



NIVI-notat 2015: 1

Vurdering av konsekvenser for lokaldemokratiet av mulige endringer i kommunestrukturen i Romsdal

Utarbeidet på oppdrag av Romsdal Regionråd

Av Magne Langset og Geir Vinsand

8. april 2015

INNHOOLD

| | |
|---|----|
| HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER..... | 2 |
| 1 PROBLEMSTILLINGER | 4 |
| 2 DELTAGELSE OG REPRESENTASJON..... | 4 |
| 2.1 Innledning | 4 |
| 2.2 Deltagelse..... | 4 |
| 2.3 Størrelsen på dagens kommunestyre | 6 |
| 2.4 Innbyggernes tilhørighet | 9 |
| 3 OPPGAVER OG LOKALDEMOKRATI..... | 10 |
| 3.1 Innledning | 10 |
| 3.2 Demokratisering av interkommunale ordninger | 10 |
| 3.3 Nye oppgaver og roller for kommunene..... | 12 |

Hovedpunkter og konklusjoner

I dette notatet drøftes konsekvenser for lokaldemokratiet av ulike sammenslutnings-alternativer for kommunene i Romsdal. Gjennomgangen er viet to hovedproblemstillinger:

- Vurderinger av politisk representasjon og valgdeltakelse
- Vurderinger av oppgavepotensial ved større kommuner, herunder mulige demokratieffekter av økt oppgaveansvar, mindre avhengighet til interkommunale ordninger og større frihet i forhold til statlig styring

Representasjon

Kommunesammenslutninger fører til færre folkevalgte per innbygger. Hvor stor reduksjonen vil bli avhenger av hva som blir den fremtidige kommunestrukturen i ROR-området og hvilke valg fremtidige kommunestyre treffer for kommunestyrets størrelse. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger noen minimumsterskler som kommuneloven fastsetter. I dag er det i alt 208 lokalpolitikere i ROR-kommunene. Samtlige kommunesammenslutningsalternativer vil med all sannsynlighet innebære en reduksjon av antall folkevalgte sammenlignet med dagens situasjon. Det kan ha både fordeler og ulemper Potensielle positive konsekvenser ved færre folkevalgte pr innbygger kan være:

- Større konkurranse om politiske verv kan bidra til å styrke den politiske kompetansen. Færre representanter kan styrke de folkevalgtes styringsrolle gjennom større grad av konsentrasjon om strategiske spørsmål og overordnet politikkutvikling. Erfaringen fra Danmark peker i den retning.
- Reduserer potensielle inhabilitetssaker med politikere involvert og reduserer utgifter til politisk virksomhet

Potensielle negative konsekvenser ved færre folkevalgte pr. innbygger kan være:

- Vanskeligere å oppnå bred geografisk og politisk representasjon når det er færre mandater til fordeling
- Når antallet innbyggere bak hver representant øker kan den direkte kontakten mellom velger og valgt bli svekket

Deltagelse

Valgdeltagelsen varierer en god del mellom kommunene i Romsdal. Det er ulike syn på om innbyggernes deltagelse i lokaldemokratiet vil bli svekket eller styrket ved kommunesammenslutninger. På den ene siden antas det at demokratiet og muligheten for deltagelse best blir ivaretatt i små kommuner. Argumentet er at innbyggerne har en sterkere følelse av tilhørighet til lokalsamfunnet i små homogene kommuner og tilgjengeligheten til beslutningstakerne er bedre i små kommuner. Det alternative synspunktet er at deltagelsen vil bli bedre i store kommuner fordi disse har større handlingsrom og kapasitet, og at det i neste omgang vil stimulere interessen for kommunal politikk og dermed deltagelsen i valg eller på andre måter. Et tredje syn kan være at kommunestørrelse i seg selv har liten eller ingen selvstendig effekt på deltagelsen.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslutninger i så vel Norge som i Danmark kan peke i retning av at det siste perspektivet har mest for seg. Valgdeltagelsen følger nasjonale trender og variasjoner mellom kommuner forklares i sterkest grad med sosiokulturelle trekk ved den enkelte kommune, mens størrelse i seg selv forklarer lite.

Oppgavepotensial ved større kommuner

Regjeringens oppgavemelding innebærer i utgangspunktet et betydelig potensiale for desentralisering og en styrking av kommunenes roller som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsorgan. Flere oppgaver, utvidet ansvar og nye roller vil kunne gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed sterkere lokaldemokrati og økt lokalt selvstyre. Kommunesammenslutninger kan derfor bidra til at ROR-kommunene får større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike tettstedenes interesser overfor statlige og fylkeskommunale myndigheter.

Strukturalternativene vil imidlertid innebære ulike forutsetninger for å ivareta nye oppgaver og roller. De brede regionale alternativene (hele ROR eller Romsdalshalvøya) vil antakelig gi gode forutsetninger for å ivareta alle de nye oppgavene som er signalisert som aktuelle å overføre til kommunene. Det gjelder med et visst unntak for videregående opplæring og kollektivtrafikk, hvor det kan reises spørsmål ved om det vil være behov for en enda bredere regional løsning, f.eks. felles for Romsdal og hele eller deler av Nordmøre.

De minste sammenslutningsalternativene gir derimot ingen eller svært begrensede muligheter for tilføring av nye oppgaver med mindre det innføres nye interkommunale ordninger. Det er varslet at lovpålagt interkommunalt samarbeid kan være en aktuell løsning for små kommuner som ikke tilfredsstillter kravene til god oppgaveløsning.

Reduksjon av interkommunale ordninger

Gjennomføringen av kommunereformen kan innebære avvikling og dermed demokratisering av interkommunale ordninger. Sammenhengen vil generelt være slik at store funksjonelle regionkommuner vil bidra til mer egenregi og mindre behov for interkommunalt samarbeid sammenliknet med mer moderate endringer i kommunestrukturen, der effektene på det interkommunale samarbeidet kan bli lite eller i praksis ingenting.

En nærmere analyse av det interkommunale samarbeidsmønsteret sett i lys av strukturalternativene viser at de brede sammenslutningsalternativene (hele ROR eller kommunene på Romsdalshalvøya) vil innebære klare gevinster i form av demokratisering og mer egenregi. En nærmere analyse tilsier at drøyt 60 interkommunale ordninger kan bli nedlagt dersom alle kommunene i ROR eller alternativt alle kommunene på Romsdalshalvøya slår seg sammen.

Øvrige inndelingsalternativer vil ha begrensede effekter på omfanget av det interkommunale samarbeidet. Dersom det kun skjer moderate endringer i kommunestrukturen og det generelle reformbildet tilsier økte oppgaver til kommunene, må det forventes vekst og ikke tilbakegang i det interkommunale samarbeidet, som er målet med kommunereformen.

1 Problemstillinger

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning av ROR-kommunene kan ha for lokaldemokratiet vil vi skille mellom to hovedspørsmål:

- Vurderinger av politisk representasjon og valgdeltakelse
- Vurderinger av oppgavepotensial ved større kommuner, herunder mulige demokratieffekter av økt oppgaveansvar, mindre avhengighet til interkommunale ordninger og større frihet i forhold til statlig styring

Det første hovedspørsmålet berører de institusjonelle byggsteinene i lokaldemokratiet og vil bestå av vurderinger av hvordan representasjon (geografisk og politisk) og deltagelse *kan* endres som en følge av en sammenslutning. Det andre hovedspørsmålet innebærer et mer dynamisk perspektiv og innebærer en drøfting av oppgavepotensialet ved ulike sammenslutningsalternativer for ROR-kommunene og dermed muligheter for utvidelse av det lokalpolitiske ansvarsområde. Vurderingene her vil gjøres i lys av den nylig fremlagte oppgavemeldingen.¹

2 Deltagelse og representasjon

2.1 Innledning

I det følgende rettes oppmerksomheten mot de ordninger i et representativt demokrati som skal transformere innbyggernes preferanser slik de kommer til uttrykk i valg til faktisk politikktutøvelse. Sentralt her er partiorganisering, nominasjon, valg, representasjon og sammensetningen av de politisk styrende organer. I det følgende er det lagt særlig vekt på konsekvenser av en sammenslutning for valgdeltagelse og kommunestyrets størrelse og sammensetning.

2.2 Deltagelse

Det er en betydelig statsvitenskapelig litteratur om sammenhengen mellom demokratisk deltagelse og kommunestørrelse. To konkurrerende perspektiver dominerer. På den ene siden antas det at demokratiet og muligheten for deltagelse best blir ivarettatt i små kommuner. Argumentet er at innbyggerne har en sterkere følelse av tilhørighet og identifiserer seg sterkere med lokalsamfunnet i små homogene kommuner. Det fremheves også at tilgjengeligheten til beslutningstakerne er bedre i små kommuner. På den andre siden antas det at deltagelsen vil bli bedre i store kommuner fordi disse har større handlingsrom og kapasitet, og at det i neste omgang vil stimulere interessen for kommunal politikk og dermed deltagelsen i valg eller på andre måter. Betingelsene for alternative former for deltakelse som aksjonsdemokrati og bruker- og institusjonsdemokrati kan også være bedre i store enn i små kommuner. Et tredje syn kan være at kommunestørrelse i seg selv har liten eller ingen selvstendig effekt på valgdeltagelsen.

Valgstatistikken viser at valgdeltakelsen fram til midten av 1970-tallet var høyest i store kommuner, og lavest i små kommuner. I dag er situasjonen motsatt. Det er de aller minste kommunene som har høyest valgdeltakelse. Ved valget i 2011 var deltagelsen i de minste kommunene (under 3000) 6 prosent høyere enn i de største kommunene (over 10.000). En antagelse om at dette skyldes kommunestørrelse er imidlertid problematisk. En kontroll for ulik

¹ Meld.St.14 (2014.2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

aldersfordeling i små og store kommuner viser eksempelvis at store kommuner har en yngre befolkning enn små kommuner, samtidig som valgdeltagelsen er relativt lav blant yngre velgere.

I en analyse utført av Institutt for samfunnsforskning i 2003 pekes det på at det som best forklarer variasjonene i valgdeltakelsen er årsaksmodeller som tar utgangspunkt i sosiale egenskaper ved kommunene. De fant at det er i kommuner som har et aktivt religiøst liv, er store bidragsytere til nasjonale innsamlingsaksjoner for humanitære forhold, som har en lav skilsmisseprosent og har en aldrende befolkning – altså kommuner der tradisjonelle verdier synes å stå sterkt – som har den høyeste valgdeltakelsen. Dette er gjerne også små kommuner, men analysen viser at kommunestørrelse i seg selv ikke har noen egeneffekt på deltagelsen².

Erfaringene fra de to valgene som er gjennomført etter den omfattende kommunereformen i Danmark i 2007 spriker. I det første valget som ble gjennomført etter reformen (2009) sank deltagelse fra 69,5 prosent (2005) til 65,8 prosent. I det påfølgende valget derimot (2013) steg den markant med hele 6,1 prosent til 71,9 prosent. Danske forskere er imidlertid forsiktige med å tilskrive endringene i valgdeltagelsen verken ved det første eller andre valget til endringer i kommunestruktur. Uansett kan det konkluderes at lokaldemokratiet i Danmark lever i beste velgående etter kommunereformen. Til sammenligning var valgdeltagelsen i Norge ved kommunevalget i 2011 på 64,5 prosent, som i norsk sammenheng var ganske høyt og det høyeste siden 1991.

Valgdeltagelsen i Romsdalskommunene har stort sett fulgt hovedmønsteret for valgdeltagelsen på landsbasis de seks siste lokalvalg.

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| Molde | 61,6 | 54,5 | 53,8 | 58,4 | 58,8 | 62,9 |
| Vestnes | 62,6 | 61,1 | 59,1 | 61,1 | 61,4 | 63,9 |
| Rauma | 61,5 | 55,1 | 57,0 | 58,0 | 58,9 | 58,2 |
| Nesset | 64,8 | 60,8 | 63,8 | 58,4 | 65,6 | 63,9 |
| Midsund | 63,4 | 53,2 | 58,8 | 55,1 | 60,4 | 63,6 |
| Aukra | 62,5 | 59,1 | 64,1 | 59,8 | 63,9 | 65,9 |
| Fræna | 62,4 | 56,8 | 54,0 | 53,8 | 54,2 | 58,0 |
| Eide | 69,4 | 70,1 | 63,9 | 60,6 | 66,8 | 66,2 |
| Gjemnes | 69,4 | 63,9 | 65,4 | 58,0 | 67,9 | 70,4 |
| Sunndal | 64,0 | 58,2 | 57,9 | 60,3 | 65,9 | 66,0 |

Tabell 2.1 Valgdeltagelse i kommunevalgene 1987-2011. Prosent. Kilde: SSB

Ser vi på valgdeltagelsen mellom kommunene kan det registreres en god del variasjon. Eide har eksempelvis hatt en stabil valgdeltagelse ca. 8-10 prosent høyere enn nabokommunen Fræna. Rauma har hatt gjennomgående lavere valgdeltagelse enn landsgjennomsnittet, mens Gjemnes stort sett har ligget over. Forskjellene mellom Molde som den største kommunen og Midsund som den minste er små. Den høyeste deltagelsen er registrert i Gjemnes i 2011 med 70,4 prosent oppslutning. Nesten dansk nivå med andre ord.

² Bernt Aardal (red.). Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Kommuneforlaget. Oslo 2002.

Er det så noen grunn til å anta at valgdeltagelsen i ROR-kommunene vil bli påvirket den ene eller andre veien som følge av en sammenslutning. I henhold til Telemarksforskningens evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005-2008 er svaret på det spørsmålet nei.³ I undersøkelsen ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse hvor det bl.a. ble stilt spørsmål om interessen for å avgi stemme ved kommunevalget har blitt større eller mindre som følge av kommunesammenslutningen. Resultatet viste at interessen i gjennomsnitt hadde økt litt i fem av de gamle kommunene, mens den hadde gått litt ned i tre. Dette inntrykket bekreftes også av SSBs statistikk over valgdeltakelse. Tre av de fire sammenslåtte kommunene hadde en valgdeltakelse ved kommunevalget i 2007 som var høyere enn det de gamle kommunene samlet sett hadde ved valget i 2003. Dette var imidlertid en trend for hele landet. Det ble konkludert at valgdeltagelsen samlet sett ikke syntes å ha blitt påvirket av kommunesammenslutningene.

Tidligere gjennomganger av erfaringer fra kommunesammenslutninger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politisk verv synes å ha blitt noe redusert i den sammensluttede kommunen. Men også dette føyer seg inn i en større nasjonal trend, noe som gjør det problematisk å konkludere om redusert interesse skyldes kommunesammenslutningen eller andre mer generelle samfunnsmessige utviklingstrekk. Når det gjelder interessen for å fremme synspunkter gjennom andre kanaler spriker funnene i tidligere studier. Noen viser redusert deltagelse etter kommunesammenslutning, mens andre studier viser at deltagelsen utenom valg er større i store kommuner fordi de har bedre utbygde systemer for bruker- og innbyggermedvirkning.

2.3 Størrelsen på dagens kommunestyrer

Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hovedhensyn. På den ene siden står hensynet til å få et kommunestyre som i størst mulig grad ivaretar bredde og representativitet både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til å få et mest mulig beslutningseffektivt og kostnadseffektivt organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet peker i motsatt retning.

| Kommune | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| Molde | 47 | 47 | 47 | 47 | 47 | 47 |
| Vestnes | 33 | 33 | 33 | 27 | 27 | 23 |
| Rauma | 45 | 37 | 37 | 27 | 27 | 27 |
| Neset | 25 | 25 | 25 | 25 | 21 | 21 |
| Midsund | 21 | 21 | 21 | 17 | 17 | 17 |
| Aukra | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Fræna | 37 | 37 | 37 | 31 | 31 | 31 |
| Eide | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Gjemnes | 21 | 21 | 17 | 17 | 17 | 17 |
| Sunndal | 37 | 37 | 37 | 27 | 27 | 27 |
| Sum | 308 | 300 | 296 | 260 | 256 | 252 |

Tabell 2.2 Antall valgte representanter til kommunestyrene 1991-2011. Kilde: SSB

³ Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bent Aslak Brandtzæg. TF-rapport nr. 258 – 2009.

I seks av kommunene har antallet mandater blitt redusert i perioden. I Molde, Aukra og Eide har antallet vært stabilt. Utviklingen for ROR-kommunene føyer seg inn i et mer generelt bilde av at kommunestyrene blir mindre i størrelse i hele landet.

Hva størrelsen på fremtidige kommunestyre vil bli i de ulike sammenslutningsalternativene vil bli en sak for de nye kommunestyrene? Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger noen minimumsterskler som kommuneloven fastsetter. I henhold til kommuneloven skal kommunestyrets medlemstall følge intervaller for kommunenes innbyggertall:

- a. Ikke over 5.000 innbyggere, minst 11
- b. Over 5.000, men ikke over 10.000 innbyggere, minst 19
- c. Over 10.000, men ikke over 50.000 innbyggere, minst 27
- d. Over 50.000, men ikke over 100.000 innbyggere, minst 35
- e. Over 100.000 innbyggere, minst 43

Basert på disse terskelverdiene kan vi derfor om ikke annet fastslå hva som blir minste tillatte antall kommunestyrerepresentanter ved de ulike alternativene.

| Kommune | Innb.tall 1.1.2015 | Samlet antall kommunestyre- medlemmer i dag | Minimumskrav til medlemstall |
|--|-----------------------|---|---------------------------------|
| Hele ROR: Molde, Vestnes, Rauma, Nettet, Midsund, Aukra, Fræna, Eide | 64884 | 208 | 35 |
| Romsdalshalvøya: Molde, Nettet, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Gjemnes | 50731 | 175 | 35 |
| Midsund, Aukra, Fræna, Eide | 18784 | 90 | 27 |
| Vestnes, Midsund, Aukra | 12242 | 61 | 27 |
| Molde, Fræna, Eide | 39642 | 99 | 27 |
| Nettet, Sunndal | 10130 | 48 | 27 |
| Vestnes, Rauma | 14153 | 50 | 27 |
| Molde, Fræna | 36179 | 78 | 27 |
| Fræna, Eide | 13250 | 52 | 27 |
| Molde, Aukra | 29858 | 68 | 27 |
| Midsund, Aukra | 5534 | 38 | 19 |
| Midsund, Aukra, Fræna | 15321 | 69 | 27 |

Tabell 2.3 Mulige endringer i antall kommunestyrerepresentanter ved ulike inndelingsalternativer

Som det fremgår vil det for alle alternativene innebære en vesentlig reduksjon i antall medlemmer dersom nye kommunestyre velger minimumskravet. I dag er det i alt 208 lokalpolitikere samlet sett i ROR-kommunene og dette antallet *kan* reduseres til 35 dersom eksempelvis alle ROR kommunene slår seg sammen og velger det minste tillatte medlemstallet. Dette alternativet utgjør et ytterpunkt, mens alle andre inndelingsalternativer i regionen vil innebære en mindre reduksjon. Hva kommunestyrene faktisk eventuelt ville bestemme seg for

blir spekulasjoner. Vi kan imidlertid få en pekepinn ved å se på erfaringene fra tidligere kommunesammenslutninger. Størrelsen på kommunestyret i ny kommune fra de seks siste kommunesammenslutningene her til lands er oppsummert i tabellen under.

| År | Kommune 1 | Antall repr. | Kommune 2 | Antall repr. | Første valg i ny kommune | Antall repr. | Antall repr. i 2011 |
|------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------------|
| 2002 | Ramnes | 25 | Våle | 25 | Re | 31 | 25 |
| 2005 | Skjerstad | 13 | Bodø | 39 | Bodø | 39 | 39 |
| 2006 | Tustna | 17 | Aure | 21 | Aure | 23 | 21 |
| 2006 | Ølen | 21 | Vindafjord | 19 | Vindafjord | 33 | 25 |
| 2008 | Frei | 23 | Kristiansund | 45 | Kristiansund | 45 | 45 |
| 2012 | Mosvik | 13 | Inderøy | 27 | Inderøy | 31 | 31 |
| 2013 | Harstad | 35 | Bjarkøy | 13 | Harstad | 37 | 35 |

Tabell 2.4 Størrelsen på kommunestyret i gamle kommuner og i nye sammensluttede kommuner⁴

Tabellen viser at resultatet gjerne blir at det nye kommunestyret får tilsvarende, eller noe høyere antall representanter enn det den av de tidligere kommunene som hadde flest representanter hadde. Erfaringene viser videre at antall representanter har blitt redusert fra kommunesammenslutningstidspunktet fram til i dag. Det varierer om sammenslutningen har skjedd samtidig med valg. I noen tilfeller har det vært gjennomført i forbindelse med ordinært kommunestyrevalg, andre ganger er det gjennomført ekstraordinært valg til nytt kommunestyre i forbindelse med stortingsvalg. En overgangsløsning har også vært at sammenslutningen gjennomføres uten valg, men at eksisterende kommunestyre i en av kommunene utvides med representanter fra kommunestyret fra den andre kommunen.

En hovedkonklusjon er uansett at kommunesammenslutninger fører til færre folkevalgte per innbygger. Hvilke konsekvenser har det? Her kan det pekes på både potensielle fordeler og ulemper:

Potensielle positive konsekvenser ved færre folkevalgte pr innbygger:

- Reduserer utgifter til politisk virksomhet
- Enklere å rekruttere gitt at det mange steder i dag oppleves utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste
- Større konkurranse om politiske verv kan bidra til å styrke den politiske kompetansen
- Færre representanter kan styrke de folkevalgtes styringsrolle gjennom større grad av konsentrasjon om strategiske spørsmål og overordnet politikktutvikling. Erfaringen fra Danmark peker i den retning.
- Reduserer potensielle inhabilitetssaker med politikere involvert

Potensielle negative konsekvenser ved færre folkevalgte pr. innbygger:

⁴ Sammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad ble ikke gjennomført i forbindelse med valg. I stedet ble Bodø kommunestyre utvidet med to representanter fra gamle Skjerstad kommunestyre fram til første ordinære valg i 2007.

Ved sammenslutningen av Harstad og Bjarkøy har kommunestyret i Harstad midlertidig blitt utvidet med to representanter fra kommunestyret i Bjarkøy fram til konstituering av nytt kommunestyre etter ordinært kommunestyrevalg høsten 2015.

- Vanskeligere å oppnå bred geografisk representasjon når det er færre mandater til fordeling
- Når antallet innbyggere bak hver representant øker kan også den direkte kontakten mellom velger og valgt bli svekket. Gitt at personlig kontakt er en viktig kilde til informasjon om lokalsamfunnet kan det svekke muligheten for å ivareta ombudsrollen.
- Vanskeligere å komme gjennom nåløyet for mindre partier

Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. Når det gjelder utfordringer med å sikre god *geografisk representasjon* fra de ulike deler av en sammensluttet kommune er det ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et fremtidig kommunestyre. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslutninger viser imidlertid at partiene i stor grad har vektlagt å sørge for en balansert geografisk representasjon i nominasjonsarbeidet.⁵ Når mindre kommuner har blitt sammensluttet med bykommuner har det vært en tendens til at disse områdene har blitt overrepresentert i nytt kommunestyre.⁶ I tillegg til partienes nominasjoner vil også velgernes oppføring av slengere og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Det skal nevnes at ivaretagelse av ombudsrolle og kontakt ifht. innbyggerne ikke bare avhenger av antall representanter i kommunestyret. Også den politiske og administrative organiseringen kan være av stor betydning, herunder både organisering av brukerdemokrati rundt de kommunale institusjonene og ikke minst muligheten for å etablere kommunedelsutvalg eller andre typer nærmiljøorganer innenfor en større kommune. Bodø er et godt eksempel på en bykommune med stort areal og mange distriktssamfunn hvor hensynet til lokal identitet og deltakelse har medført opprettelse av formelle kommunedelsorganer med valgte representanter fra lokalsamfunnet. Tilsvarende skal nye Sandefjord kommune (Sandefjord, Stokke og Andebu) vurdere innføring av en nærmiljøforvaltning som del av omstillingen til en ny og større kommune.

2.4 Innbyggernes tilhørighet

En viktig forutsetning for demokrati og deltakelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det området som det folkevalgte organet treffer beslutninger overfor. Det kan hevdes at kommunen i dag utgjør et naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som det i utgangspunktet er naturlig å engasjere seg i forhold til. Kommunesammenslutning innebærer etablering av nye bånd og identiteter som kan være krevende. Jo sterkere identiteten blant innbyggerne er til dagens kommuner jo mer krevende vil det være å etablere identitet og tilhørighet til en ny kommune. Er derimot situasjonen i dag preget av lav kommunetilhørighet vil det tale for at de identitetsmessige konsekvensene av en overgang til en eventuell ny kommune blir mindre.

Innbyggerens tilhørighet må uansett forstås i et dynamisk perspektiv der det over tid skjer endringer. Ved en evt. sammenslutning kan ulike typer tiltak og prosesser bidra til oppbygging av en ny kommunetilhørighet, ikke minst gjennom felles institusjonsbygging, symbolbruk og markedsføring av den nye kommunen i offentligheten.

Alle ROR-kommunene har vedtatt at det skal gjennomføres innbyggerundersøkelser for bl.a. å kartlegge innbyggernes tilhørighet til ulike geografiske områder inkludert lokalt bostedsområde, hjemkommunen og ulike regionale landskaper. Undersøkelsene skal også

⁵ Partiene kan evt. samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater ”å spille på”.

⁶ Telemarksforskning: Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bent Aslak Brandtzæg. TF-rapport nr. 258 – 2009.

omfatte innbyggernes syn på geografisk orientering av hjemkommunen og hvem det er mest naturlig at hjemkommunen slår seg sammen med, gitt at det skal skje en kommunesammenslutning. I lys av innbyggerundersøkelsene vil det være mulig å gjøre mer konkrete analyser av tilhørighet og identitet ved endringer i kommunestrukturen.

3 Oppgaver og lokaldemokrati

3.1 Innledning

Så langt har vi sett på mulige konsekvenser av en kommunesammenslutning for viktige mekanismer for å omdanne innbyggernes preferanser til lokalpolitiske beslutninger. Like viktig som ordninger knyttet til det lokalpolitiske systemet er spørsmålet om hvordan en kommunesammenslutning kan påvirke kommunenes evne til å løse de oppgavene kommunene har ansvar for. I statsvitenskapelig teori⁷ trekkes det et skille mellom borgereffektivitet på den ene siden og systemkapasitet på den andre. Med borgereffektivitet menes borgernes evne til å influere på og kontrollere beslutningene som treffes på vegne av samfunnet. Systemkapasitet refererer til det politiske systemets evne til å reagere på de problemene som eksisterer i samfunnet og forutsetninger å gjennomføre tiltak som faktisk endrer samfunnsforholdene i samsvar med befolkningens interesser og ønsker. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan også styrke den politiske deltakelsen og engasjementet om lokalpolitikken. Begge deler utgjør således sentrale forutsetninger for demokratiets virkemåte, men for å fastsette hva som er en optimal kommunestørrelse trekker disse to hensyn i motsatte retninger. Mens borgereffektivitet peker i retning av kort avstand mellom velgerne og kommunestyret vil systemkapasiteten øke med økt kommunestørrelse.

Vi skal se nærmere på to aspekter for hvordan systemkapasiteten - og dermed lokaldemokratiets påvirkningskraft - kan endres for ROR-kommunene som følge av kommunesammenslutninger. Det første er knyttet til potensialet for å avvikle eksisterende interkommunale ordninger og legge styringen av disse oppgavene under direkte folkevalgt kontroll. Det andre er viet potensialet for større kommuner til å ta på seg nye oppgaver og roller.

3.2 Demokratisering av interkommunale ordninger

Spørsmålet som stilles er i hvilket omfang interkommunale samarbeid vil reduseres som en følge av kommunesammenslutninger i ROR-området? For å svare på dette spørsmålet må vi vite noe om omfanget av interkommunalt samarbeid i dag. Samtidig skal det understrekes at en slik gjennomgang fort kan få et litt statisk preg som ikke fanger opp dynamikken i forvaltningsutviklingen. Det gjelder særlig følgende forhold:

- Større kommuner vil kunne innebære at interkommunale ordninger avvikles og at oppgavene blir løst i regi av den nye større kommunen. Samtidig er det et viktig perspektiv i kommunereformen at større kommuner kan bli tilført nye oppgaver. Noen av disse oppgavene kan ha en karakter som innebærer behov for etablering av interkommunale samarbeidsordninger, evt. gjennom pålagt samarbeid.⁸ Gjennomføringen av kommunereformen kan derfor innebære både avvikling, men også etablering av nye interkommunale ordninger i et omfang som er vanskelig å forutsi nå. Sammenhengen vil

⁷ Dahl, R.A & Tuft, E.R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford.

⁸ I *Meld.St.14 (2014.2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* heter det at regjeringen våren 2017 vil fremme forslag til en generell hjemmel i kommuneloven om pålagt interkommunalt samarbeid i forbindelse med fremleggelsen av en samlet proposisjon om overføring av nye oppgaver til kommunene.

generelt være slik at store funksjonelle regionkommuner vil bidra til mer egenregi og mindre behov for interkommunalt samarbeid sammenliknet med mer moderate endringer i kommunestrukturen, der effektene på det interkommunale samarbeidet kan bli lite eller i praksis ingenting.

- En kommunereform vil ikke bare berører ROR-kommunen, men også tilgrensende kommuner både på Sunnmøre og på Nordmøre vil bli omfattet av kommunereformen. Spørsmålet da er om man skal anta at samarbeidsordninger som har omfattet en eller flere ROR kommuner og nabokommuner på den andre siden av fogderigrensene vil bli videreført eller om de oppløses fordi nabokommunene også får løst oppgavene i en større kommune.

Den seneste kartleggingen av ROR-kommunenes samarbeid ble gjort i forbindelse med en totalkartlegging av det interkommunale samarbeidet for hele Møre og Romsdal i 2013.⁹ I denne kartleggingen ble det registrert at kommunene i Møre og Romsdal deltar i til sammen 253 forskjellige formelle interkommunale samarbeidsordninger. Dette tallet innbefatter alle regionråd, øvrige interkommunale styrever, interkommunale selskaper, aksjeselskaper og avtalebasert samarbeid der kommunene er hovedaktører.

De kartlagte ordningene er fordelt på tre hovedgrupper hhv. ordninger på lokalt nivå, ordninger på regionrådsnivå og ordninger på høyere geografisk nivå. Ordninger på lokalt nivå gjelder typisk kjøp og salg av tjenester mellom to kommuner, i noen tilfeller flere kommuner. Ordninger på regionrådsnivå dekker alle ordninger der et flertall av kommunene innenfor regionrådenes nedslagsfelt deltar. Ordninger på høyere geografisk nivå omfatter ordninger som kan ha mange deltakerkommuner, ofte organisert på fylkesnivå eller på tvers av grensene for regionrådene, eller i noen tilfeller også på tvers av fylkesgrensene. Vi legger til grunn at ordninger på høyere geografisk nivå ikke vil bli direkte påvirket av eventuelle endringer i kommunestrukturen i Romsdal og holder disse utenfor.

For ROR-kommunene ble det registret i alt 63 formelle ordninger på regionalt og lokalt nivå. De 63 ordningene er spredt på en rekke sektorområder som omfatter alt fra samarbeid om lovpålagte tjenester til samarbeid om administrative støttefunksjoner. På regionalt nivå omfatter det bl.a.: Romsdal regionråd, IUA Romsdal, Molde og Romsdal Havn IKS, ROR Barnevern, Regional PP-tjeneste for Romsdalsregionen, Kunnskapsnett Romsdal, Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal m.fl. På lokalt nivå finner vi bl.a. følgende ordninger: Psykiatrisamarbeid Eide-Fræna, Skogbrukssamarbeid Fræna-Eide, Matrikkelsamarbeid Aukra-Eide, Veterinærvakt Molde, Midsund, Aukra m.fl.

En nærmere analyse av det interkommunale samarbeidsmønsteret sett i lys av strukturalternativene gir følgende konklusjoner:

- Strukturalternativ én (hele ROR) vil innebære en avvikling av alle ordninger på regionalt nivå (inklusive regionrådet selv) og alle ordninger på lokalt nivå. Strukturalternativ to (Romsdalshalvøya) vil langt på veg innebære samme resultat, da Rauma og Vestnes som ikke inngår i dette alternativet har et svært begrenset samarbeid som bare omfatter de to kommunene.
- Molde er motoren i mye av samarbeidet og vertskommune for svært mange av ordningene i Romsdal. Strukturalternativer som inkluderer Molde vil derfor kunne innebære avvikling av flere ordninger enn sammenslutninger der Molde ikke inngår. Eksempelvis har Molde og Fræna (alternativ 8) flere ordninger sammen og det samme gjelder for Molde, Fræna og Eide sammen (alternativ 5).

⁹ NIVI-rapport 2013:3 *Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal*.

- Det generelle bildet er likevel preget av stor variasjon med hensyn til deltakelsesmønsteret dvs. hvilke og hvor mange kommuner som deltar i de ulike ordningene. Selv om mange av de ulike strukturalternativene basert på to og tre kommuner sammen vil innebære en avvikling av samarbeidsbehov for noen kommuner vil øvrige kommuner som deltar i samarbeidsordningen fortsatt ha et behov for at ordningene opprettholdes.

Konklusjonen blir derfor at alternativ én (hele ROR) og to (Romsdalshalvøya) vil innebære klare gevinster i form av demokratisering og egenregi for drøyt 60 interkommunale ordninger. Øvrige alternativer vil ha begrensede effekter i form av avvikling av samarbeid. Det er videre grunn til å anta at det kun er de to brede regionkommuneløsningene, samt de tre andre alternativene som involverer Molde, som vil ha tilstrekkelig kapasitet til å løse de nye oppgavene som er aktuelle for kommunene i egenregi. For de øvrige strukturalternativene vil nye oppgaver trolig innebære etablering av flere interkommunale ordninger.

3.3 Nye oppgaver og roller for kommunene

3.3.1 Oppgavemeldingen

20. mars la regjeringen frem stortingsmeldingen ”*Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*”. Oppgavemeldingen gir en gjennomgang av en rekke oppgaver som nye og større kommuner kan få ansvar for. Regjeringens utgangspunkt er at en endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for omfattende desentralisering av oppgaver og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Regjeringen fastslår at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner.

Det er ikke angitt minimumskrav til kommunenes innbyggertall for at oppgavene skal overføres, men i vurderingen av flere av oppgavene pekes det på ekspertutvalgets tilråding om at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere. Som tidligere nevnt vil regjeringen fremme forslag om en generell hjemmel for pålagt interkommunalt samarbeid. Formålet med en slik hjemmel vil være iflg. regjeringen å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud, og den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid.

I oppgavemeldingen skilles det mellom oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser og konkrete forslag til overføring av nye oppgaver til kommunene. Samlet er det snakk om et 30 talls nye oppgaver som berører alle viktige sider ved kommuneinstitusjonen, både tjenesteproduksjonen, samfunnsutviklerrollen, ansvaret for offentlig myndighetsutøvelse og ikke minst demokratispektet. Sett i et reformhistorisk perspektiv har det tidligere ikke vært foreslått så store endringer i funksjonsfordelingen til fordel for kommunene i ett samlet grep. Det normale har vært at endringer i funksjonsfordelingen har vært vurdert oppgave for oppgave ut fra sektorpolitiske vurderinger der hensynet til helhetlig forvaltningsutvikling og lokaldemokratiets stilling ikke har inngått som de viktigste begrunnelser for endring.

Følgende liste gir en oversikt over de oppgaver som regjeringen skal arbeide videre med sikte på forenkling og/eller overføring til kommunene:

1. Ansvaret for pleiepenger, omsorgslønn og hjelpestønad
2. Helhetlig ansvar for barnevern inkl. ansvaret for barnevernsinstitusjoner og fosterhjem
3. Ansvaret for familieverntjenesten

4. Utvidet ansvar for primærhelsetjenester, herunder oppgaver i forbindelse med opptrappingsplan innenfor rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
5. Ansvar for pasienttransport for primærhelsetjenesten
6. Sivile forvaltningsoppgaver fra politiet, herunder ansvaret for utstedelse av pass, meldingsordning for EØS-borgere, sekretariatsfunksjon for forliksrådene, ivaretagelse av løse og farlige hunder, godkjenning av brukthandlere og forvaltning av hittegoods
7. Forenkling av utmarksforvaltningen gjennom samling av oppgaver i kommunene
8. Forenklinger av plan- og bygningsloven, diverse endringer
9. Bymiljøavtaler og utviklingsavtaler for byregioner
10. Motorferdsel i utmark
11. Konesjonskraftmyndighet for småkraftverk
12. Ansvarsdelingen for det offentlige veinettet, herunder evt. større kommunalt veiansvar

Forslag til overføring av oppgaver til kommunene dreier seg om følgende:

1. Arbeidsrettede tiltak, såkalt VTA og VTO
2. Hjelpemiddelforvaltning varige behov dvs. basishjelpemidler i hverdagslivet (ikke arbeidslivet)
3. Arbeids- og utdanningsreiser
4. Tannhelsetjenesten, både allmentannhelse og spesialisttannhelse
5. Rehabilitering fra spesialisthelsetjenesten
6. Psykisk helsevern, kommunal drift av DPS
7. Vigselsmyndighet og annen notarial myndighet
8. utmarksforvaltning, herunder forvaltning av verneområder, fiskeforvaltning, viltforvaltning og visse forurensningsoppgaver innenfor utslipp og støy
9. Boligsosiale tilskudd fra Husbanken
10. Godkjenning av svømmehaller
11. Tilskudd til frivillighetssentraler
12. Videregående skoler (store kommuner)
13. Skoleskyss (store kommuner)
14. Kollektivtransport (store kommuner)
15. Kulturlandskapsmidler inkl. verdensarvmidler og tilskudd til beiteområder fra Fylkesmannen
16. Nærings- og miljøtiltak i skogbruket inkl. tilskudd til skogsbilveger
17. Lokal nærings- og samfunnsutvikling (utredes nærmere)

Som antydnet åpnes det for at de største kommunene kan ta over ansvaret for videregående skoler og for kollektivtrafikken under to hovedforutsetninger. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene.

3.3.2 Strukturalternativene i Romsdal og nye oppgaver

Oppgavemeldingen innebærer i utgangspunktet et betydelig potensiale for desentralisering og en styrking av kommunenes roller som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsorgan. Flere oppgaver, utvidet ansvar og nye roller vil kunne gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed sterkere lokaldemokrati og økt lokalt selvstyre. Det er kanskje særlig grunn til å understreke mulighetene som reformen gir for å styrke kommunens roller i arbeidet med lokal nærings- og samfunnsutvikling og koblingen til kommunenes rolle som lokaldemokratisk organ. Lokaldemokrati handler i stor grad om å målbære innbyggernes og næringslivets interesser overfor omverden. Kommunesammenslutninger kan derfor bidra til

at ROR-kommunene får større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike tettstedenes interesser overfor statlige og fylkeskommunale myndigheter.

Strukturalternativene vil imidlertid innebære ulike forutsetninger for å ivareta nye roller, både som samfunnsutviklere og tjenesteprodusenter. I tabellen nedenfor er det gjort en vurdering av de ulike alternativene og hvilke potensialer de representerer for den oppgavemenyen som nå er lansert for kommunene. Det skilles mellom «basis oppgavepakke» som er de oppgaver som kan komme til alle kommuner og «utvidet oppgavepakke» som innebærer ansvar for større regionale oppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk.

| Kommune | Innb.tall 1.1.2015 | Basis | Utvidet |
|--|-----------------------|-------|---------|
| Hele ROR: Molde, Vestnes, Rauma, Nesset, Midsund, Aukra, Fræna, Eide | 64884 | + | +? |
| Romsdalshalvøya: Molde, Nesset, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Gjemnes | 50731 | + | +? |
| Midsund, Aukra, Fræna, Eide | 18784 | + | - |
| Vestnes, Midsund, Aukra | 12242 | - | - |
| Molde, Fræna, Eide | 39642 | + | - |
| Nesset, Sunndal | 10130 | - | - |
| Vestnes, Rauma | 14153 | +/- | - |
| Molde, Fræna | 36179 | + | - |
| Fræna, Eide | 13250 | - | - |
| Molde, Aukra | 29858 | + | - |
| Midsund, Aukra | 5534 | - | - |
| Midsund, Aukra, Fræna | 15321 | +/- | - |

Tabell 3.1 Mulige sammenhenger mellom nye oppgaver og endringer i kommunestruktur

Alternativene én (hele ROR) og to (Romsdalshalvøya) vil begge representere sammenslutningsalternativer som vil ha tilstrekkelig innbyggertall for å overta basisoppgavene. Diskusjonen her vil være om disse to alternativene også kan representere bærekraftige enheter for å ivareta videregående opplæring og kollektivtrafikk. I så fall vil det gi muligheter til å se ungdomsskole og videregående skole i større sammenheng i hele ROR området, alternativt på Romsdalshalvøya. Når det gjelder kollektivtrafikk kan det tilsvarende legges til rette for å se kommunal arealplanlegging, boligbygging, næringsutvikling og kollektivtransport i sammenheng.

I tillegg til de to brede regionale alternativene er det fem andre alternativer som passerer minimumsgrensen på 15 000 – 20 000 innbyggere som ekspertutvalget tilrådte. Tre av disse inkluderer Molde. Felles for disse vil være at det kan antas at de vil ha et tilstrekkelig grunnlag for å ivareta de fleste oppgavene som i utgangspunktet skal overføres til alle kommunene («basispakken»). En overføring av videregående opplæring og kollektivtransport vurderes som ikke aktuelt, dels fordi de nye kommunene ikke vil utgjøre bærekraftige og rasjonelle enheter for oppgavene og dels fordi løsningene vil skape betydelige restfunksjonsutfordringer for øvrige kommuner.

Den tredje gruppen kommuner vil i større grad ha utfordringer med å møte kravene som stilles til kommunene for å overta de omtalte basisoppgavene. Overføring av fylkeskommunale oppgaver vil være uaktuelt. Resultatet for denne gruppen kommuner vil være at de fortsatt vil være avhengig av eksisterende samarbeidsordninger, og i tillegg ha behov for å inngå, evt. bli pålagt, en rekke nye samarbeidsordninger for å møte kravene til oppgaveløsningen på en tilfredsstillende måte.