

Kommunereformen

Policydokument

● omtanke ● solidaritet ● samhold



FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no

Innhold

Forord	3
Innledning	4
Regjeringens forslag og framdrift	4
Flertall for reform	6
Fagforbundets premisser	7
Hva er en kommune?	9
Kommunesektorens rolle og funksjon	9
Fylkeskommunen – det regionale forvaltningsnivå	11
Interkommunale løsninger	11
Kvalitet og kompetanse	13
Demokrati	14
Utfordringer i kommunesektoren	15
Fagforbundets håndtering av prosessen	16
Fagforbundets strategi	17

Forord

Kommunesektoren i Norge står for hoveddelen av velferdstilbudet. Kommuner og fylkeskommuner leverer viktige oppgaver fra vugge til grav, og er ansvarlig for at lokaldemokratiet forvaltes og utvikles på en god måte.

Er det fortsatt et mål å bevare bosetting over hele landet? Hvor stor må en kommune være for å garantere gode fagmiljø? Er kommunesammenslåing riktig virkemiddel for bedre lokaldemokrati? Hva er en robust kommune? Fagforbundet er ikke prinsipielt motstander av kommunesammenslåing, men stiller spørsmål om det er behov for ytterligere sentralisering.

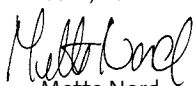
Undersøkelser viser at det er innbyggerne i mindre norske kommuner som er mest fornøyde med de kommunale tjenestene. En debatt rundt kommune-størrelse og endring av dagens struktur må starte i lokalsamfunnene og baseres på bred medvirkning. Utvikling og endring må være et resultat av en ønsket utvikling i lokalsamfunnet. Forutsetningen for dette er at prosessen starter der den skal gjennomføres.

Fagforbundets medlemmer vil påvirkes av en endring av kommunestruktur både som ansatte og som innbyggere. Dette policydokumentet løfter frem de viktigste utfordringene som brukes som grunnlag for å sette i gang en stor reform, som demokrati, kvalitet og kompetanse og interkommunalt samarbeid.

Betydningen av at ansattes organisasjoner skal med i prosessene må løftes fram. Våre erfaringer med trepartssamarbeid og innovasjon i kommunesektoren er avgjørende for å lykkes med omstilling og utvikling av offentlig sektor.

Regjeringen har lagt opp til et stramt løp for å få gjennomført sin kommune-reform, og vår rolle blir å sørge for gode prosesser gjennom å gjøre alle våre tillitsvalgte godt rustet til å ta debatten. Vi må bygge allianser lokalt, og vi må forberede oss på å spille en aktiv rolle og sørge for medvirkning i de prosesser som vil følge av regjeringens reformplan. Lykke til med arbeidet.

Juni, 2014



Mette Nord

Forbundsleder

Innledning

Solberg-regjeringen har varslet en omfattende kommunereform i løpet av denne stortingsperioden. Gjennom politiske og økonomiske virkemidler, og eventuelt tvang, legges det føringer for at kommuner skal slå seg sammen til færre og større kommuner.

Det er høyst uklart hvilke problemer en storstilt kommunesammenslåing er ment å løse. Påstandene er mange. Blant annet skal økonomien bli bedre, demokratiet skal vitaliseres, kvaliteten på tjenestene skal bli bedre, og det skal bli mer næringsutvikling bare kommunene blir færre og større.

I Sundvolden-erklæringen står det: «— Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen (med Venstre og KrF). (...) Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg (Vabo-utvalget) som skal foreslå kriterier for bedre oppgaveløsning i kommunene. I mandatet til utvalget ligger sterke føringer som bygger på regjeringsplattformen til Frp og Høyre.

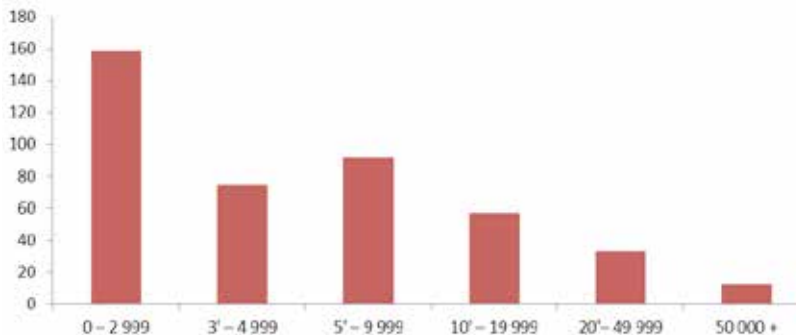
I utvalgets 1. rapport foreslås det kriterier som innebærer at mer enn 300 kommuner kan bli borte. Det er et alvorlig angrep på folkestyret og innebærer at gjennomsnittskommunen i Norge får 50.000 innbyggere. Norske kommuner blir i folketall blant de største i Europa. I areal blir de større enn i alle andre europeiske land.

Sluttrapporten fra utvalget, som er ventet i desember 2014 skal vurdere hvilke oppgaver kommunene skal tilføres.

Regjeringens forslag og framdrift

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Per 1.1.2014 er det 428 kommuner i Norge. I snitt har norske kommuner i underkant av 12 000 innbyggere. 335 av landets kommuner har lavere innbyggertall enn dette. Over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere.

Antallet kommuner fordelt etter kommunens innbyggertall



Mangfoldigheten i kommune-Norge er en realitet og en egenart i den norske forvaltningen. Det finnes ingen standardmal for hvordan en norsk kommune skal se ut. Det er over 150 kommuner som har under 3 000 innbyggere. Om lag halvparten av landets kommuner har under 5 000 innbyggere.

Kilde: regjeringen.no

Utvalget har følgende anbefalinger:

- Kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
- Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunns-utviklingsområder.
- Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Regjeringen legger opp til en tidsplan der regjeringen våren 2015 vil legge frem forslag til nye oppgaver for kommuner, og forslag til ny kommune-struktur våren 2017. Regjeringen ønsker at Norge innen 2020 skal ha færre og større kommuner og foreslår økonomiske tiltak for at kommuner frivillig skal igangsette arbeidet med å slå seg sammen innen våren 2015. Hvis ikke åpner regjeringen for tvang.

Regjeringen skriver om prosessen:

Det legges opp til to ulike løp i reformperioden. Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015 følges opp med kongelige resolusjoner.

For de andre kommunene legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017.

Regjeringen varsler tvangssammenslåinger med færre forbehold enn tidligere: I arbeidet med proposisjonen 2017 vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn.

Det betyr at vi våren 2017 kan stå ovenfor en stortingsbehandling av kommunestrukturen der et knapt flertall fatter beslutning om tvangssammenslåing av et stort antall kommuner. Da vil dette spørsmålet bli trukket inn i stortingsvalgkampen og et nytt stortingsflertall og en ny regjering vil kunne gjøre om vedtakene etter valget.

Regjeringen lanserer svake økonomiske virkemidler i form av «reformstøtte» og «dekning av engangskostnader» til kommuner som slår seg sammen.

Reformstøtten er maksimalt 5-30 millioner kroner og dekning av engangskostnader er mellom 20 og 65 millioner kroner per kommune. Til tross for at dette er relativt svake virkemidler innebærer det at regjeringen er villig til å bruke til sammen milliarder av kroner på tiltakene. På tross av disse forholdsvis beskjedne virkemidlene er retorikken for nødvendigheten av en kommunestrukturreform sterk og tydelig. Dette må møtes med faglig kunnskap.

Regjeringen varsler en gjennomgang av inntektssystemet og antyder at små kommuner etter dette vil få svekket sin økonomi. Det kommer på toppen av en varslet omfordeling mellom kommuner med lavt inntektsnivå/lave skatteinntekter og skattesterke kommuner.

Flertall for reform

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite har behandlet kommune-proposisjonen 2015, som også omhandler kommunereform. De avga sin innstilling 12. juni. Her framstår H, Frp, KrF og V som et flertall, men det er viktige huller i det. Særlig når det gjelder fylkeskommunenes framtid og rolle. Her har regjeringen gått på et viktig nederlag siden komiteen ber om parallell utredning av framtidig oppgaver for kommunene og fylkene. Arbeiderpartiet distanserer seg fra flertallet og understreker særlig at forutsetningen om frivillighet skal ligge til grunn. De tar dessuten avstand

fra Sanners stramme tidsplan. SV og Sp mener kommunens rolle som samfunnsutvikler ikke er ivaretatt i regjeringens rammer for en reform, og foreslår en kartlegging av kommunenes betydning for bosetting i hele landet. Et slikt kartleggingsarbeid må legges til grunn for et arbeid med reformer i kommunesektoren. Videre mener de at det er lite hensiktsmessig å drøfte reformer i kommunesektoren uten å inkludere fylkeskommunenes rolle. Noe bredt flertall bak en kommunereform som Erna Solberg har vært opptatt av finnes altså ikke.

Ap, SV og Sp viser til regjeringen Solbergs politiske plattform der det står: *«Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester»* og at det derfor er: *«helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet.»* Disse tre partiene pluss KrF skriver at de *«ønsker ikke anbudsprosesser der det konkurreres på ansattes lønns- og arbeidsvilkår. På kjerneområder som helse, skole og eldreomsorg skal det være gode offentlige tilbud som omfatter alle.»* Og disse partiene *«mener grunnleggende velferdstjenester ikke skal privatiseres eller kommersialiseres. Ideelle velferdstilbydere er et nyttig supplement til det offentlige tilbudet.»* Ap, KrF og Sp viser til at bruk av markedsprinsipper i offentlig sektor skal være begrunnet i at man vil styrke tjenestetilbudet til beste for alle og ikke svekke arbeidstakernes rettigheter.

Fagforbundets premisser

Er dette enda en reform som fører til sentralisering, privatisering, fragmentering, oppsplitting og nedbygging av en politikerstyrt forvaltning? Dette er blant spørsmålene Fagforbundet stiller seg. Det kommer vi nærmere inn på i dette policydokumentet.

Kommunereformen kan bli det mest omfattende reformforslaget i lokalforvaltningen siden formannskapslovene ble vedtatt. Det er svært betenkelig at grunnlaget for dette reformframstøtet er en utredning fra et lite og smalt sammensatt utvalg som har arbeidet i litt over to måneder. Viktige fagmiljø som har arbeidet med og forsket på kommunal forvaltning i lang tid er ikke inkludert i utredningsarbeidet. En debatt rundt kommunestørrelse og endring av dagens struktur må etter Fagforbundets syn starte i lokalsammennene og baseres på bred medvirkning.

Fagforbundet er ikke prinsipielt motstander av kommunesammenslåing,

men stiller spørsmål ved behovet for ytterligere sentralisering. Hvilke problemer og utfordringer er det som skal løses ved at antallet kommuner blir færre og større? Vil større kommuner være bedre egnet til å ivareta innbyggernes og brukernes ønsker? Hva er hensiktsmessig styring og oppgaveløsning i kommunesektoren, på regionalt nivå og statlig nivå? Disse helt sentrale spørsmål er ikke drøftet i Vaboutvalgets delrapport.

Fagforbundet mener det må være slik at kommunesammenslutninger ikke skal skje mot befolkningenes ønsker. Dette må klargjøres ved folkeavstemninger og ikke ved spørreundersøkelser slik regjeringen åpner for fordi det kan innebære uklarhet og usikkerhet om hva innbyggerne egentlig mener. Fagforbundet fastholder sitt standpunkt som støtter opp om fornuftige og frivillige tilpasninger av strukturer i offentlig forvaltning. Utvikling og endring må være resultat av en ønsket utvikling i lokalsamfunnet. Forutsetningen for dette er at prosessen starter der den skal gjennomføres. Folkeavstemninger kan forberedes i tilknytning til kommune- og fylkestingvalget i 2015.

Oppsummert mener Fagforbundet at norske kommuner i dag er velfungerende og effektive. Ifølge Innbyggerundersøkelsen DIFI (Direktorat for forvaltning og IKT), er det ingen forskjeller i generell tilfredshet med kommunale tjenester med utgangspunkt kommunens størrelse. Innbyggerne i de mindre kommunene er dessuten mer fornøyd med kommunens eldreomsorg- og grunnskoletilbud enn innbyggerne i de større kommunene. Innbyggerne i små kommuner oppgir at de har bedre og mer kontakt både med politikerne og administrasjonen. Dette kan gjøre det lettere å tilpasse tjenestene til innbyggernes behov.

Det er ingen forskning som tilsier at større kommuner vil gi bedre løsninger på fremtidige utfordringer. Stortinget vedtok i 1995 prinsippet om at kommunene selv skal avgjøre om de ønsker å slå seg sammen. Det er fortsatt et godt og demokratisk prinsipp. Fagforbundet mener dessuten at kommunestrukturen må baseres på en modell med tre nivåer i offentlig forvaltning. Det må først avklares på hvilket nivå de ulike tjenester og oppgaver skal forankres før en kan gå løs på selve spørsmålet om konkrete endringer i struktur. Her starter regjeringen i feil ende.

Samfunnsoppdrag, ytelser og tjenester som er finansiert av fellesskapet og som har politiske formål, skal organiseres, styres og utføres i egenregi i forvaltningen enten i kommunen, fylket eller i staten. Dette er Fagforbundets standpunkt.

Hva er en kommune?

Norske kommuner er det laveste administrative og folkevalgte nivået i Norge og deler landet inn i 428 geografiske administrative/politiske områder. Kommuner forvalter verdier på vegne av samfunnet. Kommunene har ansvar for en rekke basisoppgaver som grunnskole, barnehager, primærhelsetjeneste, arealplanlegging, beredskap og tekniske tjenester.

Synet på hva kommunene er, og hva deres formål er, er avgjørende for hvordan debatten om kommunestruktur forløper.

Er kommunen en samfunnsutvikler, demokratiarena og tjenesteforvalter der folkevalgte med makt og myndighet fattet beslutninger på vegne av innbyggerne? Eller skal kommunene være et bestillerkontor som skal iverksette statens politikk mest mulig effektivt og administrere private tjenesteytere? Spørsmålet stilles fordi stadig flere forvaltningsområder i kommunene styres, organiseres og finansieres med modeller fra forretningsdrift. Kommunens formål er grunnleggende forskjellig fra forretningsvirksomhet. Kommunen forvalter midler fra fellesskapet som skal brukes til fellesoppgaver. Kommunene er viktige aktører i den norske velferdsmodellen, og har samme funksjoner og oppgaver i sine lokalsamfunn og regioner. De konkurrerer ikke mot hverandre når de yter tjenester til sine innbyggere, men tilbyr likeverdige velferdstjenester til befolkningen. Og de lærer og samarbeider med hverandre. Fordi forvaltning av offentlige tjenester er grunnleggende forskjellig fra lønnsomhetsformålet i forretningsdrift, må offentlig forvaltning styres, organiseres og finansieres annerledes.

Kommunesektorens rolle og funksjon

Kommunesektoren forvalter en stor andel av ressursene til fellesskapet. Den norske samfunnsmodellen kjennetegnes av at det er mange som bestemmer over samfunnsutviklingen. Formålet til en kommune har så langt vært å være samfunnsutvikler - lokalt. Utviklingen av velferdskommunen springer ut av velferdsstatens nasjonale rammer for likhet i tjenestetilbudet, og som viktig for utvikling av lokaldemokratiet. Dette skjer ved at kommunen som demokratisk organ ivaretar, utvikler og iverksetter politiske målsetninger for befolkningen i sitt lokalsamfunn. Dette betyr at norske kommuner også er leverandører av nasjonale velferdstjenester. I mange tilfeller er innbyggerne også gitt juridiske rettigheter til tjenestene gjennom nasjonal lovgivning. Dette betegnes i ulike sammenhenger som et partnerskap mellom kommune og stat.

Den norske blandingsøkonomien er et resultat av et sterkt lokaldemokrati med en mangfoldig kommune- og fylk eskommunestruktur. Dette har gjort at vi har skapt og omfordelt velferd og verdier, både mellom innbyggere og mellom regioner. Totalt sett har dette gitt et høyt velferdsnivå, mindre forskjeller og høy verdiskapning.

Formannskapsloven fra 1837 la grunnlaget for det lokale selvstyret. Her spiller kommunene en helt avgjørende rolle som demokratisk arena for samfunnsutviklingen. Det sentrale er hvordan kommunen som et demokratisk, folkestyrt organ i forvaltningen ivaretar ansvaret for innbyggernes behov.

Formannskapsmodellen vektlegger i større grad lekfolk sin delaktighet i politikken. Dette er tufta på det demokratiske prinsippet at representasjon og styrke er i forhold til hva velgerne har stemt. Ingen politikere blir satt utenfor, alle er med på avgjørelsene. Formannskapsmodellen gir plass til flere syn, flere meninger og flere argumenter. Dette er en organisasjonsmodell som skaper best kontakt mellom folkevalgt organ og befolkningen. Dette er lokaldemokratiets styrke. Større avstand mellom folk og folkevalgte gir ofte mindre direkte involvering, mer byråkrati og økt «embetsmannsstyring».

Kommune-Norges framtid henger nøye sammen med utviklingen i, og utfordringer med, folkestyre i Norge som helhet. Det er god grunn til bekymring. Maktutredningen i 2004 påviste et betydelig demokratisk underskudd, der viktige avgjørelser i stadig større grad flyttes ut av den offentlige sfæren - og inn i lukkede rom enten i et statlig tilsyn, direktorat, eller styrerom. Både sentralbyråkratiet og forretningslivet får stadig økt innflytelse på bekostning av demokratisk valgte organ. På denne måten reduseres omfanget av det lokale folkestyret. Siden Maktutredningen konkluderte i 2004 har utviklingen fortsatt i samme retning.

Kommunene står ovenfor mange utfordringer for å ivareta rollen som samfunnsutvikler. Dette vil kreve endringer og omstilling. Spørsmålet er hvilke verktøy som brukes og hvor kommunene henter inspirasjon til å foreta endringer. Fagforbundet mener at debatten om kommunistørrelse må starte i lokalsamfunnene og være basert på bred medvirkning. Utvikling og ending må være resultat av en ønsket utvikling lokalt. Bare slik kan en felles forståelse av de lokale utfordringene oppnås.

Fylkeskommunen – det regionale forvaltningsnivå

Gjennom en folkevalgt forvaltningsstruktur med kommuner, fylkeskommuner og statlige myndighetsområder organisert etter geografi eller funksjon, er makt og forvaltningen av fellesskapsoppgavene spredt på mange aktører.

Kommuneinndeling og kommunestørrelser, henger derfor nøye sammen med oppgavefordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene i Norge. Kommune, fylke og stat har ulike funksjoner og oppgaver. Debatten om kommunesammenslåinger har en tendens til å overse dette poenget. Et gjennomgående argument for å slå sammen til færre og større kommuner, er at disse nye, større kommunene skal påta seg oppgaver som i dag ligger innenfor det statlige myndighetsområde. Man ønsker altså å desentralisere statlig virksomhet til kommunene, dersom kommunene gjøres større.

Hvor mye selvbestemmelse og makt kommunene har, er også avhengig av fylkeskommunen. Fylkeskommunen representerer alle kommuner i fylket, og vil derfor bidra til å utjevne maktforhold mellom kommuner innad i fylket. Og særlig når det gjelder de større byenes handlingsrom. En reell desentralisering av statlige myndigheters makt vil trenge et sterkt forvaltningsorgan på fylke eller regionnivå.

Fylkeskommunen har blitt fratatt en rekke sentrale oppgaver de siste årene. De viktigste ansvarsområdene som fortsatt ligger i fylkeskommunen er videregående opplæring, regional utvikling, næringsutvikling, samferdsel, kulturutvikling og tannhelsetjenesten.

Flere sentrale forvaltningsområder har blitt omorganisert og flyttet fra et forvaltningsnivå til et annet. I den forbindelse er også områder skilt ut organisatorisk fra tradisjonell forvaltningsstyring, og blitt organisert etter forretningsmessige modeller. I tillegg kommer privatisering og konkurranseutsetting. Dette bidrar til en oppsplitting av forvaltingsområdene. Den helhetlige styringen med forvaltningen vanskeliggjøres når dette skjer.

Interkommunale løsninger

Regjeringen mener at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det vises til at viktige beslutninger da flyttes fra folkevalgte organer og at flere oppgaver løses utenfor direkte folkevalgt kontroll.

Formålet med interkommunale samarbeid er:

1. å utnytte stordriftsfordeler
2. å skape større kompetansemiljøer på spesialiserte områder og
3. å samordne kreftene for å skape bedre utvikling i en region.

Kommunene har alltid hatt samarbeid på tvers av grensene. Interkommunalt samarbeid gir mindre kommuner muligheter til å utnytte stordriftsfordeler og ha høy kompetanse på områder som trenger større befolkningsgrunnlag enn de mindre kommuner har. Dette betyr at de stordriftsfordeler som er noe av argumentene bak reformforslaget om å slå sammen til større enheter allerede er tatt ut gjennom det interkommunale samarbeidet.

Interkommunalt samarbeid framkommer som en av de sentrale problemstillingene fra Vaboutvalget for å slå sammen kommuner. Et gjennomgående argument for kommunesammenslåinger er fragmentering. Kommunene er for små til å utføre sine lovpålagte oppgaver og må derfor inngå i ulike samarbeidsordninger med andre kommuner. Men er problemet interkommunalt samarbeid i seg sjøl? Det kan argumenteres med at det ikke er god nok oversikt over samarbeid på den måten, og at det er behov for bedre og klarere politisk styring av dem. De interkommunale samarbeidsløsningene er politikernes valg, og fungerer disse ikke godt nok kan de velge bedre løsninger. I regioner hvor kommunene i fellesskap utarbeider eiermeldinger med oversikter over hva de samarbeider om, og hvor kommunene i fellesskap lager retningslinjer for styringen av dem, reduseres disse problemene. Fagforbundet mener det er viktig at interkommunale ordninger har god politisk styring.

Kommunene må ha mange muligheter til organisering for å oppnå sine mål. I noen tilfeller gjelder dette når flere kommuner løser en oppgave i fellesskap, eller at en kommune ivaretar en oppgave for flere kommuner. Kommunale foretak, bedrifter eller enheter med utskilt økonomi har også alltid vært brukt på selvfinansierende virksomhet som for eksempel havner og elektrisitetsverk. Derfor har det også vært laget regler for slike organisasjonsformer innenfor kommunal organisering. Ofte er alternativet til disse organiseringene å skille dem ut i aksjeselskaper. Da skilles de klart ut fra den kommunale organiseringen og får lett preg av å leve sitt eget forretningsliv. Interkommunale selskaper og kommunale foretak kan bare brukes på kommunal virksomhet og ikke kommersiell virksomhet.

Vaboutvalget har en sterkt overdrevet oppfatning av omfanget av interkom-

munale samarbeid. Det synes å bygge på en rapport fra 2007 som hevdet at det var over 6000 interkommunale samarbeidsordninger. Den er imidlertid basert på en elementær regnefeil. Gjennomsnittlig deltar ca 7 kommuner i hvert samarbeid. I den nevnte rapporten er imidlertid dette da regnet som 7 forskjellige samarbeid, slik at totaltallet blir 7 ganger for høyt.

En måte å måle omfanget av interkommunalt samarbeid på er å se på hvor stor andel av kommunenes utgifter som disponeres gjennom slik samarbeid. Beregninger viser at mellom seks og åtte prosent av kommunenes utgifter disponeres gjennom interkommunalt samarbeid. Andelen synes høyest i de store kommunene.

Fragmentering kan være et reelt problem i kommune-Norge. Styringen med kommunens midler og mål svekkes når kommuner skiller ut virksomheter i AS eller andre organisasjonsformer både med og utenom avtaler som for eksempel regionråd. Det samme skjer når tjenester privatiseres eller konkurranseutsettes. Dette er et langt større demokratisk problem enn interkommunalt samarbeid. Når offentlige velferdstjenester overlates til private gjennom konkurranseutsetting og privatisering mister kommunen styring og kontroll. Dette er imidlertid ikke nevnt med ett eneste ord fra ekspertutvalget. De fokuserer utelukkende på interkommunale samarbeid som hovedproblemet til fragmentering.

Kvalitet og kompetanse

Er kvaliteten på tjenestene god nok i de mindre kommunene? Må kommunene slås sammen til større enheter for å sikre innbyggerne tilstrekkelig god kvalitet?

Fagmiljøene er mindre i små kommuner enn i større. Men det er dermed ikke slik at mindre kommuner har større problemer med å rekruttere kvalifisert personale. Mindre kommuner har da heller ikke en lavere andel fagfolk enn større kommuner ifølge SSB. Kommunenes utfordringer med å etablere gode, stabile fagmiljøer handler ikke om størrelse. Den mest avgjørende faktor er konkurransen om arbeidskraften i den regionen kommunen ligger. For eksempel dersom det er stor konkurranse om ingeniører sliter kommunene enten de er store eller små. Det samme gjelder sykepleiere. Men igjen, dette har lite med størrelse å gjøre.

Vabo-utvalget hevder at de minste kommunene har dårligere rekruttering av

fagkompetanse enn de større kommunene. Ny forskning tilbakeviser dette. I 2013 utarbeidet FAFO en grundig analyse av problemstillingene omkring fagkompetanse og rekruttering av fagpersonale i Rapporten «*Kompetanse i kommunene*». Tidligere er dette utredet bl.a. av Agenda i 2006 i rapporten «*Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*». Generelt er det i disse utredningene ikke påvist at det er systematiske forskjeller i kompetansenivå mellom store og små kommuner. Det er imidlertid dokumentert at det er variasjoner i kompetansenivå mellom kommunene, men det ser ut til å skyldes andre forhold enn størrelse på kommunene. Vabo-utvalget nevner ikke FAFO-rapporten som tross alt er den nyeste og mest oppdaterte analysen av kompetansesituasjonen.

Ifølge Innbyggerundersøkelsen (DIFI), er det som tidligere skrevet ingen forskjeller i generell tilfredshet med kommunale tjenester med utgangspunkt i kommunens størrelse. Undersøkelsene (2010 og 2013) viser at Innbyggerne i de minste kommunene, under 5 000 innbyggere, er mest tilfreds med kommunale tjenester som sykehjem, hjemmesykepleie, omsorgsboliger, hjemmehjelp og grunnskole. Innbyggerne i små kommuner oppgir at de har bedre kontakt både med politikerne og administrasjonen. Dette kan gjøre det lettere å tilpasse tjenestene til innbyggernes behov.

Mangel på, eller få folk med høyere utdanning leder ofte til en konklusjon om at det er mangel på kompetanse. Selvsagt blir det større fagmiljøer om kommunene blir større. Men det blir ikke flere fagfolk. Påstandene om kompetansemangel er basert på en tro om at større fagmiljøer gir bedre fagfolk og bedre faglige løsninger knyttet til kommunesektorens oppgaver. Det er det ikke så mye støtte for i forskning. Det bidrar jo gjerne også til økt byråkratisering. Mye av dette kan løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Der hvor det ligger til rette for mindre kommuner er det mulig å utnytte de fordelene det er med nærhet mellom innbyggerne og folkevalgte og tjenesteytere til å sikre innbyggerne gode og veltilpassede tjenester. Samtidig kan spesialisering og stordriftsfordeler ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid.

Demokrati

Folkestyret og lokaldemokratiet har betydd mye for demokratiseringen av samfunnet. Det lokale selvstyret har stått sentralt i samfunnsbyggingen, og velferdsstatens oppbygging har i stor grad blitt kanalisert gjennom

kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Kommuner og fylkeskommuner har vært sentrale styringsverktøy, ikke bare for velferdsordninger, men også for sysselsetting og regional fordeling. Mer sentralstyring og økende markeds-makt utgjør en trussel mot lokaldemokratiet og den norske samfunns-modellen. Med markedets sterkt sentraliserende krefter i vekst settes de lokale administrative enheter under økende press.

Skal vi ivareta og videreutvikle våre demokratiske tradisjoner må makt til å bestemme ligge hos innbyggerne selv, direkte og gjennom valgte organer. Derfor bør både den geografiske og politiske avstanden mellom styrende og styrte være så liten som mulig. Lokaldemokratiet må få rom til å samordne på tvers av sektorgrenser og til å finne lokale løsninger tilpasset lokale behov. Et levende folkestyre er bygd på en forutsetning om engasjerte og deltakende samfunnsborgere. Uten denne interessen faller mye av demokratiets grunnlag bort.

Er det mer demokrati i de større kommunene? Innbyggerne i de mindre kommunene er jevnt over mer fornøyd med påvirkningsmulighetene og måten demokratiet fungerer på, enn innbyggerne i de største kommunene. Avstand mellom de som skal ta avgjørelser og sak betyr også mer komplekse og mer byråkratiske beslutningsprosesser, framfor demokratiske avgjørelser i folkevalgte organ.

Utfordringer i kommunesektoren

Det er problemer og utfordringer som kommunene sliter med i dag, men det er god grunn til å påpeke at dette i liten grad handler om kommunestørrelse. Samtidig som vi i Fagforbundet ønsker å utvikle det kommunale og regionale selvstyret, så er vi også opptatt av at sentrale myndigheter fortsatt har påvirkningsmuligheter over kommune- og fylkessektoren, slik at nasjonale målsettinger oppfylles.

Det er viktig at hele befolkningen sikres et likeverdig tjenestetilbud gjennom et nasjonalt lovverk, og at de sentrale myndigheter sørger for et økonomisk fundament som har som mål en rettferdig utjevning kommunene og regionene imellom.

Statlige krav om minstestandarder og øremerking kolliderer ofte med lokale krav om egne prioriteringer, som i så fall vil føre til økt ulikhet mellom

kommunene. Her gjelder det å finne balansen. Dette dilemma – motsigelsen mellom det lokale selvstyre og overordnede nasjonale målsettinger – har vært og vil fortsatt også være en utfordring for alle dem som på ulike nivå skal bære ansvaret for videreutviklingen av det lokale selvstyre i Norge. Utviklingen av lokaldemokratiet handler blant annet om å gi de folkevalgte reell makt og myndighet til å ivareta den befolkning de er valgt av, slik at de kan utøve sitt samfunnsansvar og ta gode beslutninger til fellesskapets beste.

Fagforbundets håndtering av prosessen

Dette er den største reformen i offentlig forvaltning på minst 50 år, kanskje noensinne. Det er urovekkende at kommunesammenslåing skal presses gjennom i hurtigtogs fart. Det har vi etter hvert svært dårlige erfaringer med. Det er dessuten helt uforsvarlig å se for seg at reformen skal være vedtatt og dermed gjennomført før neste stortingsvalg.

Vi må, så langt det er mulig, ha innsikt i hva som er realitetene, hvilke drivkrefter som preger utviklingen og hvilke konsekvenser en kommunereform kan få. Her har vi allerede, sammen med Lokalsamfunnsforeningen gjennomført en nasjonal konferanse. Det planlegges ytterligere konferanser regionalt, hvor formålet er kunnskapsoppbygging. I tillegg har noen fylker begynt planlegging av intern tillitsvalgskolering.

Prosesen regjeringen har flertall for i stortinget er i gang. I Fagforbundets arbeid blir alliansebygging med andre organisasjoner og politiske partier lokalt viktig å komme i gang med. I tillegg må vi sørge for gode medvirkningsprosesser hvor arbeidstakerorganisasjonene får reell innflytelse.

Det har vært gjennomført 15 kommunesammenslåinger i Norge fra 1988 til 2013. Evaluering av disse kan gi oss kunnskap vi kan ta med i eventuelle kommunesammenslåingsprosesser. Dette skal vi starte et systematisk arbeid med.

Den største utfordringen i debatten framover er å klargjøre hva som er reelle problemstillinger for kommunene, og hva som kan settes i sammenheng med kommunestørrelse. I dette arbeidet er det avgjørende å få fram at denne kommunereformen ikke er nødvendig, men et valg. Hvorvidt mål og virkemidler henger sammen er derfor viktig i den prosessen regjeringen har igangsatt. Arbeidet vi nå går inn i må bygge på faktisk kunnskap og erfaringsbasert forskning.

Det finnes dokumentasjon og forskning på konsekvenser ved sammenslåinger. Dette må vi samle og systematisere. Erfaringer fra andre land er også viktig i arbeidet. Danmark gjennomførte en tvangssammenslutning av kommuner i 2007. Erfaringene fra denne reformen er at lokaldemokratiet er blitt vesentlig svekket som en følge av reformen. Parallelt med at antallet kommuner i Danmark ble redusert fra 271 til 98, ble de 14 amtene (fylkesnivå) redusert til 5 regioner. Disse ble tappet for mye av sitt politiske innhold.

Vi vil råde kommunene til å holde folkeavstemninger om sammenslåings-spørsmålet. Det har vært stortingets linje de siste 20 årene at spørsmålet kan legges ut til folkeavstemning. Spørsmålet om EU-medlemskap har også blitt behandlet på den samme måten. Det er derfor fullt forsvarlig å insistere på denne behandlingsmåten nå. Slike sammenslåingsavstemninger bør foregå i tilknytning til et kommunevalg eller stortingsvalg. Dette bør være en del av den prosessen kommunene i så fall legger opp til.

Fagforbundets strategi

For Fagforbundet vil en ny kommunereform gripe inn i kjernen av det vi som arbeidstakerorganisasjon arbeider med. Regjeringens kommunereformarbeid kommer til å prege mye av vår egen virksomhet i landsmøteperioden. Vi må sørge for kunnskap i egen organisasjon, hva som blir viktig for oss, og hva intensjonen med en storstilt strukturreform handler om. Vi må sette kommunestrukturdebatten inn i en større sammenheng, og påpeke at dersom kommunene fortsatt skal være den viktigste arena for velferd, demokrati og utvikling må de styres ut fra prinsipper som sikrer kort vei fra innbyggerne, slik at politikerne står til ansvar.

Samfunnsplanlegging og utviklingen av offentlig forvaltning må bygge på grundige analyser, og de valg våre politikere tar må basere seg på erfaringer og kunnskap, og bred deltakelse fra de det gjelder. Hva som er best for innbyggerne og for lokalsamfunnet vet de best som lever og bor der. I vår demokratiske tradisjon må også beslutningen tas der.

Endringer av kommunestruktur og eventuelt nedleggelse av fylkeskommunen, eller etablering av færre regioner vil påvirke våre medlemmer. Vi må bruke erfaringene med sykehusreformen, samhandlingsreformen, og knytte arbeidet til erfaringene med «godt fagforeningsarbeid» og oppfølging av landsmøtevedtak om organisasjonsutvikling og analysen i Fagforbundet 2017.

Våre erfaringer med trepartssamarbeid og medarbeiderinitiert omstilling må legges til grunn dersom regjeringens planer om kommunesammenslåing blir realitet. Hele organisasjonen må inkluderes i dette arbeidet.

Fagforbundet har nedsatt en arbeidsgruppe sentralt som har ansvar for å koordinere arbeidet med kommunereformutviklingen. Dette policy-dokumentet er utarbeidet av arbeidsgruppa og vedtatt i AU 18. juni 2014.

Arbeidsgruppas sammensetning:

Odd Haldgeir Larsen, nestleder AU (Ansvarlig Fagforbundets ledelse)

Unni Hagen, leder av strategisk stab (Ansvarlig administrasjon)

Svenn Arne Lie, rådgiver i strategisk stab,

Gunn Karin Gjøl, leder av samfunnsområdet

Bjarne Jensen, spesialrådgiver i samfunnsøkonomisk enhet

Anne Grimsrud, rådgiver i omstillingsenheten

Tone Zander, informasjonssjef



FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no

www.fagforbundet.no

Pb. 7003 St. Olavs plass, N-0130 OSLO