

Signy Irene Vabo, Lars-Erik Borge, Bent Aslak Brandtzæg, Terje P. Hagen, Margrethe Hagerupsen, Halvor Holmli og Helene M. Ohm

Større kommuner – større kraft

I dag er oppgavene for store og kommunene for små til å ivareta dem på en tilfredsstillende måte. Større kommuner vil gi politikerne slagkraft.

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til større kommuner og anbefalt enkelte presiseringer i kriteriene for god kommunestruktur.

Med utgangspunkt i ti valgte eksempler konkluderer utvalget med at kommuner med minst 15.000–20.000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Kommuner med minst 100.000 innbyggere kan isolert sett være i stand til å overta videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid oppgavedifferensiering, med de praktiske og ikke minst de prinsipielle spørsmål dette reiser.

Utvalget diskuterer modeller med og uten oppgavedifferensiering, men uten å konkludere med hensyn til om oppgavedifferensiering er ønskelig eller ikke.

Kommunene har omfattende velferdsoppgaver

I 1950 utgjorde utgiftene til helse- og sosialformål 6 prosent av BNP, mens andelen i dag er omtrent 30 prosent. I hele etterkrigstiden har omfanget av velferdstjenester økt, og utgjør i dag omtrent halvparten av det offentliges engasjement i velferdssektoren.

Med unntak av sykehusene, er det kommunene som tilbyr det aller meste av disse tjenestene. På samme måte som i de andre nordiske landene, har norske kommuner en sentral rolle i velferdsstaten.

At kommunene i Norden har store og betydningsfulle oppgaver, gjør at de må ha omfattende kapasitet og kompetanse. Velferdssystemene i landene utenfor Norden er basert på andre logikker. Kommunene i disse landene har en betydelig mindre oppgaveportefølje enn hos oss. Siden disse landene kun har lagt små og mindre kompetansekrevende oppgaver til kommunene, kan kommunene her være små i innbyggertall.

Kommunal oppgaveløsning er å foretrekke

Med sluttrapporten gir ekspertutvalget sin tilslutning til prinsippet om at oppgaver bør plasseres på «lavest mulig effektive forvaltningsnivå», i sin tid presisert av Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22). Kommunene er nærmest innbyggerne og har ansvar for en bred oppgaveportefølje. De kan derfor sørge for at ulike tjenester og ordninger blir sett i sammenheng – og med tanke på helheten i den enkelte innbyggers liv.

Lokalt folkevalgte, som innbyggerne kan bytte ut hvert fjerde år, sørger for at oppgavene løses i tråd med lokale forutsetninger, behov og ønsker.

Dette er etter utvalgets oppfatning en særdeles god ordning for effektiv og demokratisk ivaretagelse, ikke bare av velferdsoppgavene – men også for rollen som samfunnsutvikler. Gode lokale areal- og transportløsninger er avgjørende for innbyggerne og næringslivet lokalt, så vel som for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn og den økonomiske utviklingen nasjonalt.

Styrket lokaldemokrati forutsetter funksjonelle kommuner

I dag er oppgavene for store og kommunene for små til å ivareta disse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Større kommuner vil gi politikerne slagkraft, fordi kommunens faglige kapasitet og kompetanse økes og fordi avhengigheten av samarbeid med andre kommuner blir mindre.

Kommunene har etter utvalgets oppfatning en bred oppgaveportefølje i dag, og denne kan bli større med kommuner som tilfredsstiller den anbefalte minstestørrelsen på 15.000–20.000 innbyggere.

Like avgjørende for lokalpolitikernes handlingsrom er muligheten til å kunne se det geografiske området som kommunens innbyggere beveger seg innenfor, i sammenheng. Det store flertallet i Norge berøres i dag av rammebetingelser som ikke er optimale for effektive transportløsninger, smart boligutbygging og god næringsutvikling. Og tettstedsoppsplitting, som vi finner i alle deler av landet, er lite funksjonelt både for tjenesteproduksjonen og samfunnsutviklerrollen lokalt. I sluttrapporten er derfor funksjonelle områder for samfunnsutvikling framhevet og presisert som et helt sentralt kriterium for en god kommunestruktur.

Statlig detaljstyring hindrer god kommunal oppgaveløsning

En sentral begrunnelse for å legge en oppgave til kommunene, er å oppnå tilpasning til lokale forhold og forutsetninger. At oppgaver løses på forskjellige måter i kommunene, bør etter utvalgets oppfatning aksepteres og applauderes.

Statlig styring vil være nødvendig for å sikre faglige standarder og nasjonale interesser. Likevel er dagens omfattende system av rådgiving,

veiledning og statlig tilsyn med utgangspunkt i en finmasket lovgiving unødvendig.

Etter utvalgets oppfatning er statlig rammestyring – juridisk, så vel som økonomisk – helt avgjørende for at lokaldemokratiet skal kunne fungere etter sin hensikt og komme styrket ut av kommunereformen.