356-520-3

### **Hovedelementene i lavtrykkscenariet:**

- Befolkningsvekst på omlag 13000. Denne veksten kommer i byene og vestre delen av Indre Østfold. Rakkestad og grensekommune får ingen vekst.
- Utviklingen skjer langs E18 og E6 og i kyststripa.
- Lav vekst i arbeidsplasser, stort sett innen personrettet service som følge av befolkningsveksten og aldringen i befolkningen.
- Antall eldre begynner å stige fra 2010

### **Hovedelementene i høytrykksscenarioet**

- Befolkningsvekst på omlag 36 000.
- De områdene som ligger tett opp til Stor-Oslo får svært høy vekst opp mot 1% i året. Både Eidsberg og Askim antas å øke folketallet med omlag 2000 innbyggere. Til sammen får Indre Østfold 7000 - 8000 nye innbyggere. Mosseregionen får en vekst på omlag 5000 innbyggere i selve byen. I tillegg vokser Rygge med 2500 og Råde og Våler med til sammen 1 700 innbyggere. Tar vi med søndre del av Vestby vokser regionen med omlag 10 000 innbyggere.
- Den største absolutte veksten kommer i Nedre Glomma med omlag 11 000 innbyggere, mens Halden øker med 3500 innbyggere.
- Befolkningsveksten er klart by-orientert, for de nye innflytteren søker stort sett til byene hvor det er et nærliggende servicetilbud og gode kollektive transportløsninger mot Oslo.
- Antall eldre forblir noenlunde konstant, men som relativ andel av den total befolkning er andelen synkende. Derimot vil antall unge øke med krav om økt barnehage- og skolekapasitet.
- Den sterke veksten medfører at det blir omlag 18 000 nye yrkesaktive i fylket, omlag likt fordelt mellom personrettet og produksjonsrettet tjenesteyting. 10000 finner jobb i Østfold, 8000 må pendle mot Stor-Oslo.
- Både Mosse-regionen og Indre Østfold vil bli mer integrert med hovedstadsområdet og fungere som selvstendige forsteder til Stor-Oslo siden en økende andel av befolkningen har mye av sitt fokus mot hovedstaden.
- Nedre Glomma og Halden vil fortsatt være selvstendige byregioner med en rimelig god arbeidsplassdekning.

Selstad har også skissert et midlere vekst scenario basert på SSB's sine befolkningsframskrivninger som antyder en vekst på omlag 25 000 innbyggere<sup>2</sup>.

Hovedkonklusjonen er at i alle alternativer vil Østfold med stor sannsynlighet få en betydelig befolkningsvekst. Den største drivkraften er innflytting. Moss regionen og Indre Østfold blir mer og mer å betrakte som forsteder til Stor-Oslo området.

Nesten alle kommunene i Østfold vil stå overfor betydelige oppgaver med tilrettelegging av boligområder for å ta imot denne innflyttingen samt å utvide kommunal service i første rekke mot barn og unge. Det vil også komme et økt antall arbeidsplasser som følge av befolkningsveksten, i første rekke innen tjenesteytende næringer. Mange av disse arbeidsplassene vil søke tilhold i bykjernen, mens en del virksomhet tilknyttet handel og lagervirksomhet ønsker lokalisering langs de trafikkårer som finnes, E6 og E18. Byplanlegging vil derfor være et sentralt arbeidsområde.

Ser man på den utbygging som har funnet sted i fylket de siste 30 år har det hovedsaklig vært en ekspansjon på utsiden av bykjernene. Markedsplassen har blitt flyttet til Mosseporten, Slitu, Østfoldhallen og Tunejordet. Boligbygging i form av eneboliger har økt de interne avstandene i tettstedene ganske betraktelig. Jordvernet har også medført at man har fått lite hensiktsmessige tettstedsavgrensinger mange steder. Veldig mye av den private transport er helt avhengig av privatbiler.

De siste årene har imidlertid trenden snudde noe og mer vekt har blitt lagt på å styrke sentrum. Både i Fredrikstad, Moss, Halden og Askim har nedleggelse av gamle industrier i sentrum frigjort arealer som kan benyttes til byutvikling. Sarpsborg har satset på å bygge kjøpesenter ved torget. Både i Halden, Fredrikstad og Moss har det skjedd bygging av leiligheter sentrumsnært ved vannkanten de siste årene.

Med en befolkningsvekst tilsvarende mer enn Haldens befolkning de neste 15 årene, har fylket en unik mulighet til å styrke byene ved å kanalisere denne veksten til de mer sentrumsnære områder. Generasjonen som bygde eneboliger på utsiden av byen på 70- og 80- tallet vil

nå pensjonsalder og selge sine eneboliger for å flytte inn mot sentrum. Det vil således være et godt utvalg av eneboliger for de som kommer flyttende.

En mer kompakt tettstedsutvikling vil ha positive miljømessige effekter ved at behovet for bruk av privatbil reduseres og at legges et grunnlag for mer lønnsom kollektiv transport. Behovet for å bygge ned ytterligere landbruksarealer blir redusert.

### **Hvilken kommunal inndeling er hensiktsmessig for å løse samfunnsbyggingsoppgavene?**

Christiansen-utvalget<sup>3</sup> foreslo 3 hovedprinsipper for kommune inndeling:

1. Kommunen bør avgrensnes slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokalisering av private og offentlige tjenestetilbud.
2. Kommuner bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere
3. Kommunens utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommune senteret og de viktigste off tjenestetilbud.

Prinsipp 2 møtte mye motbør da utredningen ble lansert og vi skal se bort i fra det i den videre analyse. Det finnes heller ikke noen faglig økonomiske argumenter for å fastsette et minimums innbyggertall for en kommune.

Når det gjelder prinsipp 3 er det i liten grad relevant i Østfold da avstandene er forholdsvis korte både innen dagens kommuner og innen de 4 regioner man har i fylket. Vi skal derfor legge hovedvekt på prinsipp 1 i den videre analyse.

### **Mosse-regionen**

Moss tettsted inkluderer en stor del av Rygge (over 7000 innbyggere) og også Brevik/ Son området i Vestby kommune er nesten sammenhengende med Kambo. Særlig går kommunegrensa mellom Moss og Rygge nær Moss sentrum. En framtidig utbyggingsretning vil være nord-sør, da E6 danner en naturlig barriere og avgrensning mot Mosse-marka som er et viktig friluftsområde.

---

<sup>2</sup> Det er her valgt middels nivå når det gjelder all de 4 komponentene som bestemmer folkemengdens størrelse, fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring.

Utbygging i området mellom E6 og Oslofjorden fra Son og sørover kommer i liten grad i konflikt med landbruket. Det er først når man kommer inn i Rygge at jordbruket blir en utbyggingsmessig barriere. En utbygging fra Brevik og sørover forbi Kambo vil utvikle en båndby hvor det vil være god økonomi for en bussbasert kollektivtransport med tilknytting til jernbane både i Moss sentrum og ved Sonsveien.

For å sikre en helhetlig byplanlegging av tettstedet Moss, bør Moss og Rygge være en plankommune i forhold til alle utbyggingsspørsmål. Den søndre del av Vestby (kommunedel Såner) bør også overføres til denne plankommunen. Dette er aktuelt selv med ”lavtrykk” over fylket. Også fra et tjenesteproduksjonssynspunkt vil det være effektivitetsgevinster å hente med at dette området ble en forvaltningsenhet. Barnetallet i de enkelte byområder vil variere over tid og for å sikre en effektiv drift av skoler og barnehager bør inntaksområdene til skolene kunne varieres. Dagens kommune grenser mellom Moss, Rygge og Vestby er antakelig en hindring for å finne en mest mulig kostnadsoptimal skole- og barnehagestruktur.

Fra et byplanmessig synspunkt er det ikke så sterke argumenter for å ta med Våler og Råde i en slik plankommune. Disse kommunene kommer i betraktning når man ser hele Mosse-regionen som et felles bolig- og arbeidsmarked. Argumentene er sterkest i forhold til Våler, spesielt den vestre del av kommunen, Kirkebygda. Våler som selvstendig kommune har muligheten til å legge ut enkeltstående boligfelt hvor det i liten grad er befolkningsunderlag for å bygge ut service. Slike mindre spredte boligfelt uten tilknytting til offentlige og kommunal service funksjoner er lite heldig fra et miljømessig synspunkt, da all transport må baseres på privatbil. Eksempel på slike felt er Teksnes. Slike mindre felt gjør det også dyrere å tilby kommunale tjenester.

Desto sterkere forventet regional befolkningsvekst desto sterkere er argumentene for å ta med Våler i en større kommune. Det samme argumentet gjelder også søndre del av Hobøl (Ringvoll) som har en sterkere tilknytting til Moss enn til Indre Østfold. I forhold til å få etablert en bærekraftig forvaltning av Vannsjø området er det også viktig å få med områdene i Våler og søndre Hobøl innen sammen forvaltningsenhet.

---

<sup>3</sup> NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring



Når det gjelder Råde, er Karlshus et selvstendig tettsted hvor det kan tilrettelegges for en egen tettstedsutvikling. Imidlertid ligger Karlshus like ved E6 og har egen jernbanestasjon som er et viktig knutepunkt for mange pendlere til Oslo. Det er allerede i dag behov for å utvide området for "Park & Ride" ved jernbanestasjonen. Utvikling av Rygge som sivil flyplass øker også presset på utbygging i Råde og koordinering langs ra-ryggen.

Næringsutvikling langs E6 bør sees i en regional sammenheng og det er derfor et argument for at utviklingen av Karlshus sees i sammenheng med tilrettelegging ved Halmstad / Rygge flyplass og Moss tettsted. Det er også et argument for å koordinere utbygging i Råde i forhold til at kommunen kan legge ut frittliggende boligfelt i bilavstand fra sentrum, for eksempel større boligbygging øst for Missingmyr.

Konklusjonen blir den samme som ovenfor; desto sterkere befolkningsvekst med tilhørende næringsutvikling som forventes, desto større blir behovet for overordnet regional planlegging i regionen og langs E6, og etablering av en kommune som dekker hele regionen.

Vi kan altså skissere 3 framtidig kommuneinndelinger i Mosse-regionen som er forskjellig fra dagens inndeling ( Nullalternativet).

1. Moss og Rygge slås sammen, i tillegg foretas det en grenseregulering mot Vestby hvor Brevig / Son ( Såner kommunedel) overføres til den nye kommunen.
2. Alternativ 1 med tillegg av Kirkebygda i Våler og Ringvoll området i Hobøl. Svindal overføres til Råde i og med at innbyggerne i dette området således vil få mye kortere veg til et kommunesenter på Karlshus enn i Moss. En slik utvidet Råde kommune vil ha et sterkt fokus på landbruksnæringen og service i spredtbygde områder.
3. Alle de 4 kommunen slås sammen, i tillegg til grensereguleringer mot Vestby og Hobøl.

Ser man på dagens samarbeidsordninger er det utviklet et samarbeid mellom de 4 kommune Moss, Rygge, Råde og Våler på en rekke områder. Vestby er dessuten assosiert medlem i regionrådet. Samarbeid med kommuner utenfor regionen skjer der det er etablert løsninger på fylkesplan.

## Indre Østfold regionen

Regionen består av i alt 10 kommuner med et samlet innbygger tall på 54 350 fordelt på 2245 km<sup>2</sup>. Området utgjør litt over halve Østfold i areal, men har bare litt over 21% av folketallet.

Tabell 2: Folketall fordelt på de 18 kommunene i Østfold

	<i>Folketall pr. 1.1.2004</i>
Halden	27464
Moss	27732
Sarpsborg	49423
Fredrikstad	69867
Hvaler	3694
Aremark	1437
Marker	3409
Rømskog	668
Trøgstad	4953
Spydeberg	4706
Askim	13986
Eidsberg	10121
Skiptvet	3336
Rakkestad	7232
Råde	6380
Rygge	13753
Våler	4003
Hobøl	4504
<b>Totalt</b>	<b>256668</b>

Kilde: Statistisk Sentralbyrå pr. 1.1.2004.

Tabell 3: Antall innbyggere fordelt på tettsteder i Indre Østfold

Tettsted	Kommune	I alt
Tomter	Hobøl	1 303
Knapstad i alt	Spydeberg og Hobøl	1 117
Ringvoll	Hobøl	478
Fosby	Aremark	321
Ørje	Marker	1 688
Skjønhaug	Trøgstad	1 824
Hamnås	Trøgstad	206
Heiås	Trøgstad	658
Spydeberg		3 127
Askim		12 373
Mysen	Eidsberg	5 460
Slitu i alt	Trøgstad og Eidsberg	577
Trømborg	Eidsberg	280
Skiptvet		1 459
Rakkestad		3 754
Degernes	Rakkestad	279
<b>Totalt</b>		<b>34 904</b>

Området framstår ikke like homogent som de 3 andre regionene med hensyn til

- å være et felles arbeids- og boligmarked.
- å ha tilknytning til nærmeste byområde
- framtidig befolkningsvekst

Det kan derfor være hensiktsmessig å dele Indre Østfold inn i 4 mindre områder i forhold til en diskusjon av framtidig kommuneinndeling:

## **A. Grensekommunene Aremark, Marker og Rømskog.**

Disse tre kommuner har bare omlag 5400 innbyggere, men dekker et areal på 917 km<sup>2</sup>.

- Aremark er når det gjelder arbeidsmarked og forretningmessig service rettet mot Halden og kommunen inngår i mange sammenheng i Halden-regionen.
- Marker har med utbygging av E18 fått en vesentlig kortere reisetid til Mysen noe som vil kople de sentrale deler av denne kommunen mye tettere til de sentrale tettstedene i Indre.
- Rømskog har sin hovedtilknytting til Aurskog-Høland og har et nært samarbeid med denne kommunen blant annet med felles ungdomskole.

Ingen av disse kommuner er forutsatt å få noen befolkningsvekst av betydning uansett scenario. Det er derfor ingen planmessige grunner til å endre den nåværende kommunestruktur. Argumenter for kommunesammenslutning er i første rekke knyttet til kompetanse, driftsøkonomi og de smådriftsulempene kommuner av denne størrelse har.

På den annen side utgjør den kommunale forvaltning en vesentlig arbeidsplass i de 3 kommunesentrene og en kommunesammenslutning må også sees i en distriktpolitisk sammenheng.

## **B. Rakkestad**

Med 7200 innbyggere og 433 km<sup>2</sup> ligger kommunen sentralt plassert i Østfold. Rakkestad deltar i interkommunalt samarbeid i Indre Østfold, men innbyggerne er like mye rettet mot Sarpsborg når det gjelder pendling og tilgang på foretningmessig service som mot Askim og Mysen. Kommunen har dessuten et eget sentrum hvor om lag halvparten av innbyggerne bor. Her finner man stort sett det samme utvalg av handels- og servicebedrifter som i Mysen. Flere større industrier er lokalisert til Rakkestad sentrum, slik at tettstedet er ikke utelukkende et servicesenter. Kommunen framstår som en funksjonell enhet med et klart sentrum og tilhørende omland. Avstanden til de nærmeste byene Sarpsborg og Askim er drøye 2 mil.

Heller ikke Rakkestad vil få noen større befolkningsvekst, i høytrykksalternativet er veksten beregnet til 750 innbyggere eller omlag 10 % vekst på 15 år. En slik moderat vekst vil kunne planlegges av dagens kommune.

### **C. Det sentrale Indre Østfold**

Dette området utgjøres av kommunene Askim, Eidsberg og til dels Trøgstad. De 3 kommunene har et samlet folketall på litt over 29 000 fordelt på 510 km<sup>2</sup>.

De tre tettstedene Askim (12000 innbyggere), Mysen ( 5400 ) og Skjønhaug ( 1800) ligger alle innenfor en avstand på 10 km fra hverandre. Den nye E18 ( 4 felt motorveg) vil passere syd for Askim og gå på nordsiden av Mona ryggen mellom Mysen og Skjønhaug. Både Askim og Mysen har hyppig togforbindelse mot Ski og Oslo via Østre linje. Østre linje har et åpenbart utbyggingspotensiale med henblikk på å skape et hurtig og miljøvennlig forstadstog til Ski / Oslo.

Lokalisering av næringsarealer i Askim har skjedd langs E18 i retning mot Mysen og man kan ane en tendens til sammenvoksing av tettstedene. Eidsberg har også godkjent lokalisering av kjøpesentra langs E18 i retning Askim.

### **D. Kommunene vest for Glomma.**

Dette område består i første rekke av Hobøl og Spydeberg som blir gjennomskåret av E18 og Østre linje i tillegg til Skiptvedt. Samlet innbygger tall er 12 500 og arealet 385 km<sup>2</sup>. Det største tettstedet er Spydeberg sentrum med litt over 3000 innbyggere, deretter følger Meieri-byen med 1425, Tomter med 1300 og Knapstad med 1050.

Befolkningen i Hobøl og Spydeberg bor relativt konsentrert i de 3 tettstedene langs Østre linje, Tomter, Knapstad og Spydeberg. Dersom vi trekker ut de neste 1000 innbyggerne som bor sør i Hobøl og sogner til Moss, bor omlag 5400 innbyggere eller 66 % rundt disse stoppestedene. Knapstad og Spydeberg er dessuten i ferd med å gro sammen til et tettsted.

-----

Som påpekt ovenfor vil i første rekke delområde C og D være mottakere av den forventede befolkningsvekst. En vekst som de neste år vil kunne variere fra 2-3000 (lavtrykk) til 7000-8000 i det mest optimistiske scenariet. Med andre ord vil det lave alternativ tilsvare et antall nye innbyggere litt under dagens befolkning i Spydeberg sentrum. Ved høytrykk må kommunene være forberedt på å ta imot en samlet antall innflyttere tilsvarende dagens befolkning i Spydeberg og Skiptvedt.

Som påpekt har ikke Indre Østfold noe klart dominerende sentrum. De 6 kommunene nærmest Oslo har litt over 40 000 innbyggere og befolkningen i Askim sentrum utgjør bare 30% av totalen. Nesten like mange mennesker bor det i de tre tettstedene Spydeberg / Knapstad, Mysen og Skjønhaug som alle ligger innen 10 minutter reiseavstand fra Askimbyen.

Med en planmessig tilrettelegging av nye boligområder kan man her styrke senter-strukturen i de aktuelle kommunene. I og med mange av innflytterne vil pendle mot Follo og Oslo er det viktig å lokalisere nye boliger nær opp mot jernbanen og E18 og på den måten legge grunnlag for gode kollektiv løsninger. En opprustning av Østre linje vil her kunne være en viktig satsning med henblikk på miljøvennlige transportløsninger. Ekspressbusser på en utbedret E18 er et annet alternativ. E18 er planlagt som 4 felts motorvei fram til Mysen.

Ved å opprettholde dagens kommunestruktur vil det lett kunne oppstå en konkurransesituasjon mellom kommunene både når det gjelder lokalisering av bedrifter og offentlige funksjoner. Det er derfor viktig å ha bevisst strategi når det gjelder fordeling av utbyggingsarealer og funksjoner mellom tettstedene og på den måten styrke regionen som en mer selvstendig region i forhold til hovedstadsområdet i tråd med fylkesplanens strategi. En utvikling konsentrert til tettstedene vil også gi grunnlag for flere servicebedrifter til å etablere seg der. På den måten kan man motvirke at kommunene blir rene sovekommuner for Stor-Oslo med en betydelig handelslekkasje mot Ski og Oslo.

Knapstad, som for det meste ligger i Hobøl, og Spydeberg sentrum er i ferd med å vokse sammen til et tettsted. Fra et plansynspunkt bør dette området underlegges en felles planlegging og byutvikling. Området vil være det naturlige sentrum for de 2 kommunene. Den planlagte kommune sammenslutning som ble stilt i bero pga av resultatet av folkeavstemningen i Spydeberg, bør fra et planleggingssynspunkt gjennomføres uavhengig av framtidig befolkningsvekst.

**I hvilken grad vil de nåværende kommuner være rustet til å tilrettelegge for en sterk vekst?**

Dersom man legger en høyere vekst til grunn, bør både de vestre og sentrale kommunene inngå i en plankommune for å finne gode byplanmessige løsninger for hele regionen. En så

sterk vekst vil også kreve utbygging av barnehager og skoler og det vil være god driftsøkonomi å utnytte eksisterende anlegg på tvers av eksisterende kommune grenser spesielt innen det sentral området (C) og mellom Hobøl og Spydeberg.

Tilflytting av nye innbyggere medfører kostnader som normalt er en belastning for kommune kassa de første 10-15 årene før de nye innbyggeren gir et positivt dekningsbidrag til kommuneøkonomien. De eksisterende kommuner er så små at de av kommunene som rettelegger et større antall boliger, vil merke en slik belastning ganske sterkt. Med dagens oppdelte kommunestruktur er det en fare for at den enkelte kommune ikke ønsker å tilrettelegge et tilstrekkelig antall boliger av frykt for den kommunaløkonomiske belastning. Dette er et argument for å etablere større og mer robuste kommuner hvor den kommunaløkonomiske effekten av innflytting jevner seg ut over tid eller utgjør en relativt mindre andel av kommunens totalbudsjett.

Det kan altså skisseres 3 framtidig kommuneinndelinger i Indre Østfold som er forskjellig fra dagens inndeling ( Null alternativet):

1. Hobøl og Spydeberg slås sammen. Plassering av Ringvoll området avhenger av valgt kommuneinndeling i Mosseregionen.
2. Alt 1 gjennomføres samtidig som Askim, Eidsberg og Trøgstad slås sammen.
3. Det etableres en kommune bestående av Hobøl (minus Ringvoll), Spydeberg, Skiptvedt, Askim, Eidsberg og Trøgstad.

Når det gjelder de øvrige kommuner kan man i forbindelse med alternativ 3 eventuelt vurdere å innlemme Marker. Aremark vil med en så stor omlegging av kommunestrukturen slås sammen med Halden og Rømskog overføres Akershus og inngår i Aurskog Høland.

Dagens kommunale samarbeid i Indre Østfold omfatter Miljørettet helsevern, kommune-revisjon og Smålenesveven. Det er også et samarbeid om HVPU.

Eidsberg og Trøgstad har et samarbeid innen teknisk sektor blant annet på vannforsyning og renovasjon.

Grensekommunene har også hatt eget prosjektsamarbeid og Aremark har felles legevakt og PPT-tjeneste med Halden.

## **Nedre Glomma- og Halden - regionen**

Kommunesammenslutningen som fant sted i Nedre Glomma tidlig på 90-tallet løste til en stor grad de planproblemer man hadde tidligere i forhold til de ”innklemte” byers problem med mangel på areal og aldring av befolkningen.

Imidlertid er Fredrikstad og Sarpsborg å betrakte som et sammenhengende byområde som vil kreve en overordnet regional planlegging og samordning. Eksempel på et slikt regionplan-samarbeid er den samordnede Transport- og Arealplanen.

Det har imidlertid forekommet eksempler på at det har oppstått en konkurransesituasjon mellom de to kommunene når det gjelder lokalisering av større virksomheter. Det verste eksemplet er lokaliseringsdebatten rundt det nye sentralsykehuset. Fra et byutviklingsperspektiv burde en lokalisering langs hovedaksen mellom de to byene vært foretrukket.

Når det gjelder kommunal service er begge byene så store at de kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon og eventuelt samarbeide om spesialtjenester.

Ut ifra et planleggingssynspunkt kan det pekes på et par mindre grensejusteringer som eventuelt kan foretas.

- Nordre Borge sokner naturlig til Sarpsborg. Det var et aktuelt tema i forbindelse med den forrige kommunesammenslutningen. Det bor omlag 1460 personer i området rundt Årum.
- Vestbygda i Onsøy med Lervik tettsted ( 1150 innbyggere) ligger kloss inntil tettstedet Spetalen i Råde kommune( 1760 innbyggere). Med en framtidig utbygging i dette området burde det være driftsøkonomiske gevinster å hente ved en koordinering av hele området under ett. En mulighet er å overføre området Vestbygda til Råde.

Når det gjelder Halden skisserer Selstad en balansert vekst både ved lavtrykk og høytrykksalternativene. Den nåværende kommunen har en størrelse, og burde ha en planfaglig kapasitet, til å håndtere den skisserte vekst.

Den siste kommunen i fylket som ikke er vurdert er Hvaler. Denne kommunen hører naturlig til Fredrikstad og er blant annet i ferd med å kjøpe administrative tjenester av Fredrikstad, noe

som gir en driftsøkonomisk gevinst. Fra et planleggingssynspunkt er det ingen sterke argumenter for å slå Hvaler sammen med Fredrikstad, her vil det være mer driftsøkonomiske vurderinger som gjør seg gjeldende.



---

## 7 OMFANGET AV OG ERFARINGER MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID

---

### 7.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID

For å kunne si noe om omfanget og begrunnelsene for det interkommunale samarbeidet i Østfold har det vært gjennomført intervju med rådmennene. Av totalt 18 rådmenn har 14 blitt telefonintervjuet. De resterende 4 har ikke vært mulig å nå innenfor den gjeldende tidsramme for dette prosjektet. Telefonintervjuene med rådmennene i de 18 Østfold kommunene er basert på en intervjuguide, og dermed gjennomført som delvis strukturerte intervju.

Rådmennene ble valgt fordi disse sitter i linjeorganisasjon og er nøkkelpersoner i forhold til å følge opp beslutninger om interkommunalt samarbeid i kommunene. Rådmannsintervjuene gav et datagrunnlag som gjorde det mulig å si noe om omfanget av samarbeidet mellom kommunene, hvorfor samarbeid med andre er benyttet, og hvorvidt samarbeidet kan fortelle noe om de geografiske kommunestrukturer i Østfold. I tillegg sier intervjuene noe om de faglig og praktiske utfordringer kommunene står overfor, og ikke er i stand til å løse på egen hånd.

Det kan være flere grunner til at kommunene inngår samarbeid med statlige, fylkeskommunale og/eller kommunale instanser. Blant de 14 intervjuede rådmennene kan hovedgrunnene til at interkommunale samarbeid inngås sorteres i følgende:

- Effektivitetshensyn
- Økonomi
- Arver oppgaver fra andre forvaltningsorgan/-nivå
- Behov for fagpersonell
- Muligheter for posisjonering
- Erfarings- og kunnskapsutveksling.

## **7.2 ORGANISERING AV SAMARBEIDET**

Interkommunale samarbeid foregår både nede i linjeorganisasjonen mellom ulike etater i de enkelte kommuner, og på ledernivå hvor politikere og rådmenn fra kommunene deltar. Gradene av formalisering av det interkommunale samarbeidet varierer fra formelle interkommunale selskap med et kommunalt eierskap etablert gjennom et forretningsstyre, og til uformelle diskusjonsfora og/eller nettverk. Beskrivelsene av hvordan samarbeidet er organisert varierer og få av de kommunene hvor rådmennene er intervjuet har en detaljert opplisting av hvilke interkommunale samarbeid de deltar i.

Ut fra de intervjuene som vi har foretatt kan en grov inndelingen av de interkommunale samarbeidsformene være som følger:

- Formell interkommunale samarbeid – Omfatter blant annet interkommunalt samarbeid etter kommunelovens paragraf 27, interkommunale selskap, aksjeselskap og øvrig formaliserte tjenestekjøp. De formelle samarbeid omtales iblant av kommunene som institusjonaliserte samarbeid.
- Uformelle interkommunale samarbeid – Omfatter øvrige interkommunale samarbeid som ikke er basert på en forretningsmessig drift eller tjenestekjøp.

Hvordan de ulike rådmennene omtaler organiseringen av de ulike interkommunale samarbeidsordninger varierer, og det kan i utgangspunktet se ut som om de ulike organiseringsformene flyter på en skala fra sterk grad av formalisering til liten grad av formalisering. Det finnes prosjekter omtalt som administrative prosjekter, prosjekter hvor det er et samarbeid på etatsnivå i ulike kommuner. Slike administrative prosjekter er initiert av etatene selv ut fra felles problemområder og faglig utfordringer.

Interkommunale selskap er organisert etter kommunelovens paragraf 27, og kontrollen av selskapet er ikke underlagt rådmannen. Interkommunale selskap er basert på kommersiell drift. Eksempler på interkommunale selskap i Østfold er Miljørettet helsevern, Kommunerevisjon og Smålensveven.

En annen form for organisering av det kommunale samarbeidet er bruken av vertskommuneordning. Et typisk slik prosjekt er arbeidet med en felles IKT-funksjon og en infrastruktur blant 10 av kommunene i Indre Østfold. I dette prosjektet er en kommune valgt til vertskommune med det administrative ansvaret for prosjektet, dessuten har prosjektet en styringsgruppe bestående av rådmennene fra de 10 kommunene.

Aksjeselskapsformen blir også brukt som organisasjonsform for en del av de kommunale oppgavene. Et eksempel på dette er Indre Østfold Renovasjon AS som er en ren forretningsdrift.

Innkjøpsforumsordningen er en behovsorientert ordning, hvor innmeldte behov danner grunnlaget for hvilke kommuner som samarbeider om hva.

I tillegg er det en gruppe av samarbeid mellom kommunene som foregår ved at kommunene kjøper tjenester fra andre kommuner. Regnskapskontroll var en tjeneste som ble kjøpt fra en annen kommune. PPT-tjenesten er også basert på tjenestekjøp mellom små og store kommuner. PPT-tjenesten er dessuten et eksempel på at både rekruttering, fagmiljø og økonomi spiller inn i forhold til å kunne ha en slik tjeneste.

Arkiv funksjon var et samarbeid mellom alle kommunene i Østfold, hvor det var ansatt to personer som skulle sortere og rydde i gamle manuelle arkivsystemer. Dette er et prosjekt som kan betraktes som et tjenestekjøp, men hvor kommunen har et formelt interkommunal samarbeid ved at de har påtatt seg et arbeidsgiver- og personalansvar. Initiativet til arkiv-samarbeidet kom fra en av de store kommunene og det ble oppfattet som nyttig også for de små kommunene.

Interkommunalt samarbeid kan også være basert på at et tjenesteområde arves. Dette skjer når kommunene overtar ansvaret for en funksjon eller institusjon fra andre forvaltningsenheter og/eller -nivå. Under slike forhold reorganiseres ansvaret for den aktuelle institusjon ved at de kommunene som har behov for tjenesten i fellesskap tar over ansvaret for å administrere og tilrettelegge for oppgaven. Eksempel på slik interkommunale prosjekter er Brennemoen avlastningsinstitusjon og Mortensrud behandlingshjem som gir et tilbud til psykisk utviklingshemmede som før lå under fylkeskommunen.

Ifølge en av de intervjuede rådmenn er utfordringen ved organisering av det interkommunale samarbeidet knyttet til å bli enige om å samarbeide. Oppnås denne enigheten blir ofte det interkommunale samarbeidet permanent, og den først diskusjonen består da i å enes om ”dimensjoneringen og omfanget” av samarbeidet (Rådmann intervju, 2004).

### **7.3 BEGRUNNELSE FOR SAMARBEID MED ANDRE**

Når kommunene har begrenset økonomisk handlefrihet, er samarbeid med andre et alternativ. Kompetanse til å løse spesifikke kommunale oppgaver kan mangle i små kommuner, men ved

å samarbeide kan småkommuner i fellesskap etablere en hel stilling innenfor et funksjonsområde. På den måten opprettholdes et tjenestetilbud, og samtidig kan småkommunene tilby ansettelse i en full stilling. Dessuten kan eventuelle økonomiske begrensninger reduseres, fordi investerings- og driftskostnadene knyttet til stillingen fordeles mellom kommunene.

Ved å samarbeide med andre kompenserer småkommunene for mangel på fagmiljø eller for få ressurspersoner, og dermed forbedre sine rekrutteringsmuligheter. Dermed gir småkommuners samarbeid med andre både tilgang til kompetanse og stordriftsfordeler. Kommuner inngår også i samarbeid med andre for å posisjonere seg. Samarbeidsordninger som gir en bedre markedsposisjonering kan skape fordeler både for små og store kommuner. Innkjøpsforum for Østfold er et eksempel på en ordning som er fordelaktig både for de store og de små kommunene som deltar. Innkjøpsforum fungerer ut fra kommunenes innmeldte behov. Når et innkjøpsbehov oppstår, kan de kommunene som har likelydende behov samarbeide om anbudsutlysningen.

De interkommunale samarbeid har utviklet seg over mange år og er et resultat av at aktuelle ting har dukket opp hvor man har tenkt ”her kan vi gjøre noe sammen” (Rådmann intervju, 2004).

Flere ulike begrunnelse blir brukt for å inngå i ulike former for interkommunalt samarbeid og noen av dem er:

- Heve kvaliteten på tjenesten
- Større effektivitet og kvalitet gjennom stordriftsfordelen
- Småkommuner har muligheter for å kunne opprettholde tjenestetilbudet
- Faglig utvikling

Begrunnelsen om at interkommunalt samarbeid skulle bidra til å heve kvaliteten på tjenestene, er reelt sett basert på at det som ”ligger i bunnen er økonomi” (Rådmann intervju, 2004).

Samarbeid bidrar ifølge en rådmann til at man ”kan flytte tjenester og ha en samkommune, bruker de rette tjenestene og bruke mer penger for å få god kvalitet” (Rådmann intervju, 2004).

For småkommunene med en liten administrasjon er samarbeid nødvendig, fordi det ellers ville bli for kostbart å opprettholde tjenestetilbudet.

Det blir hevdet av en av de store kommunene at eksistensgrunnlaget for interkommunale samarbeid er basert på at det blir en vinn-vinn situasjon, og at man har en partner over tid.

Derfor kan det for enkelte større kommuner som sitter på kompetanse og dermed muligheter for å påta seg flere oppgaver, likevel være begrenset med mulige samarbeidspartnere. Halden er et eksempel på en stor kommune med et begrenset antall mulige samarbeidspartnere.

Det blir påpekt at kvalitet kommer i bakgrunnen når det gjelder begrunnelsen for det interkommunale samarbeidet. Den fremste begrunnelsen for det interkommunale samarbeidet er at det gir et effektiviseringspotensial. Spesielt tungt veier effektiviseringspotensialet når den kommunale økonomi er presset så ”må vi gå ned i kvalitet” (Rådmann intervju, 2004). Under slike forhold er det fokus på hvordan en tjeneste kan gjøres billigere og bedre.

Et annet aspekt ved kommunale samarbeid er at det løser opp i lokaltankegangen og gir muligheter for felles faglig utvikling og felles markedsføring, blant annet fordi det geografiske nedslagsfeltet for tjenestene som skal ytes endrer seg.

#### ***7.4 TILFREDSHET MED TJENESTEN SOM LEVERES***

Å delta i interkommunale prosjekter oppleves som tilfredsstillende, og noe som det dras ”positiv nytte av” (Rådmann intervju, 2004). En oppfatning er at de interkommunale prosjektene er ”velfunderte og godt strukturerte prosjekt”. Innenfor en del tjenesteområder er interkommunalt samarbeid en forutsetning som alarmtjeneste, legevaktjeneste og miljørettet helsevern. Dette er alle områder som også stiller spesielle faglig krav til medarbeiderne. Det er imidlertid ikke gitt uttrykk for at en eller flere tjenester får økt faglig kvalitet og brukertilfredshet som en følge av interkommunalt samarbeid.

En registrert ulempe med interkommunale samarbeid er at det kan bli en ”stat i staten” (Rådmann intervju, 2004). Dette kan skje når kontrollen av det interkommunale selskapet ikke er underlagt rådmannen. Det gir ”en mer kronglete organisering og kan virke ineffektivt”(Rådmann intervju, 2004). Under slike forhold er det ønskelig at vertskommune prinsippet brukes, fordi da vil samarbeidet ligge i en linjeorganisasjon.

Finansieringen av de interkommunale prosjektene kan fungere etter ulike modeller. En modell kan være å yte etter folketallet i kommunen. I noen prosjekter kan det være nødvendig med en grunninvestering. Under slike omstendigheter kan det bli foretatt en 70-30 fordeling i forhold til kommunestørrelse og/eller tjenestebehovet.

En oppfatning er at det kan være en grense oppad for hvor stor en kommune kan bli, dermed kan det ved kommunal drift være stordriftsfordeler i drift og smådriftsfordeler i drift. Et

synspunkt er at tjenesten som leveres basert på et interkommunalt samarbeid, har en faglig god kvalitet. Selv en stor kommune innrømmer at summen av det kommunale samarbeidet øker kvaliteten og en stor kommune får også tilførsler av kompetanse og penger. Imidlertid påpekes det at det er en grense for hvor omfattende en tjenesteyting kan bli. For en stor kommune med presset økonomi vil bemanningen ikke økes, men nye oppgaver presses på eksisterende bemanning, dermed vil det være en kommunal smertegrense i forhold til oppgaver, tilgjengelig kompetanse og økonomi.

Ifølge en av de intervjuede rådmennene er kvaliteten på tjenesten en forutsetning for at det interkommunale samarbeidet kan fungere. Dersom kommunen opplever en forringelse av kvaliteten ser den ingen grunn til at samarbeidet skal fortsettes.

Likevel blir det hevdet at det ligger en utfordring i forhold til styringsform og styringsstruktur. Blant annet i forhold til at de kommunalt valgte representanter som deltar i interkommunale selskap bruker mer penger og inntar en annen arbeidsgiverpolitikk, enn det de gjør i saker vedrørende sin egen kommune. ”Det brukes mer penger utenfor eget hus, hvor de som deltar i IKS inntar en annen arbeidsgiverpolitikk, og det ser ut til at det er lettere å få utløst kvalitet i IKS.” (Rådmann intervju, 2004).

En utfordring er å sikre at det interkommunale samarbeidet ikke kommer til å leve sitt eget liv, ved at ”fagfolk styrer innholdet og ikke kommunene” (Rådmann intervju, 2004).

Likevel hevdes det at det ikke er organisasjonsformen som bestemmer suksessen ved det interkommunale samarbeidet. I enkelte interkommunale selskap er det ”et politisk styre som bestemmer. Det å være politiker kvalifiserer i seg selv ikke til å lede en bedrift, det diskvalifiserer selvsagt heller ikke” (Rådmann intervju, 2004).

Det oppfattes som en ulempe at IKS er blitt styrt av politikere når de glemmer økonomien og de glemmer å se helheten. Under slike omstendigheter kan de komme til å prioritere de interkommunale beslutningene fremfor de lokalpolitiske. Derfor er det en oppfatning at IKS’ene må være godt nok ettersett og ikke leve sitt eget liv.

Når kommunen sitter i regionrådsammenheng er det dessuten lettere å gi etter for økonomisk press, og dette gjør det samtidig vanskeligere for kommunene å holde budsjettkontroll. I tillegg kan det enkelt kommunestyret snu opp ned på det når forespørselen kommer fra IKS representantene, fordi IKS representantene ikke kan forplikte kommunestyrene.

## **7.5 STATLIGE ETATER I KOMMUNENE**

Det er trygd, politi/lensmann, ligningskontor, AETAT, post og prestekontor som er de statlige etater som før fantes i alle kommuner. Ifølge intervjuene med rådmennene er de fleste statlige etater nå flyttet til nærliggende større nabokommuner. Typisk er ligningskontor og AETAT for Aremark som er sentralisert til Halden. Det samme mønsteret går igjen i Våler hvor dette er sentralisert til Moss. Våler har trygdekontor og lensmannskontor igjen, det er det samme som i Aremark.

Når det gjelder post har omorganiseringen av denne statsetaten medført innføring av en ny form for organisering, nemlig post i butikk. Dermed har småkommunene fremdeles en post tjeneste, men den har funnet en ny form.

Det finnes eksempel på at nye integreringsordninger mellom statlige etater også får konsekvenser for kommunene. Dette gjelder blant annet SATS ordningen, hvor man på kommunenivå integrerer sosial kontor, arbeidskontor og trygdekontor i et forsøk på å få til en bedre koordinering mellom disse tjenestene. I Østfold foregår det også forsøk med SATS i enkelte kommuner. Dette viser at endringer i hvordan de statlige tjeneste skal forvaltes og koordineres kan få betydning for organisering av de statlige tjenestene på kommune nivå.

## **7.6 SYNSPUNKTER PÅ NY KOMMUNESTRUKTUR**

Blant de små kommunene eksisterer det en oppfatning om at de vil ha vansker med å fortsette alene. Derfor viktig at kommunen arbeider mot best mulig fellestjenester som kan sikre robusthet og kostnadseffektivt. En oppfatning er at små kommuner er dyrere pr. innbygger enn det man finner i bykommunene. Imidlertid blir det påpekt at selv ved en endring av kommunestrukturen, ligger det en utfordring i å kunne ha et tjenestetilbud til dem som bor perifert i kommunen.

Hvor en tjeneste administreres fra influerer nødvendigvis ikke på kostnadene ved tjenesten, er et annet synspunkt som kommer til uttrykk. Eksempler på tjenester som kan betjenes fra andre steder er IKT, lønn, regnskap og personaladministrasjon. Det blir likeledes påpekt at utflytting og samlokalisering av tjenester kan virke svekkende på det øvrige tjenestetilbudet i kommunen i forhold til kompetanse og eventuelt kostnader.

Skal man i gang med en ny kommunestruktur er det en oppfatning at denne må være tilpasset de oppgavene kommunene skal ha.

Det savnes blant annet en statlig fastsettelse av hva staten vil med kommunene, hva som skal være av regionale mellomledd. Skal det regionale mellomledd være region kommuner eller fylkeskommuner.

Det finnes ifølge ett synspunkt i intervjuene en radikal og en konservativ måte å betrakte kommunene på i dag. Ifølge dette synspunktet står Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti for en konservativ linje. Derimot står Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti for en radikal linje. Den konservative linjen legger vekt på at kommunene bare skal ha tjenesteyting. Den radikale linjen legger opp til at kommunene skal være et verksted for lokaldemokratisk utvikling og forståelse. Et synspunkt er hvordan effektivitet skal fungere sammen med kommunene som lokaldemokrati. Ifølge en av rådmennene, ”hva som er en optimal kommune vil være avhengig av hva vi ønsker med kommunene”. Det oppfattes derfor som vanskelig å si noe om hva som er en optimal kommunestørrelse.

Slik enkelte av rådmennene ser det ligger utfordringen i å finne ut hva som skal til, hva vi skal diskutere og hva ønsker vi. I utgangspunktet er det ingenting i veien for at ”man like godt kunne slått sammen alle kommunene, og derfor er utfordringen hva ønsker vi med kommunene og en eventuell ny kommunestruktur i Østfold” (Rådmann intervju, 2004).

Det gis uttrykk for at dersom kommunene ikke kan samarbeide bedre regionalt enn i dag, så er kommune sammenslåing det beste. Et synspunkt er at kommunene er for dårlig til å samarbeide og gi slipp på særinteresser. I tillegg er det et synspunkt at småkommunene er sårbare kompetansemessig og har vanskelig for å rekruttere de som er yngre og gjerne vil jobbe i et større miljø. ”Vi som er her (min anmerkning: i kommunen) vi er generalister, morgendagens lokalsamfunn kan ikke eksistere med denne inndelingen, trenger mer salgskraftig kompetanse i mengde og bredde” (Rådmann intervju, 2004).

Fra en småkommune gis det også uttrykk for at det ikke har noen interesse og relevans for kommunen hvorvidt det er regioner eller ei.

Argumentet om påstått lønnsomhet i forhold til kommunesammenslåing blir det uttrykt skepsis til, fordi det kan være vanskelig å måle. Imidlertid er det en erkjennelse at det ikke har vært gjort mye i forhold til sammenslåing rundt byene, og at dette kanskje burde vært et først skritt i retning av ny kommunestruktur. Et eksempel på sammenslåing i bynære strøk som blir nevnt er Moss og Rygge. Det er et synspunktet at sammenslåing knyttet til bynære kommuner har en gevinst å hente i forhold til samordning av tjenester og infrastruktur.



Når det gjelder ny regioninndeling med færre regioner skal de robuste kommunene overta oppgaver som før lå hos fylkeskommunene, blant annet de videregående skolene. Det blir uttrykt at det ikke er et godt nok argument at store robuste kommuner er best i stand til å ivareta de videregående skolene. En videregående skole trenger ingen stor kommune, fordi mange av de store byene har store og mer omfattende skoler enn det som en videregående skole er. En bedre organisering av de videregående skolene kunne være at en verstkommune hadde tilsyn med den videregående skolen.

Det argumenteres for at det som fungerer godt i dag ute i kommunene bør fortsette, og det bør være en lokal tilpassning av oppgaver og tjenester. Typisk sees dette i forhold til en liten kommune hvor ting kan gjøres enklere, og hvor det er god oversikt over de lokale forhold.

En annen utfordring det blir pekt på er at ulike strømmer kan gå i ulike retninger for en kommune. Typisk ved at handelslekkasjer og befolkningsstrøm kan gå mot flere kommuner.

Et annet synspunkt er at ”det burde ha kommet en oppgavereform før det kom en kommunereform. Det er vanskelig å peke på en struktur hvor det skal ytes noen tjenester til befolkningen uten å se på om kommunene klarer oppgavene.” (Rådmann intervju, 2004).

Det gis uttrykk for at en stor kommune ikke skal ha de samme typer oppgaver som en liten kommune ut fra kompetansen i kommunen. Dermed argumenteres det for at en stor kommune og en liten kommune ikke skal ha de samme rammevilkår og samme oppgaver. Stor kommuner kan oppleve at de små kommunene snylter på dem, spesielt siden det kan være begrenset med penger som følger med at en stor kommune påtar seg tjenesteoppdrag for en liten kommune.

Diskusjonen rundt en ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke gjøre kommunene bedre i stand til å løse de oppgavene de har i dag når kommunen ellers klarer å løse dem fornuftig i samarbeid med andre. ”Ved sammenslåing blir inntjening for kommunene dårligere, bør opprettholde kommunene som de er og samarbeide effektivt for å få det til” (Rådmann intervju, 2004). I forhold til regionnivået tillegges ikke dette en stor innvirkning på enkelte av de små kommunene, fordi de legger vekt på at videregående skole problematikk må løses interkommunalt, likeledes kollektivtrafikk og fylkeskommunale veier. Utfordringen slik enkelte kommuner ser det i forhold til kommune sammenslåing er pengene, følger pengene med defineres disse utfordringene som en ”struktur diskusjon” som må løses uavhengig av ny kommunestruktur (Rådmann intervju, 2004). En rådmann gir uttrykk for at diskusjonen knyttet til region inndeling er hypotetisk, fordi man ikke vet hva innholdet blir og hvordan regionen organiseres blant annet kan ”regionssaken får flere statlige oppgaver og noen fylkeskommune oppgaver brytes ned på kommunene.”(Rådmann intervju, 2004). Det gis også

uttrykk for at staten burde ta ansvar for ny kommunestruktur, og at diskusjonene knyttet til ny kommunestruktur burde vært styrt fra Stortinget.

Flere av rådmennene gir uttrykk for at det kan være vanskelig å ha synspunkter på en ny kommunestruktur, fordi dette vil være avhengig av hvordan en slik struktur blir seende ut. På den annen side gis det uttrykk for at ny kommunestruktur vil være en fordel ut fra kommunikasjonslinjer og infrastruktur i Østfold. Spesielt fremheves problematikken knyttet til lokalisering i forhold til E18, E6 og jernbanen.

I tillegg er det viktig at man ser bort fra gamle lokaliseringshensyn når ny kommunegrense skal lages, fordi historiske og personlig hensyn kan hindre at man får funksjonelle kommunegrenser.

I forhold til videregående skoler kreves store enheter, enheter fra 20.000 – 100.000 innbyggere, hvor 20.000 er end ideell størrelse dersom det finnes ressurser å styre etter. Et nevnt eksempel på en riktig kommunestørrelse kunne være Ski og Follo.

Det kommer klart til uttrykk at ny kommunestruktur er et politisk spørsmål og det vil være avhengig av hvordan region inndelingen blir. Imidlertid er det ett syn at tallet på kommuner i Østfold burde vært halvert. Det gis samtidig uttrykk for at kommunegammenslåing så sterkt er knyttet til fysiske kommuner, og at en annen betraktningssmåte kan være å snakke om virtuelle sammenslåinger. I virtuelle sammenslåinger kunne man tenke seg at det var en kommune som hadde ansvaret for helse og sosialtjenesten og hvor oppgavene ble styrt og administrert. Så kunne den utførende dele bli gjort av ansatte fra samarbeidende kommuner. Ideen var at en slik betraktningssmåte ville kunne flytte fokus vekk fra sammenslåing slik at kommunene ble mer avslappet i forhold til diskusjonene knyttet til ny kommunestruktur.

## ***7.7 OPPSUMMERING AV DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET***

Et sentralt argument for fortsatt opprettholdelse av en kommunestruktur er desentraliseringsprinsippet. Ved å opprettholde en desentralisert struktur blir oppgavene så tett på innbyggerne som mulig. Dette gir muligheter for å tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold og skaper et bredt demokratisk fundament for løsningen av de offentlige oppgaver. For å kunne løse sine oppgaver er kommunene i Østfold, som andre, avhengig av inntekter, kompetanse og myndighet. Alle disse tre forhold har betydning i forhold til de oppgaver en kommune kan

løse (myndighet), hvordan den skal gjøre det (kompetanse) og hvilke ressurser den har til rådighet for å kunne handle (inntekter).

Små kommuner i Østfold løser disse utfordringene gjennom interkommunalt samarbeid, fordi det gir dem muligheter få å få fatt i kompetanse og det gir mindre økonomisk og ressursmessig belastning siden det er flere som deler på utgiftene til kompetansen.

For de større kommunene kan det interkommunale samarbeidet oppleves som en belastning, spesielt dersom det ikke er samsvar mellom de nye oppgavene dette påfører de store kommunene og den økonomi som trengs for å gi best mulig tjenesteyting. Dette fører til at de store kommunen påtar seg de interkommunale forpliktelsene, men presser oppgavene inn i en stram kommuneøkonomi med begrensede ressurser. Dette betyr at det interkommunale samarbeidet for store kommuner kan føre til høye *transaksjonskostnader*.

Kompleksiteten knyttet til tjenesteyting i kommunene vil øke, blant annet ved at internasjonale vedtekter i stigende grad er med på å stille krav til tjenestene. Et godt eksempel på dette er de kravene som i dag er til anbudsinnbydelse. Kommunene i Østfold har etablert Innkjøpsforum som et organ som skal ivareta den kompleksitet og de krav som i dag stilles til anbudsinnbydelser. Alle kommunene i Østfold deltar i Innkjøpsforum. Dette viser at økende kompleksitet gjennom nye krav til de kommunale tjenestene, utfordrer alle kommuner uavhengig av størrelse.

Det er som forvalter av det lokale demokrati kommunene har sine største fordeler. Det er i hovedsak kommunene som sitter på den lokale stedskunnskapen og kan se virkningen av de ulike tjenester og tiltak som utøves. Det er også kommunene som kjenner begrensningene i det formelle apparat, i organiseringen av oppgaveløsningen og som kan påpeke behovet for eventuell samordning. Disse forhold er av betydning i forhold til hvilke evner kommunene har til å løse sine pålagte oppgaver, og i hvilken grad disse kan løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Samtidig er det omfattende interkommunale samarbeidet i Østfold en indikasjon på et strukturproblem som ikke kan løses uten at kommunestrukturen endres. Omfang av den interkommunale samarbeidet og de stadig nye kravene til hvordan en tjeneste skal ytes, taler for dette. Av andre argumenter kan nevnes faglig bæredyktighet, mangler i forhold til oppgaveløsning og utnyttelse av stordriftsfordeler. Selv om interkommunale samarbeid til en

viss mon kan kompensere for noen av disse mangler, vil det være problemer i forhold til at noen oppgaver ikke passer inn i en samarbeidsstruktur, og at det kan være uklarheter i forhold til i hvilken grad samarbeidet forplikter (kommunestyret kan si nei).

Selv om nærhet til befolkningen og stor lokal forståelse kan tale for at små kommuner utøver bedre lokaldemokrati, er dette ikke ensbetydende med at store kommuner ikke i like store grad kan ha velfungerende lokaldemokrati. En undersøkelse i Danmark viser nettopp dette (Strukturkommissjonens betænking, 2004). Det er derfor viktig å være oppmerksom på at lokaldemokratidebatten kanskje i større grad bør preges av argumenter knyttet til lokalbefolkningens interesse for lokalpolitikk, følelse av tilknytning til kommunen, viten om kommunalpolitikken og innbyggernes følelse av å bli hørt. Dermed kan befolkningens sammensetning og interesser kanskje ha større betydning for lokaldemokratiet, enn kommunestørrelsen. En fortsatt opprettholdelse av 18 kommuner i Østfold bør derfor ikke kun sees i forhold til lokaldemokratifunksjonen.

Interkommunale samarbeid vil også måtte forholde seg til en internasjonal utvikling og dette gjelder spesielt kommunenes rolle ut fra et regionalt perspektiv. Det innebærer at man ut fra et planleggings- og politisk perspektiv retter oppmerksomheten mot den fysiske, sosiale, kulturelle og økonomiske utviklingen hvor et større geografisk område blir sett i sammenheng. En slik regionaliseringstankegang er begrunnet med at det vil styrke demokratiet om det lokale og regionale folkestyret gis utviklingsmuligheter. Disse utviklingsmulighetene er blant annet knyttet til at de store samfunnsutfordringene innen miljø, nærings- og sysselsettingsutvikling m.m. mest effektivt kan løses gjennom innsats i større regioner, blant annet ved at en større del av ansvaret for forvaltningen av virkemidlene delegeres til regionalt nivå. Inn under denne debatten hører også kultur og regional identitet (St.meld. 29, 1997).

En regional planleggingstankegang legger dermed vekt på arealdisponeringen sin betydning i forhold til samfunnsutviklingen og miljøvernet. I forhold til Østfold vil både den regionale inndelingen og oppgavefordelingen påvirke arealdisponeringen og behovet for å samordne arealpolitikken bedre. Utfordringen er hvorvidt det er mulig å få til en omforent arealpolitikk hvor både kommunale, statlige og private hensyn er ivaretatt. Nøkkelen til en helhetlig arealpolitikk ligger hos de kommunale og statlige myndigheter, fordi disse sitter på de virkemidlene som eventuelt må samordnes for å få til den ønskede utvikling av arealene.

Ifølge Amdam (2003) blir regional planleggingen over hele Europa ”reorientert mot meir romleg planlegging med integrering av fysiske, økonomiske og sosiale element i politiske institusjonsbyggande prosessar” (Amdam, 2003: 167). Denne måten å tenke regionalplanlegging på medfører at det skjer en utvikling fra fysisk planlegging til mer integrert planlegging hvor man ser på hvilke unike ressurser en region har som kan bidra til å styrke regionens konkurransekraft og økologiske bærekraft. En slik utvikling medfører dessuten at det er aktuelt å involvere både private og frivillige aktører i regionplanleggingen (Amdam, 2003). Her ser vi konturene av den nye organisering som kreves for å oppnå en bedre regional samfunns- og demokratiutvikling. Det dannes nye konstellasjoner av personer og dermed interesser som fremstår som et omforent partnerskap. Amdam (2003: 168) bruker begrepet ”multiaktørsystem” for å beskrive et slikt partnerskap innen regional planlegging og utvikling som både dekker multinivå og multisektor. Når Amdam (2003: 168) velger å anvende et slikt perspektiv for å beskrive både hvem, hvordan og hva som bestemmer innholdet i regionalplanleggingen, sier han samtidig at her er ulike syn representert og at det dermed også ligger ulike interesser bak regionalplanlegging.

Dette viser at kommunene i Østfold står overfor en del regionale utfordringer som det kan være vanskelig å få løst gjennom interkommunalt samarbeid, fordi interkommunalt samarbeid har begrenset myndighet og ressurser ut fra de regionalplanleggingsmessige problemstillinger. Selv om det interkommunale samarbeidet står sterkt i Østfold og har gjort det lenge og langt på vei bidrar til god tjenesteyting spesielt for de små kommunene, kan det argumenteres for at det ligger noen *regionale utfordringene* som det interkommunale samarbeidet ikke kan løse uten en bredere regionstenkning.

---

## 8 SCENARIER FOR ØSTFOLDS KOMMUNE- STRUKTUR

---

### **8.1 INNLEDNING.**

I mandatet for denne utredningen heter det at en ønsker å utvikle scenarier om fremtidig kommunestruktur i Østfold. Slike scenarier vil som nevnt innledningsvis måtte oppfattes som ”bilder” av en fremtidig tilstand, som kan hjelpe til å klargjøre hvilke fordeler og ulemper ulike kommunestrukturer vil kunne ha for å etablere ”robuste kommuner”. Gjennomgangen i kapitlene foran har vist til en rekke forhold har betydning for den fremtidige kommunestrukturen. Vi har i utredningen konsentrert oss om fire slike forhold; forvaltningspolitiske rammebetingelser, transaksjonskostnader, og ”den regionale” og ”organisatoriske” utfordring for å etablere robuste kommuner. Vi har i de tidligere kapitler vist hvordan endringer i rammebetingelsene vil kunne påvirke fremtidens kommunestruktur, og hvordan utviklingen i synet på hva en kommune ”er”, vil ha betydning for hvilke av de ulike robustetskriteriene som vil ha størst betydning i fremtiden. Videre er det redegjort for de utfordringer interkommunalt samarbeid representerer. Selv om vi innser at også denne tilnærmingen har sine begrensninger mener vi at disse momentene til sammen kan gi et grunnlag som kan bidra til en diskusjon om fremtidens kommunestruktur i Østfold.

I utgangspunktet vil de forholdene vi har trukket frem legge grunnlag for mange ulike scenarier. Det kan nevnes at det i 1980-tallet ble hevdet oppfatninger om at Østfold kanskje i fremtiden burde være en kommune – de relativt korte avstander og befolkningsgrunnlaget tatt i betraktning. En annen tanke har vært å dele fylket i to kommuner, en vendt mot Oslo (Mosse-regionen og deler av Indre Østfold), og det øvrige fylke som en ”Østfold-kommune”. Vi har imidlertid ikke valgt å diskutere disse mulige scenariene, uten at en derved kan hevde at de ikke kan bli aktuelle i den fremtidige diskusjonen. En av grunnene til at vi ikke diskuterer disse mulige scenariene er at vi tror at slike løsninger ikke vil fremkomme gjennom lokale og frivillige prosesser, men vil måtte være resultatet av statlige beslutninger – som

”tvangssammenslåinger”. Vi har derfor valgt tre grunnmodeller i den videre diskusjonen: den første er den eksisterende situasjon med 18 kommuner og det omfang og form på interkommunalt samarbeid som nå eksisterer. Den andre er en videreføring av samarbeidsordninger til et mer omfattende interkommunalt samarbeid, knyttet til etablering av samkommuner. Den tredje er ulike alternativer for radikale endringer i kommunestrukturen gjennom kommunesammenslåinger - fire regionkommuner eller andre løsninger.

Den modellen vi har arbeidet etter tilsier at en tar de mangedimensjonale aspektene ved robustetskriteriene på alvor. I mange tilfeller ender en diskusjon av kommunestruktur med at en (bevisst eller ubevisst) fokuserer på de økonomiske og samfunnsgeografiske variable for fremtidig utvikling. Dette skyldes nok flere forhold, men under en diskusjon om robusthet ligger ofte en oppfatning om at det er de demografiske, arealplanmessige og økonomiske aspektene som legges til grunn for forslag til kommuneinndeling. Her er etter vår oppfatning de forskningsbaserte kunnskapene om betydningen av kommunestørrelse - i forhold til de fire dimensjonene robusthetsbegrepet inneholder - viktige som korrigerer – jf. kapittel 3, avsnitt 3.3.

Samtidig vil en diskusjon på dette grunnlaget innebære at en konstaterer at når det gjelder utviklingen av et (mer) robust lokaldemokrati, mer effektiv tjenesteyting og økt rettsikkerhet, vil en kunne ivareta mange av disse målene uten at det forutsetter radikale endringer i kommunestrukturen. I det hele tatt kan en hevde at det vi har betegnet som ”den organisatoriske utfordringen” – og som innbefatter alle disse forholdene - ikke tilsier behov for generelle, og omfattende endringer i kommunestrukturen. Her tilsier kunnskapen om et helhetlig perspektiv, der en ser på effekten av kommunestørrelse på ulike kriterier av robusthet, at det er argumenter både for å unngå ”for store” og ”for små” kommuner. Samtidig har vi vist at kommunene i dag er dynamiske organisasjoner som er i stand til å tilpasse seg nye oppgaver og rammebetingelser. Dette skyldes først og fremst at det de siste 20 årene har skjedd en revolusjon i organisasjons- og lederkompetanse i kommunene – også i Østfold. Mye tyder på at kommuneorganisasjonen vil kunne møte mange av de utfordringene en står overfor gjennom det arsenal av organisatoriske virkemidler som i fremtiden vil stå til disposisjon. Et eksempel er at en kan utvikle nye og mer ”vitale” arbeidsformer i lokalpolitisk arbeid. Et annet eksempel er at en vil kunne møte krav om spisskompetanse i forhold til sjeldne og ”tunge” oppgaver i helse- og sosialsektoren gjennom ulike former for

kompetanseinnhenting og interkommunale ordninger. Et tredje eksempel er at kostnadseffektiv tjenesteyting og økt vektlegging av rettsikkerhetsaspekter vil kunne ivaretas gjennom organisasjons- og styringsmodeller der disse hensynene er satt spesielt i fokus. Disse synspunktene innebærer at – *isolert sett* – ”den organisatoriske utfordringen” *generelt* kan møtes gjennom andre virkemidler enn radikale kommunesammenslåinger, selv om en i små kommuner vil kunne se for seg også argumenter for sammenslåinger ut fra for eksempel hensynet til effektiv tjenesteyting, behov for spisskompetanse osv. Dette reflekteres i drøftingen av scenariene under ved at disse i liten grad er konkrete med hensyn til forslag til endringer i kommunestrukturen.

Det stiller seg imidlertid annerledes dersom en tar utgangspunkt i ”den regionale utfordringen”. Her vil en kunne ta for seg spesifikke problemstillinger knyttet til hvordan de ulike delene av fylket skal håndtere krav til et samordnet og helhetlig grep om samfunnsutvikling og arealplanlegging dersom en opplever en sterk vekst i befolkningen. Vi argumenterer her for at det da vil kunne være generelt behov for til dels radikale endringer i kommunestrukturen, men også til i arronderinger/grensejusteringer noen steder. Med utgangspunkt i de synspunktene som ble fremmet i kapittel 6, vil det i scenariene her være relativt presise forslag til endringer i kommunestrukturen. Som ellers i rapporten gjør vi også her oppmerksomme på at de forslagene som lanseres er basert på relativt tentative vurderinger. Vi anser likevel disse som et godt grunnlag for å stimulere til en åpen diskusjon om den fremtidige kommunestrukturen.

Det mangedimensjonale perspektivet på ”robuste kommuner” har noen viktige implikasjoner: det medfører at en ikke bare kan fokusere på de(n) dimensjonen(e) der det tross alt er gode grunnlagsdata, som økonomiske, demografiske og andre samfunnsgeografiske data. Og det er selvsagt fristende å ha trygg grunn under bena når en beveger seg i konfliktfylt område. Troen på at en kan beregne seg frem til en bestemt kommunestruktur er sterkere jo enklere mål for robusthet en velger å fokusere på. Slik vi ser det er de kravene som stilles til robusthet såpass komplekse og kriteriene så dynamiske at en ikke vil kunne finne en optimal kommunestruktur en gang for alle. Den modellen vi har presentert tidligere, viser da også at det er forhold også utenfor de mangedimensjonale kriteriene for robusthet som kan spille inn på avgjørende måter i forhold til kommunenes fungering i det moderne samfunn. Vi har vektlagt noen forhold spesielt: de premissene for kommunenes forvaltningsmessige rolle som overlokale forvaltningsstrukturer legger, transaksjonskostnadene ved å endre kommune-

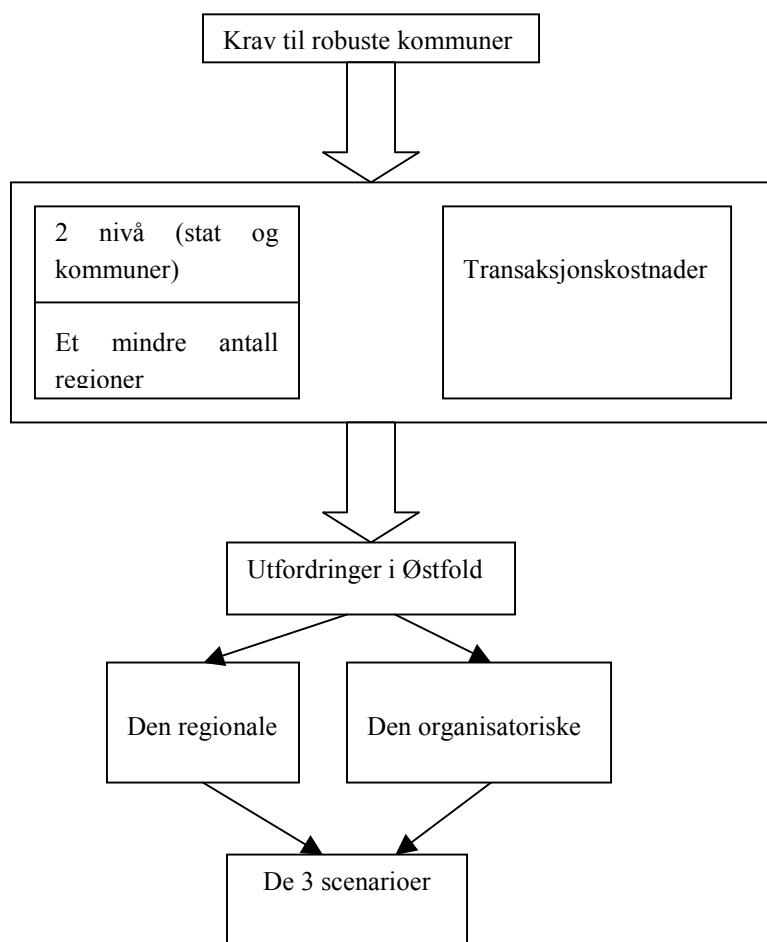


struktur, de utfordringene krav om å etablere moderne organisasjons-, styrings- og arbeidsformer som kan bidra til kostnadseffektiv drift innebærer ("den organisatoriske utfordringen") og måten en skal håndtere en betydelig vekst og tilflytting i Østfold på ("den regionale utfordringen").

I drøftingen av de ulike scenariene vil vi derfor legge vekt på å diskutere hvordan rammebetingelser i form av overlokale ordninger og transaksjonskostnader, sammen med konsekvensene i forhold til den regionale og den organisatoriske utfordringen virker inn på det enkelte scenarios grad av robusthet.

Modell 1 illustrere hvordan vårt resonnement på en mer skjematisk måte. I det resonnementet som fremstilles i modell 1 er ikke fylkeskommunen med.

**Modell 1: Modell over de forhold som innvirker på de tre scenarioene som er skissert.**



Modell 1 viser at det eksisterer noen rammebetingelser for hvordan man kan forestille seg en ny kommunestruktur i Østfold. Disse rammebetingelsene, endringer i det regionale forvaltningsnivået, transaksjonskostnader, regionale og organisatoriske utfordringer, er blitt presentert og diskutert i rapporten. Ut fra modell 1 vil vi nå skissere de 3 scenarioene for ny kommunestruktur i Østfold som kan trekkes ut fra våre tidligere refleksjoner.

## **8.2 SCENARIO 1: INTERKOMMUNALT SAMARBEID VIDEREFØRT.**

*Endringer i overordnet forvaltningssystem – regioner eller to-nivå-modell:*

Dersom en etablerer en ny forvaltningsstruktur, der fylkeskommunen erstattes med 5 – 7 regioner på landsbasis, eller at en etablerer en ”to-nivå-modell”, vil dette scenariet stå overfor store utfordringer. En slik løsning vil innebære at kommunene vil bli tillagt nye, tunge oppgaver, for eksempel ved at videregående skoler vil bli overlatt til kommunene. Disse oppgavene vil kreve et befolkningsunderlag, kompetanse og økonomiske ressurser som ikke vil være til stede i de fleste kommunene i Østfold, selv om de største bykommunene meget vel kan tenkes å kunne ivareta for eksempel driften av videregående skoler like bra som fylkeskommunen. En må derfor forvente at en endring i overlokale forvaltningssystemer med etablering av regioner eller en to-nivå-modell vil innebære at det vil bli et veldig press for å etablere mer radikale samarbeidsformer eller kommunesammenslåinger i forhold til de minste kommunene i fylket.

*Transaksjonskostnader*

En slik modell vil innebære at en unngår konflikter om kommunestrukturen, og slik sett vil det ikke være transaksjonskostnader knyttet til dette scenariet.

*Den organisatoriske utfordring*

Som vi har påpekt foran, er det etter vår gjennomgåelse av litteraturen på området ikke grunnlag for å hevde at en generelt finner omfattende stordriftsfordeler i driften av kommunale tjenester. Også med hensyn til de lokaldemokratiske dimensjonen vil det kunne hevdes at denne ikke slår ut negativt for store kommuner. De utfordringene en har er stort sett knyttet til at noen oppgaver – f.eks. et fåtall brukere som krever spesialiserte tjenester og et kompetansenivå en ikke har i de mindre kommunene – legge til rette for interkommunale

samarbeidsordninger. Gjennomgangen av dagens samarbeidsordninger viser at kommunene i fylket samarbeider i de tilfeller hvor det er klare økonomiske gevinster ved et samarbeid. Et godt eksempel er samarbeidet om Mortenstua i Indre Østfold, et annet er Hvalers kjøp av tjenester fra Fredrikstad kommune.

Utfordringene knyttet til *vitalisering av lokaldemokratiet* må løses gjennom å etablere nye politiske arbeidsformer både i større og mindre kommuner. De data vi har viser at kommunene i Østfold viser endringsvilje, med fokus på å etablere overordnede styringsmodeller, kostnadseffektiv tjenesteyting og nye relasjoner til brukerne av tjenester og befolkningen generelt. Disse prosessene skjer i både store og små kommuner, men i varierende tempo. Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at den organisatoriske utfordringen ikke møtes like effektivt i store som i små kommuner.

#### *Den regionale utfordring*

Den viktigste utfordringen for den eksisterende kommunestrukturen dreier seg om å håndtere ”den regionale utfordringen”. Som vist i kapittel 6 vil Østfold stå overfor formidable utfordringer knyttet til en sterk befolkningsvekst, med de krav til arealplanlegging; transport, boliger, skolestruktur og lokalisering av andre tjenester. Jo mer en vektlegger den regionale utfordringen, slik denne er beskrevet i kapittel 6, jo mindre robust fremstår den eksisterende kommunestruktur.

Alt i alt er det grunner for å hevde at dette scenariet, med de eksisterende 18 kommunene, kan være tilstrekkelig robuste i forhold til den organisatoriske utfordringen, der det lokaldemokratiske elementet og tjenesteyting er særlig i fokus. På den annen side vil endringer i de forvaltningsmessige rammebetingelsene gjennom avvikling av fylkeskommunen og etablering av større regioner eller en to-nivå-løsning, virke sammen med de regionale utfordringene vi har beskrevet, til å gjøre denne løsningen stadig mindre robust.

Selv om man velger å beholde en struktur med relativt mange kommuner i fylket viser analysen i kapittel 6 at noen justeringer av kommuneinndelingen med fordel kan gjennomføres selv om Østfold vil få en moderat vekst i årene framover:

1. Det bør gjennomføres en kommunesammenslutning i Mosse-regionen. Rygge, Moss og søndre deler av Vestby er stort sett et sammenhengende tettsted. Ved siden av de

miljømessige fordeler man vil oppnå ved en samordnet planlegging og forvaltning, ligger det også til rette for å hente ut driftmessige gevinster ved at området ble en kommune.

2. En sammenslutning av Hobøl og Spydeberg bør tas opp til ny vurdering. Knapstad som er det nest største tettstedet i Hobøl ligger helt opp mot Spydeberg sentrum. En samordnet utbygging av disse to tettstedene vil gi miljømessige gevinster samtidig som en utbygging her vil gi et større befolkningsunderlag for privat handel og servicevirksomhet. Ved at Hobøl har sin kommuneadministrasjon plassert ved Elvestad hvor det ikke finnes noen annen virksomhet, bidrar ikke den offentlig virksomheten i kommunen til å styrke senterstrukturen.

Dersom begge disse sammenslutningene skal gjennomføres, bør det utredes om Søndre Hobøl/Ringvoll-området bør overføres til Moss. I så tilfelle bør kommunesammenslutningen gjennomføres samtidig. Forslaget har dessuten konsekvenser for Follo, hvor den gjenværende del av Vestby bør slås sammen med Ås eller Frogn. En slik koordinert endring av kommuneinndelingen i denne regionen vil også ha konsekvenser for Våler, som vil bli liggende inneklemt av et "Stor-Moss". Våler kommune bør i så tilfelle helt eller delvis – det vil si den vestre delen - slås sammen med Moss. Se vedlegg 1 for en kartmessig orientering.

### **8.3 SCENARIO 2 – SAMKOMMUNER**

Det som skiller samkommuner fra andre interkommunale samarbeid, er at en samkommune har et eget politisk styringsorgan som er indirekte valgt fra kommunestyret i den enkelte kommune som inngår i samkommunen. Ut over det forhold at en samkommune har et større geografisk nedslagsfelt enn en kommune, har en samkommune en selvstendig økonomi som er indirekte finansiert av de deltakende kommunene. En samkommune har ansvar for å løse flere oppgaver og har dermed også beslutningsmyndighet. Samkommunen er en egen juridisk enhet med en egen administrasjon (Interkommunalt samarbeide –Frosta-Levanger-Verdal, 2003). Dette innebærer at en samkommune har en større handlingsfrihet enn det man kan finne i interkommunale samarbeid etter kommunelovens paragraf 27. En samkommune vil dermed ha bedre muligheter for å styre og styrke sin kompetanse og ressurser

### *Endringer i overordnet forvaltningssystem – regioner eller to-nivå-modell:*

Denne løsningen vil kunne være bærekraftig i forhold til å løse de oppgavene som en kan tenkes vil bli lagt til kommunenivået etter at fylkeskommunen er nedlagt og det er etablert større regioner/to-nivå-løsning.

### *Transaksjonskostnader*

Transaksjonskostnadene kan bli større enn en i utgangspunktet tror. Dette har sammenheng med at en må fordele oppgaver mellom kommune og samkommune-nivået, og at en på samkommune-nivået må samordne oppgaver fra de deltakende kommunene. Det kan også forventes motstand i befolkningen og blant ansatte til en slik løsning. I forbindelse med etablering av Innherred Samkommune viste det seg at kommunestyret i en kommune i første omgang gikk imot forslaget, og at det var betydelig motstand i befolkningen i flere av kommunene.

### *Den organisatoriske utfordring*

Den organisatoriske utfordringen er her et viktig problem. Dette skyldes dels at en må avgi politisk innflytelse til et politisk organ som er indirekte valgt. Dette gir assosiasjoner til fylkeskommunen før etablering som selvstendig forvaltningsnivå i 1976, og mange av de innvendingene mot det politiske systemet som en da hadde kan gjøres gjeldende overfor samkommune-ordningen. Her var det særlig den geografiske ”kampen om ressurser” mellom representanter fra de daværende ”primærkommunene” samt at disse representantene ikke var direkte folkevalgt, som var innvendingen. På den annen side er det grunn til å tro at politiske arbeidsmåter kan vitaliseres, og at relevansen av de beslutningene som fattes vil være større ettersom det dreier seg om mer omfattende konsekvenser enn det som gjelder for de gamle kommunene.

Når det gjelder tjenesteyting, vil samkommune-ordningen kunne ”samle opp” oppgaver som vil måtte tillegges interkommunale samarbeidsordninger uansett. Her vil det kunne være grunnlag både for et bedre politisk styring med interkommunalt arbeid, og samtidig at en unngår oppflising av dette arbeidet gjennom interkommunale selskaper. Samkommuner representerer et alternativ til for eksempel etablering av fire regionkommuner, og vil da kunne fremstå som en måte å etablere de fire Østfold-regionene som samkommuner. Dette vil kunne være en relativt enkel overgang fra dagens situasjon, der det etter hvert har vokst frem ordninger, blant annet regionråd, som vil kunne danne basis for en slik ordning.

### *Den regionale utfordring*

I forhold til den regionale utfordring, vil samkommunen fremstå som et virkemiddel som kan skape grunnlag for ”robuste” svar på de krav til overordnet arealplanlegging som vil måtte komme. Her vil det være naturlig at en - med utgangspunkt i de momentene som er gjennomgått for de ulike regionen i fylket – tar for seg mulige samkommuneløsninger som er tilpasset lokale behov.

I ulike sammenhenger har en hevdet at samkommunen kan organiseres som et overordnet ”kommunekonsern”, med de deltakende kommunen som ”eiere”. En slik løsning kan på kort sikt gi muligheter for politisk styring og effektiv oppgaveløsning. Men samtidig er erfaringene med slike konsernmodeller (der ”eierne” har gått sammen om en overlokal konsern-struktur) generelt hevdes å være en organisasjonsform ”ved veis ende, på kanten av stupet” (Mintzberg 1989). Grunnen til dette er at det er en løs struktur som er frembragt som en ”siste” løsning (her for å unngå svakheter med den eksisterende kommunestrukturen og samtidig unngå kommunesammenslåinger). Mye tyder på at en slik organisering må anses som en mellomløsning. En tanke er at denne vil kunne legge grunnlag for utvikling i kommunestrukturen i to ulike tempo ( a la integrasjonen i EU, uten sammenlikning for øvrig). Der hvor en opplever at transaksjonskostnadene er for høye til at en går inn for kommunesammenslåinger, vil dette kunne være en mellomvei som kan vare ved inntil befolkningen er mer rede for kommunesammenslåing.

At i alt er samkommunen robust i forhold til endringer i overordnet forvaltningsstruktur, har relativt lave transaksjonskostnader, er godt tilpasset den regionale utfordringen, men har svakheter knyttet til måten en her håndterer den organisatoriske utfordringen. Evalueringen av Innherred samkommune vil kunne gi et bedre grunnlag for å justere modellen i forhold til de organisatoriske utfordringene vi har pekt på.

Sett i forhold til ”den regionale utfordringen” i Østfold vil det både i Moss og Indre Østfold være grunnlag for å opprette samkommune. I tillegg til å lage samkommuneløsninger mellom Moss – Rygge (evt. Våler) og Hobøl-Spydeberg, vil det antakelig være aktuelt å vurdere en slik løsning for Askim, Eidsberg og Trøgstad.

Ulempen med en samkommuneløsning i Mosse-regionen er at den kommuneinndeling vi peker på som mest hensiktsmessig, innebærer en deling av kommuner. Hva med den delen av Vestby kommune som det ikke er behov for å samordne med Moss?

Samkommune kunne også være en løsning for Nedre Glomma med hensyn til areal- og transportplanlegging. På den måten kan man etablere et administrativt apparat og felles beslutningsorgan med ansvar for å gjennomføre en helhetlig arealdisponering og transportplanlegging. I dag er areal- og transportplanen mer et intensjonsdokument enn en bindende plan. Se vedlegg 2 for en kartmessig orientering.

#### ***8.4 SCENARIO 3 – REGIONKOMMUNER (ELLER ANDRE FORMER FOR OMFATTENDE REDUKSJON I TALLET PÅ KOMMUNER).***

*Endringer i overordnet forvaltningssystem – regioner eller to-nivå-modell:*

Mange vil hevde at dersom fylkeskommunen nedlegges, og det etableres større regioner eller en velger en ”to-nivå-modell”, vil dette fremtvinge omfattende endringer i kommunestrukturen der regionkommuner vil bli løsningen. Dette momentet er det liten grunn til å utbrodere, for så vidt som at de oppgavene som da må forventes overført til kommunene, vil innebære at mange kommuner vil være for små til å kunne håndtere dem på en god måte. Her vil også en også unngå ”et fjerde” (eller eventuelt ”et tredje”) forvaltningsnivå.

*Transaksjonskostnader*

Transaksjonskostnadene må forventes å bli store i dette scenariet. Dersom befolkningen opplever at løsningen er fremtvunget av de endringene i overordnet forvaltningsstruktur som statlige myndigheter har påført dem, vil det lokale konfliktnivået kunne reduseres. Samtidig vil det være store utfordringer knyttet til organisatoriske tilpasninger og samordning mellom tiltak og tjenester i de kommunene som blir slått sammen.

*Den organisatoriske utfordring*

I forhold til kostnadseffektiv tjenesteyting vil få regionkommuner kunne ha visse stordriftsfordeler. Men som vist i kapitel 3, vil da kommunene bli så store at de snarere vil

kunne gå fra å være ”for små” i forhold til kompetanse og effektiv drift til å bli ”for store” – det vil si falle i kategorien sammen med ”storbykommuner”. Samtidig vil større kommuner måtte forventes å ha bedre kompetanse i forhold til å kunne utvikle nye politiske arbeidsmåter, ivareta rettsikkerhet gjennom juridisk kompetanse og klageordninger med tilstrekkelig avstand og profesjonalitet. Store kommuner vil også kunne forventes å utvikle organisasjonsmodeller for tjenesteyting som er basert på organisasjonsmodeller som er velprøvde i forhold til krav om kvalitet og kostnadseffektivitet (selv om modellene ikke alltid ”leverer” det som hevdes).

### *”Den regionale utfordring”*

Dette scenariet er skreddersydd for å møte ”den regionale utfordring”. Dersom en velger å vektlegge behovet for å møte de utfordringene befolkningsveksten innebærer, sammen med behovet for å tilrettelegge for næringsutvikling ut fra dette, vil dette scenariet være å foretrekke. Samtidig er det flere kommuner der den regionale utfordringen ikke krever endringer i kommunestrukturen. Her er det driftsøkonomiske argumenter som kan gjøres gjeldende.

Tradisjonelt er Østfold inndelt i de 5 små len: Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Moss og Indre Østfold. Vi har i kapittel 6 pekt på at en større sammenslutning av kommuner vil være hensiktsmessig dersom Østfold får mange nye innflyttere det skal skaffes boliger og ytes tjenester til: at man de neste 15 år skal bygge opp bymessige strøk som utgjør en befolkning større enn Haldens i dag. Hvordan blir så kommunekartet i Østfold dersom man velger å gjennomføre en regionkommune-modell med utgangspunkt i å skulle møte ”den regionale utfordringen”?

1. Moss kommune blir da Moss, Rygge, Såner fra Vestby, Ringvoll fra Hobøl, Våler og Råde. Her kan det være en alternativ løsning å beholde Råde, men tillagt Svinndal fra Våler.
2. I Indre Østfold kan det tenkes to løsninger:
  - a. En løsning hvor det blir 3 kommuner:
    - Hobøl (minus Ringvoll), Spydeberg, Skiptvet,
    - Askim, Trøgstad, Eidsberg og eventuelt Marker.
    - Rakkestad.



b. En løsning hvor det blir en stor-kommune fra Hobøl til Marker, mens Rakkestad fortsatt opprettholdes.

3. Aremark slås sammen med Halden
4. Fredrikstad, eventuelt med Hvaler
5. Sarpsborg.

Rømskog overføres til Akershus og slås sammen med Aurskog/Høland.

Det mest radikale forslaget gir bare 6 kommuner i fylket.

Med en litt mindre drastisk sammenslutning blir det 8 kommuner hvor man får 5 bykommuner:

- Moss, Fredrikstad og Sarpsborg med befolkning fra 50000 - 70 000
- Halden og Askim-Eidsberg-Trøgstad-Marker med rundt 30 000 innbyggere
- 3 landkommuner: Spydeberg – Hobøl - Skiptvedt , Råde - Svindal og Rakkestad, hver med 7000 – 10 000 innbyggere.

Hver av de 3 landkommunene vil ha et klart kommunesenter i hhv. Spydeberg/Knapstad, Karlshus og Rakkestad. Alle kommunene vil ha en befolkning i tettstedet som gir grunnlag for offentlig og privat service slik at det vil fungere som et lokalsenter i området. Både Spydeberg og Karlshus vil ha god jernbanetilknytting ved siden av å ligge nær inntil 4-felts motorvei.

Hvor Skiptvet skal innlemmes kan sikkert diskuteres, om kommunen alternativt bør slås sammen med Askim. En sammenslutning med Spydeberg og Hobøl vil imidlertid være en fusjon av mer likartede kommuner i størrelse og næringsgrunnlag, noe som kan redusere transaksjonskostnadene. Se vedlegg 3 for kartmessig orientering.

## **8.5 KONKLUSJONER**

Vi har her lagt vekt på å diskutere hvordan en kan etablere en inndeling i ”robuste kommuner” i Østfold, knyttet til de krav og forventninger som en ser vil stilles til kommunene i fremtiden. Vi har lagt vekt på at begrepet ”robuste kommuner” er mangedimensjonalt, og at det er nødvendig å diskutere det i forhold til en kontekst der rammebetingelsene er relativt klart spesifisert. Dette er etter vår oppfatning nødvendig for at det arbeidet vi har gjort skal kunne danne grunnlag for realistiske diskusjoner om fremtidens kommunestruktur i fylket. De forslåtte inndelinger vi har presentert ovenfor er kun ment som grunnlag for en diskusjon og eventuelt videre utredning. Dette prosjektet har hatt en alt for kort tidsramme og lite budsjett til å samle inn og analysere et mer omfattende og nødvendig datagrunnlag.

Vi har også lagt vekt på at en ikke kan beregne seg frem til en optimal kommunestruktur, samtidig som en opererer med et mangedimensjonalt perspektiv. For noen av de dimensjonene vi har vært opptatt av er det likevel mulig å gi relativt presise beregninger – slik vi mener tilfellet er for ”Høytrykk-scenariets” betydning for ”den regionale utfordringen”.

For andre forhold – særlig de som dreier seg om ”den organisatoriske utfordringen” - vil vi mene at mange av de forhold vi diskuterer, som tjenesteyting, politisk system, rettsikkerhet, har så mange usikkerhetsmomenter ved seg at det er nødvendig å foreta kvalitative vurderinger. Her har vi særlig knyttet oss til de analyser som er gjennomført på landsbasis av kommunestørrelsens betydning for ivaretagelse av ulike oppgaver. Et hovedpoeng er at en kan hevde at disse analysene viser seg å være ”nøytrale” i forhold til fordeler og ulemper ved ulike kommunestørrelser. Derved gjenstår en vurdering av de forutsetningene kommunene har for å fremtre som dynamiske, endringsvillige og ”moderne” i sin utvikling av politiske systemer og arbeidsmåter, brukerfokus og tjenesteyting. De data vi har kunnet innhente på kort tid, indikerer at kommunene i Østfold er i en dynamisk utvikling som gjør dem stadig bedre egnet til å ivareta sine oppgaver på en god måte. Dette underbygger behovet for å ikke være for detalj- og faktaorientert om dagens situasjon når en skal vurdere de scenariene som vi har presentert.

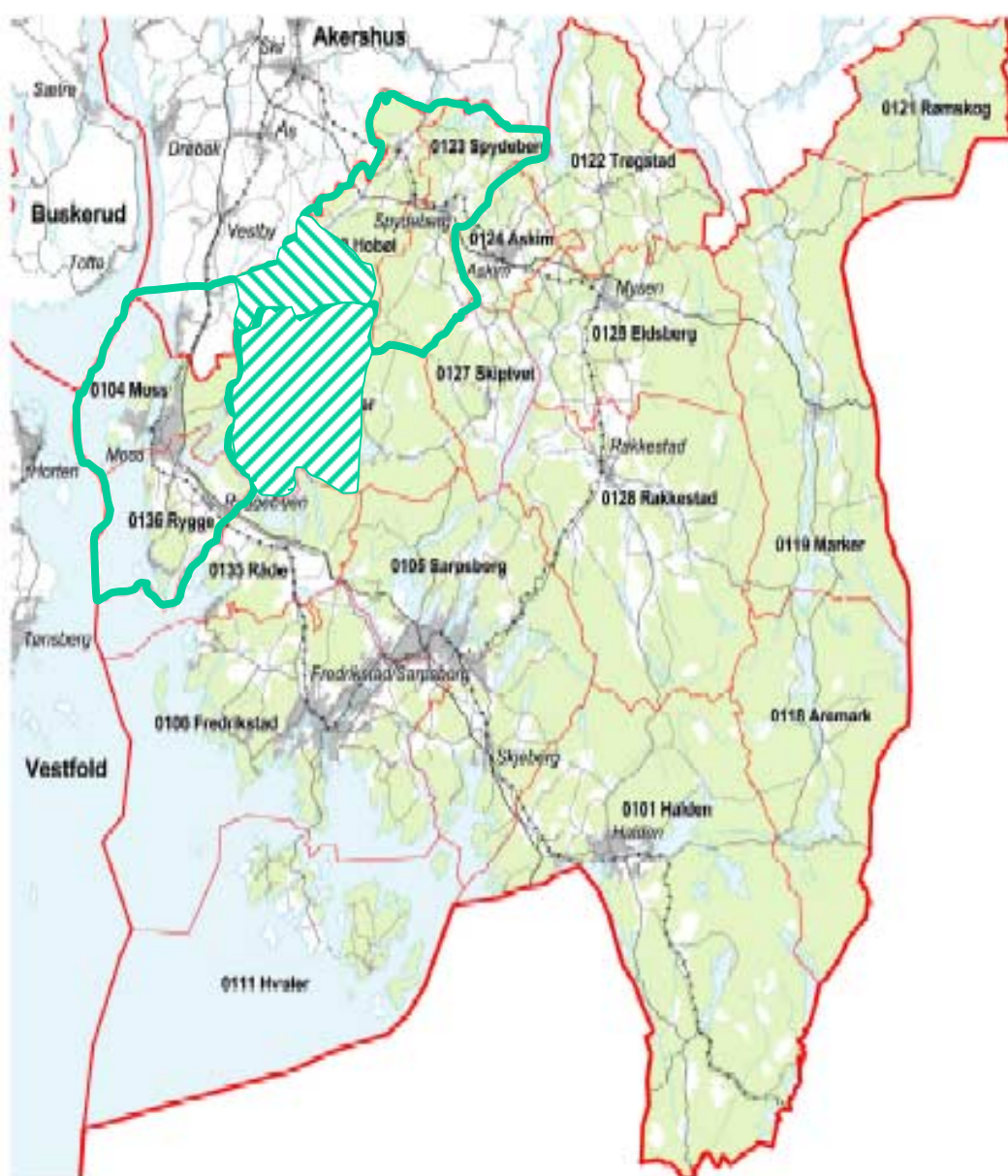
---

# 9 VEDLEGG

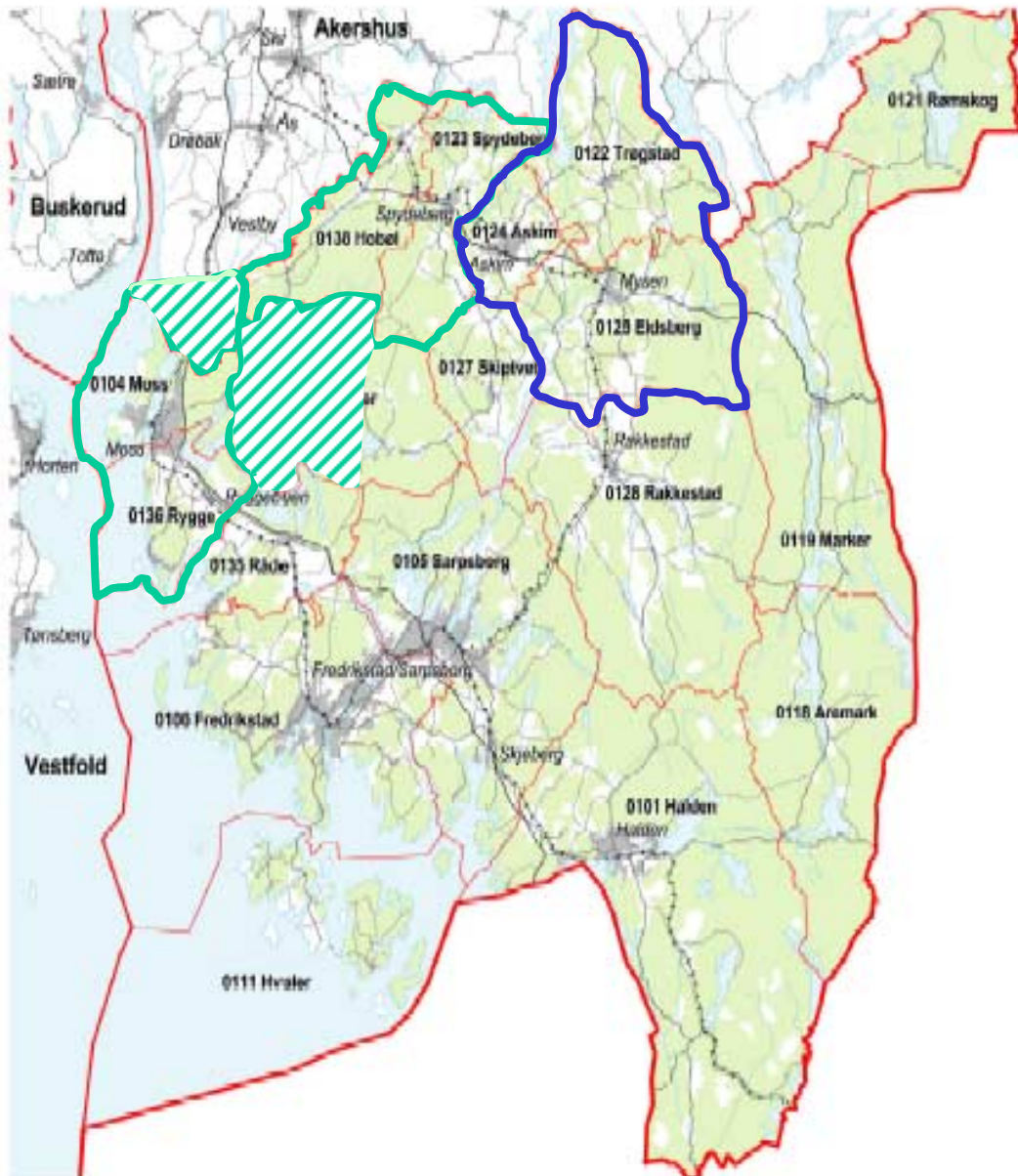
---

## Vedlegg 1

SCENARIO 1: Kartmessig orientering av *Interkommunalt samarbeid videreført*



SCENARIO 2: Kartmessig orientering av *Samkommune-løsning*





---

## 10 LITTERATUR/OFFENTLIGE DOKUMENTER

---

- Agenda/Econ Analyse: Ny kommunestruktur i Follo? Kommunenes sentralforbund 2004
- Arbeiderpartiet: Fra arbeidsgruppen for kommunal og regional organisering: Innspill til Arbeiderpartiets programkomite avgitt 10.november 2004.
- Areal- og transportplan for Indre Østfold. 15.sept. 2003 , Østfold fylkeskommune 2003
- Amdam Roar, Legitimerande regional planlegging, Høgskolen i Volda og Møreforskning, 2003.
- Grefsrud, Reidun og S.E. Hagen: Kriterier for kommuneinndeling. ØF-rapport nr. 21/2003
- Hovig, Sissel og I.M. Stigen: Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2004:124, Oslo 2004
- Indre Østfold Regionråd: Nøkkeltall for Indre Østfold, Askim 2003
- Interkommunalt samarbeide-Frosta-Levanger-Verdal,  
([www.levanger.kommune.no/nytt/flv/dok/formannskap/samkommune.htm](http://www.levanger.kommune.no/nytt/flv/dok/formannskap/samkommune.htm)), 2003.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Modernisering av kommunesektoren – en effektiv kommune for innbyggerne.
- Kommunal- og regiondepartementet: Alternativer til dagens fylkeskommune. (H-2156), Faglig utredning, oktober 2004
- Kommunal- og regiondepartementet: St.prp. nr. 64 (2003 – 2004): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)
- Kommunenes Sentralforbund: Referat fra Samarbeidsprosjektet ”Fremtidens kommunestruktur”, møte 17.6.2004
- Kommunestrukturprosjektet: Prosjektdefinisjon Østfold, 22. mars 2004
- Regionverksted Halden-regionen, versjon 5.2. 2004, innspill til fylkesplanarbeidet
- Regionverksted nedre Glomma, versjon 5.2. 2004, innspill til fylkesplanen

Selstad, Tor (m.fl.): Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. ØF-rapport nr. 07/2004, Lillehammer 2004

Selstad, Tor: Fremtid for Østfold. Nye scenarier 2020. ØF-rapport nr. 13/2003. Lillehammer 2003

Vareide, Knut: Østlandssamarbeidet: Næringsanalyse for Østlandet, rapport V, Delrapport for Østfold, telemarksforskning, Arbeidsrapport 7/2004, Bø 2004

Veggeland, Noralv: Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring. Fagbokforlaget 2000

Strukturkommissionens betenkning, (2004), Sammenfatning, Betenkning nr. 1434, Strukturkommissionene, Januar 2004.

Østfold analyse: Befolkningsvekst og kommuneøkonomi. Okt.2004

Østfold bedriftssenter: Indre Østfold – sterke og svake sider, drivkrefter, statistikk, sept. 2004

Østfold fylkeskommune: Regional utviklingsplan for Østfold

Østfold fylkeskommune: Østfold har mulighetene. Analyse- og utfordringsdokument for Østfold 2003,