

Fagbladet

# SAMFUNN ØKONOMI

## KOMMUNEREFORMEN

- Med økonomisme på hjernen  
NORALV VEGGELAND
- Endringene i inntektssystemet  
for kommunesektoren 2017:  
Er det behov for reversering?  
JAN MØNNESLAND
- Spelet om Nord-Norge:  
Regionreform i motvind  
NILS AARSÆTHER

 FAGFORBUNDET

K

O

M

M

U

N

E

R

E

F

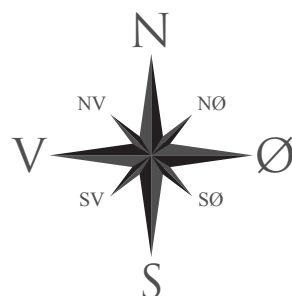
O

R

M

E

N



## REDAKSJONSRÅDET



### Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi og tidligere ansatt ved Høgskolen i Hedmark. Sosial-økonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester. Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og Sosialdepartementet. Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester.

[bjarne.jensen@inn.no](mailto:bjarne.jensen@inn.no)



### Fanny Voldnes

Registrert revisor og leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet. Cand. philol. fra Universitetet i Oslo (2000) og registrert revisor fra BI (1988), har revisorbevilling og har arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble ansatt i Fagforbundet i 2010 fra nestlederstilling i næringspolitisk avdeling i LO. De siste ti årene i hovedsak arbeidet med problemstillinger knyttet til markedsrettingen av offentlig sektor, om konsekvenser for politisk styring, innsyn og kontroll og spesielt bruken av forretningsorienterte regnskaper og selskapsorganisering anvendt på velferdsoppgaver. Har sittet i offentlige utvalg for LO.

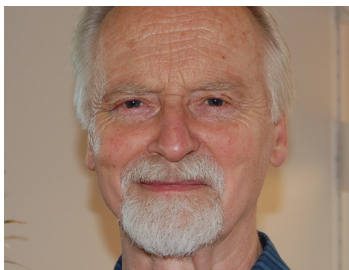
[fanny.voldnes@fagforbundet.no](mailto:fanny.voldnes@fagforbundet.no)



### Nils Aarsæther

Dr.philos., professor ved Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging. Forskningsfelt: Lokalt demokrati og kommunal planlegging. Kva rolle spelar kommunar for lokal velferd, samfunnsbygging, næringsutvikling – og som politisk arena? Kva slags utviklingstendensar ser vi i kommunane i dag? Aarsæther har arbeidd med dette regionalt, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Forskinga på lokaldemokratiet er vidareført gjennom anvendt forskning og rådgiving. Instituttleder (2005–2009) og underviser nå på den samfunnsfaglige planleggarutdanninga ved Universitetet i Tromsø, ved sidan av innsats i vidareutdanning og foredragsverksemd.

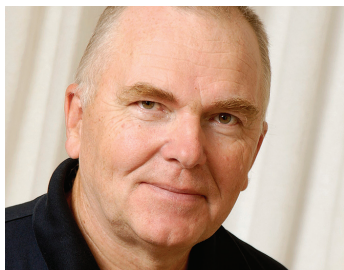
[nils.aarsæther@uit.no](mailto:nils.aarsæther@uit.no)



### Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og forsker I, Transportøkonomisk institutt, Oslo. Forskningsfelt: Offentlig politikk og forvaltning, blant annet formingen og etableringen av miljøvern som politisk sektor i Norge. Har sammen med Oddgeir Osland og Atle Nyhagen publisert artikler og papers om klimapolitikken og økologisk modernisering. Arbeider nå med spørsmål vedrørende temaer som: Økonomiske instrumenter som virkemidler i miljøpolitikken på transportfeltet, og Økonomene og offentlig politikk. Gjesteforsker og foreleser ved europeiske universiteter, og har vært medlem av internasjonale, faglige komiteer.

[alf-inge.jansen@toi.no](mailto:alf-inge.jansen@toi.no)



### Ove Gustafsson

Tidligere rektor og førsteamanuensis ved Høgskolen i Sør-Trøndelag og nå emeritus NTNU. Har statsvitenskap som hovedfag, med spesiell interesse for offentlig politikk og administrasjon, samt velferdspolitik. Forskningsfeltet er konkurranseutsetting. Har gjennom ulike vitenskapelige artikler tatt opp temaene konkurranseutsetting av kommunale tjenester og hvordan dette virker inn på kommunene og tjenestene. Noen artikler har hatt fokus på styring av organisasjoner i grenseområdet mellom offentlig og privat sektor. Dekan ved Trondheim økonomiske høyskole i perioden 2007–2011. Underviser i statsvitenskap og samfunnsvitenskapelige metode. Underviser og veileder MPA-studenter ved Copenhagen Business School.

[ove.gustafsson@hist.no](mailto:ove.gustafsson@hist.no)

# INNHold

<b>Løgn, hvit løgn og statistikk</b> fagredaktør Bjarne Jensen .....	4
<b>Med økonomisme på hjernen</b> Noralv Veggeland .....	6
<b>Solbergregjeringens velferdskommuner</b> Fanny Voldnes .....	10
<b>Endringene i inntektssystemet for kommunesektoren 2017:</b>	
<b>Er det behov for reversering?</b> Jan Mønnesland .....	22
<b>Politikere i utakt med folket?</b> Mette Nord .....	30
<b>Regionreform uten mål og mening</b> Bjarne Jensen .....	32
<b>Hvilke kommuner og fylker passer sammen i større enheter?</b>	
<b>Sigbjørn Sødal</b> .....	48
<b>Interkommunalt samarbeid. Fakta og myter om omfanget i Norge</b> Bjarne Jensen .....	66
<b>Spelet om Nord-Norge: Regionreform i motvind</b>	
<b>Nils Aarsæther</b> .....	70
<b>Mulighetenes café – eller avgrunnens diligence?</b>	
<b>Harry Herstad</b> .....	74

**Fagbladet**  
**SAMFUNN**  
**ØKONOMI**

Redaksjonen avsluttet 29.3.2016  
ISSN 1893-3009  
Ansvarlig redaktør: Hege Breen Bakken  
Fagredaktør: Bjarne Jensen  
Redaksjonssekretær: Kirsti Knudsen  
Opplag: 8000

Postboks 7003, St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon 23 06 40 00

Design: Avrio design/Anne Vines  
Trykkeri: Ålgård Offset AS

#### BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15  
Inngang Munchs gate  
0165 Oslo  
[www.fagbladet.no](http://www.fagbladet.no)

Send tips til [tips@fagforbundet.no](mailto:tips@fagforbundet.no)

#### ADRESSEENDRING

[fane2@fagforbundet.no](mailto:fane2@fagforbundet.no)

pressens faglige utvalg  
**PFU**

**Fagpressen** **F**  
OPPLAGSKONTROLLERT

Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsomplakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum, 0101 OSLO.

Telefon: 22 40 50 40

# Løgn, hvit løgn og statistikk

*Rangeringer av kommunene i gode og dårlige grupper dukker gjerne opp når siste års kommuneregnskap og KOSTRA-tallene er klare i mars.*

Kommunebarometeret fra Kommunal Rapport er ett eksempel. I det «lotteriet» ble Sandefjord kommune årets vinner og kåret som den beste kommunen i landet, mens Båtsfjord og Meløy fikk taperloddet og kom på sistede plass.

Det er ikke småtteri av tallmateriale barometeret bygger på – 126 nøkkeltall på 12 ulike områder. Eksempler er tjenestoområder som grunnskole, helse, barnevern, vann, avløp og renovasjon, og områder som økonomi, kostnader og miljø. En indikator for miljø er for eksempel biler per 1000 innbygger. Er det bra med et høyt tall eller er det bedre med

et lavt tall? Siden det gjelder miljø, antar jeg at det er et lavt tall som gir best resultat. På vann, avløp og renovasjon er gjennomsnittlig vannforbruk per tilknyttet innbygger en av indikatorene. Igjen kan vi stille spørsmålet: Hva er godt eller dårlig – høyt forbruk eller lavt forbruk?

Når det gjelder kostnader, er korrigerede netto driftsutgifter per innbygger på områder som helse, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og barnehager de viktige indikatorene. Igjen er spørsmålet: Er det best med høye utgifter som åpner for høyere standard, eller er det best med lave netto driftsutgifter som noen oppfatter som effektiv drift?

Er det så noen systematikk i rangeringene i kommunebarometeret? For det første – både store og små kommuner skårer godt, og store og små kommer dårlig ut. Bærum, med sine 122.000 innbyggere er en stor kommune som kommer på 8. plass, mens Siljan (2400) er en

*{ Er det så noen systematikk i rangeringene i kommunebarometeret?*

liten kommune på 7. plass. Siljan er nabokommunen til store Skien (54.000) som bare klarer 156. plass. Hva med de aller største? Oslo havner midt i – rangert som nummer 227. Tromsø kommer ut som nummer 200 og Bodø er blitt nummer 191. Bergen gjør det bedre og havner på plass nummer 96, og Trondheim er nummer 75. Kristiansand gjør det godt og er rangert på 20. plass, mens Stavanger bare klarer 114. plass. Slik kunne vi fortsette opplistingen og undre oss over rangeringene.

Er det så noen sammenheng, slik at de som var gode i fjor og forfjor også er gode i år? Er det ikke stabilitet, taler mye for at tilfeldighetene rå. Det er noen kommuner – både store og små – som ofte gjør det godt. Sandefjord (62.000) er ett eksempel, Høylandet (1300) et annet, og Oppdal (6700) et tredje. Her finner vi altså kommuner fra alle størrelsesgrupper, også kommuner som er små i forhold til det såkalte ekspertutvalgets krav om en minste-størrelse på 15.000 innbyggere.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterer analyser hvor kommunene rangeres ut fra hvor effektive de er. Analysen omtales på følgende måte på departementets nettsider: «Nå gir vi kommunene mulighet til å sammenligne hvor gode de er til å utnytte ressursene på skoler, barnehager og i pleie og omsorg». Metoden som brukes i analysen er den såkalte DEA-metoden. Men datagrunnlaget som puttes inn er høyst diskutabelt. For eksempel er det slik at dersom kommunen øker matutgiftene på et sykehjem ved å servere rødvin i helgene, synker effektiviteten. Økes frekvensen av fysioterapi eller legebesøk, synker også effektiviteten.

Problemet er at det skilles ikke godt nok mellom standard og kvantum. Beregningene konkluderer med at effektiviteten systematisk er lavere dess mindre kommunen er. Samtidig viser undersøkelser at innbyggernes tilfredshet med de samme kommunale tjenestene synker med økende kommunestørrelse. Departementet og forskerne som har laget DEA-analysene av effektivitet, burde kanskje ha reflektert over dette.

*De som har arbeidet med innholdet i KOSTRA-tall, vet at det kreves mye arbeid for å gjøre dem sammenlignbare.*

Det positive med rangeringer av kommuner slik det for eksempel blir gjort i kommunebarometeret, er at det kan få kommunene til å stille spørsmålet om hva en god kommune er og ikke minst hva kommunen kan gjøre for å bli bedre. De som kommer best ut kan i tillegg glede seg over en god plassering og feire den. På den andre siden er slike sammenligninger så vanskelige at de ikke fanger virkeligheten. De som kommer dårlig ut bør derfor ikke bli deprimert, og de som kommer ut på topp må ikke «inhalere» rosen, som en dyktig rådmann en gang formulerte det da han ble skrytt til vær.

Det som overrasker, er den tabloide framstillingen av resultatene fra slike sammenligninger. De som har arbeidet med innholdet i KOSTRA-tall, vet at det kreves mye arbeid for å gjøre dem sammenlignbare. Det er viktig å ta tallene med den nødvendige klype salt, og bruke dem på en klok måte i arbeidet for å gi oss bedre kommuner. Det tror og håper jeg de fleste norske kommuner gjør.

Jeg er imponert over kommuner som etablerer og deltar i såkalte effektiviseringsnettverk, lager trepartssamarbeid, *Sammen om en bedre kommune* og modellkommuner. Her går viktige parter sammen – folkevalgte og representanter for brukerne, den administrative ledelsen i kommunene og ikke minst de mange ansatte som yter tjenestene. Med utgangspunkt i faktiske forhold og muligheter finner de fram til virkelige forbedringer. Derfor foregår det en løpende utvikling og effektivisering i de norske kommunene, og derfor har vi gode kommuner.

Bjarne Jensen



# MED ØKONOMISME PÅ HJERNEN

**Noralv Veggeland** professor i offentlig politikk,  
Høgskolen i Innlandet, Lillehammer

*Regjeringens reformer og fusjoner henfaller til «økonomisme», altså en økonomisk fundamentalisme som bygger på rene økonomiske kalkyler som ensidig beslutningsgrunnlag for politiske vedtak. Ett resultat er at teknologiske studier og bedriftsøkonomi ved universiteter og høyskoler blir prioritert på bekostning av samfunns- og humanistiske fag.*

Teknologi gir størst bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst i form av industriell vekst, derfor kommer regjeringen til å følge NHOs nylige anbefalinger om en slik rangering. Økonomismen er en ideologi som har satt seg fast i våre sinn. Men vi er jo altoverveiende et servicesamfunn. Mot økonomismens sneverhet trenger vi en balansert utvikling. Vi trenger mer etikk og estetikk, samfunnsforståelse og humanistiske verdier og harmonisering mellom sentrum og periferi.

Et av hovedproblemene er at det vi kaller

økonomisme medfører at samfunnsøkonomiske analyser erstattes av bedriftsøkonomiske analyser; det vil si at de ikke tar hensyn til sosiale virkninger som ikke angår lønnsomheten til den berørte virksomhetsenheten isolert sett. Indirekte positive eller negative virkninger teller ikke. Dette er en ulykke i offentlig virksomhet som vi skal se eksempler på. Det som blir betegnet som samfunnsøkonomiske analyser tar bare hensyn til virkninger som lar seg kvantifisere og verdsette, mens virkninger som ikke er målbare, ikke teller. Dette kan

registreringer

**SENTRALISERING**

**KVANTIFISERE** *målbar*

**KONSENTRASJONS-  
IDEOLOGI**

**PRIVATISERING**

*New Public Management*

**NEDLEGGING**

**BUDSJETTBALANSE**

**NYLIBERALISME**

**ANBUDS-  
RUNDER**

**MÅLSTYRINGSBYRÅKRATI**

*konkurransetsetting*

*fusjoner*

**POLITI-  
REFORM**

**KALKYLER**

**KVANTIFISERE**

lede til at bruk av samfunnsøkonomisk analyse gir misvisende svar. Økonomismen preger dårlig samfunnsøkonomiske analyser og gir manglende forståelse av hva samfunnsøkonomiske analyser skal være.

## Økonomiske kalkyler bestemmer

I faglitteraturen defineres altså økonomisme som en ideologi, en «isme», som legitimerer at de fleste samfunnsreformene i dag avgjøres på grunnlag av rent økonomiske kalkyler og ikke kvalitet i offentlig og privat sektor. Store universiteter og høyskoler som bygges ved omfattende fusjoner foretrekkes framfor mindre enheter med kontakt til sitt regionale nærmiljø. Det samme gjelder våre sykehus, med nedlegging eller utarming av lokalsykehusene. Videre har vi fått en sentraliserende politireform med et svekket nærpoliti, og til slutt skal kommuner og fylker slås sammen med tvang.

Mer effektivitet og økonomisk sparing er nødvendig, lyder argument-ekkoet fra den blåblå regjeringen. En rekke forskningsrapporter fra andre land viser det motsatte, blant annet fra Danmark som iverksatte sin kommunereform allerede for noen år tilbake,

slik at effekter på kvalitet og kostnader objektivt kan måles. Denne sentraliserings- og konsentrasjonsideologien truer i dag den norske modellen og den velferdsstaten som ble bygd opp i etterkrigstida.

## Dyrt og dårlig

*A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, er tittelen på en stor, kritisk studie av følgerkningene av «tredje vei»-politikken til to tidligere britiske statsministre – konservative Margret Thatchers og sosialdemokraten Tony Blair. Disse to manifesterte nyliberalisme, sentralisering og økonomisme som rådende ideologier. Studien ble utført av professorene Christopher Hood og Ruth Dixon ved Oxford University. Deres konklusjon er klar: Dyrt og dårlig for Storbritannia.

Dette går igjen. I Norge viser en studie fra De Facto – kunnskapssenteret for fagorganiserte – i 2015 at renovasjonen i de 20 største kommunene blir langt dyrere ved anbud enn ved egen kommunal renovasjon. Vi kjenner til de voksende søppelbergene i Oslo nylig som følge av anbudsrunder med selskapet Veire-



no som vinner. Og selskapet Kvikkas makter ikke å få fram posten på lørdag. Begge skulle gjøre jobben billigere og mer effektivt med færre ansatte og færre biler. De feilet.

## Målstyringsbyråkratiet

Økonomisme i politisk New Public Management (NPM)-tenkning betyr at økonomisk logikk og verdisetting blir et overordnet tenkesett i ledelsesfunksjoner. NPM, som i dag dominerer offentlig sektor, er en etterligning av organisering og ledelse i privat sektor med ensidig bedriftsøkonomiske produktivetsmål og teknologifokus. Tenkesettet kom med framveksten av nyliberalismen i den USA-dominerte vestlige verden på 1980-tallet, og er blitt normgivende for all ledelse i både privat og offentlig sektor.

Særlig to konsepter er blitt norm for å igangsette sentraliseringsreformer og fusjoner, nemlig a) mål- og resultatstyring og b) konkurranseutsetting og privatisering ved anbud, det vil si outsourcing. Som i privat sektor skal detaljerte mål og delmål formuleres slik innenfor utdanning, det offentlige helsevesenet, eldreomsorgen og andre etater. Selv politiet er underlagt målstyring – med negative konsekvenser. For den enkelte politimann gjelder flest mulige registreringer, riktige og gale, som rapporteres inn til overordnet myndighet. Galskap, har norske medier meldt. Det skapes umoral og et stort og kostbart målstyringsbyråkati.

## Kvalitet på lengre sikt

Kritikken som avviser økonomismen er at økonomiske kalkyler ikke tar hensyn til vanskelig målbare virkninger som erfaring, faglig utvikling, arbeidsmiljø, bærekraft og sosialt miljø, og andre kvaliteter. Disse er av flere grunner vanskelig å måle, blant annet fordi de dreier seg om kvalitet og virkninger som kommer kanskje flere år senere. Derfor er det slik: Når det økonomiske grunnlaget er klarlagt for en virksomhets utvikling, vil det bety at virksomheten kanskje må ofre

*Vi trenger flere med samfunnsvitenskapelig og humanistisk utdannelse.*

noen kroner ved å akseptere en noe mindre lønnsom løsning på kort sikt. For å oppnå kvalitet og fordeler på lengre sikt må ledelsen altså tenke annerledes og ikke henfalle til økonomisme.

Dette utfordrer i dag den norske velferdsstaten, og vi trenger flere med samfunnsvitenskapelig og humanistisk utdannelse. Det utfordrer også LO, som har lang historikk og mangfoldige erfaringer fra arbeidsliv og velferd.

## Budsjettbalanse – det nye mantraet

Den normgivende ideen bak fusjoner av universiteter og høyskoler (og kommunesammenlåing) er at disse skal bli drevet som effektive offentlige «foretak» og bli «bedrifter» som spyr ut ferdige kandidater. De vil ha hvert sitt profesjonelle styre, men i hovedsak være offentlig eid. Ledelse basert på økonomiske kalkyler skal legges til grunn med et overordnet mål om effektivisering og økonomisk innsparing. Det kommer til å bli ansatt et stort antall direktører og konsulenter, og budsjettbalanse blir det nye mantraet. Disse direktørene vil være den profesjonelle toppledelsen med ansvar for økonomistyring. Den profesjonelle ledelsen vil bli overordnet fagstyringen ved universitetene og høyskolene – noe som allerede er i gang.

I kommunene vil det samme skje. De folkevalgte vil bli underordnet profesjonell ledelse og direktorater. Et allerede demokratisk underskudd vil øke ytterligere. Økonomismen vinner fortsatt fram, med den norske høyreliberale samarbeidsregjeringen som en retningsgivende og ukritisk sentraliseringsreformatør.





# Solberg- regjeringens velferds- kommuner

**Fanny Voldnes** registrert revisor,  
cand.philol. og leder av Samfunnsøkonomisk  
enhet i Fagforbundet

*Skal kommunene i Norge være folkevalgt styrt eller styrt av «profesjonelle»? Og skal kommunen kjøpe alle tjenestene til innbyggerne sine eller skal kommunen utføre oppgavene med egne ansatte?*

FOTO: OLA TØMMERÅS

En studie fra De Facto – kunnskapssenteret for fagorganiserte – fra 2015 viser at de 20 største kommunene i Norge vil tjene på å drive renovasjonen i egen regi.

Hva er Jan Tore Sanners egentlige mål med kommunereformen? *Gode, robuste kommuner* ønsker vel alle? Argumentene om at større kommuner gir bedre demokrati og bedre velferdstjenester er tilbakevist av flere forskere.<sup>1</sup> Det er et faktum at med færre og større kommuner blir det færre folkevalgte og større avstand mellom folk og politikere. Flere forskningsrapporter viser også at innbyggerne i små kommuner er mest fornøyd med de «myke» velferdstjenestene.<sup>2</sup> Så hva mener egentlig Sanner med gode, robuste kommuner?

Dette spørsmålene bør drøftes i lys av *alle* tiltakene som regjeringen iverksetter overfor kommunene. For det er ikke bare kommunereformen det er snakk om. Nytt inntektssystem, forslag til ny kommunelov, oppfølging av Produktivitetskomisjonens konklusjoner om kommunale tjenester, «smal» tolking av EØS-regelverket og uthuling av kommunens momskompensasjonsordning er eksempler på regjeringens tiltak som samlet fører kommunene i retning av å bli mer og mer lik vanlige kommersielle virksomheter. Er målet til regjeringen å bygge ned kommunene og legge til rette for næringslivet?

## «Velferdstjenester er som alle andre tjenester»

Sterke krefter jobber for å endre det norske samfunnet. Å bygge ned størrelsen på offentlig sektor og i stedet slippe til private aktører, er del av strategien. Tidligere har vi sett hvordan mange utskillinger fra statlig forvaltning og etableringer av selvstendige selskaper som driver mer eller mindre ut fra forretningsmes-

sige prinsipper har hatt nettopp denne effekten.<sup>3</sup>

Regjeringen Solberg tar nå for seg kommunene, og tar skrittet fullt ut for å oppfylle sin regjeringserklæring hvor det står: «Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester.»

Med dette utsagnet bryter regjeringen med en 80–90 år lang tradisjon i Norge hvor fagbevegelsen har hatt en sentral rolle. Tradisjonen innebærer at noen oppgaver er så viktige for samfunnet at de skal holdes utenfor markedet, og i stedet finansieres og drives av det offentlige selv. Det er dette som nå står for fall hvis regjeringen får det som den vil.

## Kommuner i endring

Kommunene er selve navet og spydspissen i velferdsstaten fordi de har ansvar for de mest basale tjenestene for alle innbyggerne i Norge. Norge skiller seg fra mange andre land fordi vi har svært spredt bosetting og fordi mye av verdiskapningen foregår ute i distriktene. Det er i kommunene alle innbyggerne bor, lever og jobber, og det er derfor avgjørende at det her fins tjenester som ivaretar næringslivets og innbyggernes behov. Derfor er det urovekkende at regjeringen, i tillegg til kommunereformen, har iverksatt flere tiltak som vil få konsekvenser for kommunenes rolle. Her ser vi på noen av tiltakene hver for seg og i sammenheng.

### Nytt inntektssystem

Det nye inntektssystemet som gjelder fra 1.1.2017 har sterke incentiver for at kommuner skal slå seg sammen, og har ført til et sterkt press på flere kommuner. Kommuner som Nedre Eiker i Buskerud og Sande i Vestfold er blant dem som rett før jul 2016 ombestemte seg og søkte om sammenslåing med andre kommuner, og begrunnet det med det nye inntektssystemet – til tross for at resultatet fra folkeavstemmingene viste et flertall mot sammenslåing.

<sup>1</sup> Bjarne Jensen og Alf Inge Jansen (red): *Folkestyre eller elitestyre?* Res Publica 2016.

<sup>2</sup> Alexander Berg Erichsen, Bjarne Jensen og Ole Gustav Narud: *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse* i Bjarne Jensen og Alf Inge Jansen (red): *Folkestyre eller elitestyre?* Res Publica 2016.

<sup>3</sup> Fanny Voldnes: *Markedsretting av offentlig sektor. Virkemidler og alternativer*, Fagforbundet 2012.

Flere høringsinstanser advarte nettopp mot at kommunene kunne oppleve det nye inntektssystemet som tvang for sammenslåing da inntektssystemet var på høring. En fersk analyse viser at det nye inntektssystemet favoriserer de største kommunene desidert mest, selv om de aller minste kommunene (mest avsidesliggende og øykommuner) ikke taper. Analysen viser at 151 kommuner mellom 5000 og 25.000 innbyggere taper på systemet, og at kun åtte vinner på årets omlegging av tilskuddene. Samtlige kommuner med mer enn 25.000 innbyggere tjener på endringen av systemet.<sup>4</sup> Regjeringen har ikke lagt skjul på at det nye inntektssystemet må ses i sammenheng med kommunereformen og ønsket om større kommuner.

### «Stort produktivitetspotensial»

Noe av det første Siv Jensen gjorde da hun ble finansminister var å nedsette et «ekspertutvalg» som skulle vurdere produktiviteten i Norge. Det har ført til to rapporter. Den første rapporten fra Produktivitetskommissjonen kom i februar 2015, og den neste i februar 2016. Spesielt den siste rapporten handler mye om offentlig sektor, og om kommuner spesielt. Her påstås det at kommuner kan effektiviseres med mellom 30 og 35 prosent. Dette er fulgt opp i statsbudsjettet for 2017, hvor det gjentas at det er mulig å kutte 15 prosent på skole og barnehage. På hjemmesiden til Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom det et oppslag 9.12.2016 hvor det framgår at det er gjort en ny analyse som viser at barnehagen har potensial til å kutte 10 prosent, grunnskolen med 11 prosent og pleie og omsorg med 14 prosent.

Ingen kan være motstander av en stadig og kontinuerlig forbedring av rutiner for å sikre at kommunale midler blir brukt best mulig for å få «mest mulig velferd ut av hver krone», tvert imot. Slike kontinuerlige prosesser i samarbeid med de ansatte som kjenner tjenestene og utfordringene og vet hvor skoen trykker, er den beste måten å styre endringer og sikre gode rutiner på, noe som beviselig gir

*Er målet til regjeringen å bygge ned kommunene og legge til rette for næringslivet?*

best resultat, også økonomisk.<sup>5</sup> Regjeringens snakk om effektiviseringspotensial dreier seg imidlertid ikke om dette, men om noe helt annet.

Aller først er det verdt å merke seg at produktivetsrapportenes konklusjoner er basert på misvisende bruk av data.<sup>6</sup> Offentlig sektor er verken ineffektiv eller lite produktiv. Tvert imot viser andre rapporter basert på samme data at offentlig sektor i Norge er effektiv.<sup>7</sup> Påstanden om ineffektivitet kan derfor forstås som et politisk argument uten faglig belegg fra en regjering som ønsker en annen utvikling.<sup>8</sup>

NHO Service har laget egne «mulighetsstudier» for 200 kommuner i Norge på bakgrunn av produktivetsrapportene. NHO Service mener det er et «produktivitetspotensial på 16 mrd. ved å gjøre som de beste kommunene og de beste private tjenesteleverandørene.»<sup>9</sup> Her er det viktig å være klar over at NHO sammenligner tjenester og kommuner som ikke er sammenlignbare ut fra en såkalt best practice-metode.<sup>10</sup> Det framgår også at NHO med mulighetsstudien har et uttalt mål om konkurranseutsetting.

<sup>4</sup> [www.abcnyheter.no/nyheter/2017/02/05](http://www.abcnyheter.no/nyheter/2017/02/05) og

<sup>5</sup> [www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/hoeringer/hoeringsdok/2015/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene](http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/hoeringer/hoeringsdok/2015/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene).

<sup>6</sup> Roar Eilertsen og Paul Bjerke: *Samarbeid lønner seg*, De Facto 2016.

<sup>7</sup> Bjarne Jensen: *Misvisende fra produktivitetskommissjonen*, Samfunn og økonomi 1, 2015 s. 51–57.

<sup>8</sup> Hallvard Bakke: *Blåblå kommisjon*, Samfunn og økonomi 1, 2015 s. 6–12.

<sup>9</sup> NHOs mulighetsstudie for Malvik kommune.

<sup>10</sup> Sidsel Schade: *Undersøkelse av grunnlagsmaterialet for NHO-rapporten*, Fagforbundet upublisert notat 10.5.2016.

# { Offentlig sektor er verken ineffektiv eller lite produktiv.

Dessuten underkommuniseres det i NHOs rapporter at slike effektiviseringskutt innebærer at det å gi eldre ved et pleiehjem en ekstra utflukt eller et glass vin på fredagskvelden vil føre til at kommunen får lavere produktivitet. Livskvalitet og glede måles ikke i disse analysene. Bruk av slike metoder legger derfor et stort press på kommunene til å kutte i tilbud og tjenester som gir god velferd. Dette viser at formålet med slike tjenester ikke kan måles bare i kroner og øre.

I tillegg bruker Produktivitetskommissjonen metoder som ikke egner seg når vi skal måle det som skjer i offentlige tjenester. For det første kan vi ikke sammenligne produksjon av brød og sykler med omsorgstjenester eller barnevern. Når vi skal lage brød, kan det effektiviseres ved bedre maskiner som produserer raskere og med mindre arbeidskraft – uten at kvaliteten på brødet blir dårligere. Når det gjelder pleie av syke og gamle eller oppfølging av barnevernsbarn, er det en helt annen sak. Her er den menneskelige innsatsen avgjørende, og tiden som brukes på tjenesten er ofte helt kritisk for at tjenesten som gis blir bra. Derfor er det enighet i økonomifaget om

at tjenester som krever mye menneskelig innsats (arbeidsintensiv), ikke kan effektiviseres på samme måten som mer mekaniske tjenester.

I økonomisk litteratur blir dette ofte illustrert med et symfoniorkester som skal spille et bestemt stykke av Beethoven som krever et fullt orkester med alle typer instrumenter, og som tar 45 minutter å spille. Det fins selvsagt et effektiviseringspotensial. Det er mulig å redusere antallet musikere eller antall instrumenter eller å spille musikkstykket på 20 minutter. Konsekvensen er nokså innlysende. Det blir ikke det samme musikkstykket, og ikke den samme kvaliteten. Et annet eksempel er at det *er* mulig å innføre regler om at ingen domstoler skal bruke mer enn ti minutter på hver straffesak. Spørsmålet er om vi vil det, når vi samtidig vet at det utvilsomt vil gå ut over rettssikkerheten

## Budsjettkutt

Hvordan kan kommuner gjennomføre økonomiske kutt? Forskningen viser at det i første omgang er ansattes pensjon og arbeidsvilkår som blir rammet. Bemanningen reduseres, gode pensjonsordninger erstattes med dårligere, og generelle arbeidsvilkår blir dårligere. Dette kan skje på flere måter, men den mest vanlige er at tjenesten blir konkurranseutsatt og at driften av tjenesten overtas av en kommersiell aktør. Det er godt dokumentert at dette ikke gir noen økonomiske besparelser for samfunnet.<sup>11</sup> Det er også vist hvordan eiere av store kommersielle aktører, treffende kalt velferdsprofittører, beriker seg selv på bekostning av ansatte og kvalitet når de utfører tjenester på vegne av kommunen.<sup>12</sup>

Også kommunens egne tjenester svekkes når kommunen har avtale med private leverandører om samme type tjeneste. Da Moss kommune i 2014 måtte kutte i budsjettet sitt, rammet kuttet bare kommunens egne sykehjem med åtte millioner<sup>13</sup>, mens Orkerød sykehjem, som var drevet av Norlandia Care AS, ikke ble rammet.<sup>14</sup> Det kom av at Moss hadde en fireårig avtale med Norlandia om å drive sykehjemmet. På denne måten svekkes

<sup>11</sup> I Laura Hartmann: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Forlag, 2011, Anvendt Kommunal Forskning: *Undersøkelse av 3893 danske og utenlandske konkurranseutsatte oppgaver*, Knut Thonstad: *Konkurranseutsetting. Norge i nordisk sammenheng*, samfunnsnotat 2013.

<sup>12</sup> Linn Herning: *Velferdsprofittørene*, Manifest forlag, 2015.

<sup>13</sup> Generelt sliter allerede mange kommuner økonomisk, og lave frie inntekter medfører at flere må redusere aktivitetsnivået sitt, noe som kan få direkte følger for velferdstjenestene, jf. Fagforbundets høringsvar til statsbudsjettet 2016 og 2017.

<sup>14</sup> [fagbladet.no/nyheter/privatisering-provoserer-i-moss](http://fagbladet.no/nyheter/privatisering-provoserer-i-moss).



både kommunens egne tjenester og kommunens helhetlige styring av eldretjenesten.

Det er bekymringsfullt at oppmerksomheten rundt produktivitetspotensialet i offentlige tjenester ser ut til å springe ut av et klart mål om å fremme konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Dette inntrykket forsterkes ved at NHO i sitt høringssvar til NOU 2016:4 Ny kommunelov foreslår anbudsplikt for alle kommunale tjenester.<sup>15</sup> NHO har også vært en pådriver for kommunereformen, med sitt siste anslag om at 77 kommuner i Norge er et passe tall for å nyttiggjøre seg av stor driftsfordeler og markedsmuligheter.<sup>16</sup>

### Folkestyre

Kommuner kan også bli påvirket i kommersialiserende retning hvis forslaget til ny kom-

munelov blir vedtatt. Det har vært på høring, og det er varslet et lovforslag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2017.

Det mest foruroligende er flere overordnede forslag som kan endre innholdet i *hva en kommune er*. I dag er *folkestyre* lovfestet i formålsbestemmelsen i loven. Det foreslås nå at det skal legges vekt på selvstyre i formålsbestemmelsen og at *folkestyre* skal tas ut av lovteksten. Selvstyre er selvsagt viktig for kommunene, men uten at det er folkevalgte som styrer, kan vi få helt andre kommuner

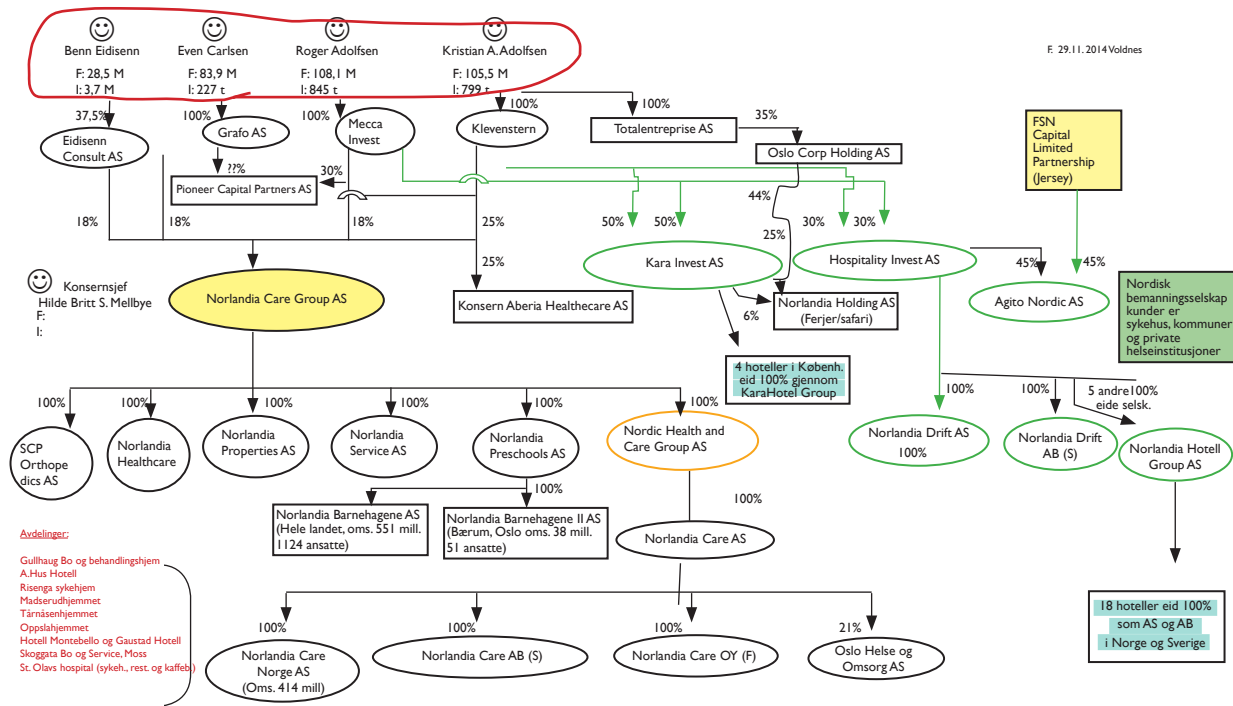
---

<sup>15</sup> [www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/NOU-2016/4-ny-kommunelov](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/NOU-2016/4-ny-kommunelov).

<sup>16</sup> Kristin Skogen Lund til Dagens Næringsliv 13.8.2015 og Petter Furulund 2.4.2014 på NHO Services hjemmesider.

# NORLANDIA-konsernet 2013

Kilde: Brønnsøysundregisteret



Figur 1. Eiere og noen av selskapene i Norlandia-konsernet i 2013.

enn vi har i dag, siden for eksempel også aksjeselskaper er selvstyrte. I tillegg foreslås definisjonen av *folkevalgt* utvidet, slik at den vil omfatte flere personer som i dag ikke er valgt, men utpekt av de folkevalgte. Dessuten utvides definisjonen av hva et folkevalgt organ er, og vil omfatte blant annet styret for en institusjon, styret for deler av kommunal virksomhet eller kommunalt foretak, og regionråd.

*Folkestyre* og *folkevalgt* er godt innarbeidede begreper. I Norge er det et grunnleggende prinsipp at kommunene er styrt av politikere som er valgt av innbyggerne. Det er

grunn til stor bekymring hvis begrepene blir utvannet og mister sin betydning. Dette er da også brukt som argument i noen høringsvar til NOU 2016:4 at *folkestyre* må beholdes i formålsbestemmelsen og at bare den som er direkte valgt av innbyggerne i sin kommune kan kalle seg folkevalgt.<sup>17</sup>

Flere forslag til endringer i økonomireglementet er bra, men noen forslag er uheldige fordi de styrker administrasjonens innflytelse på bekostning av de folkevalgte. Dette gjelder blant annet forslaget om hvordan avslutningen av regnskapet skal skje. Politikerne i kommunen vil ikke få seg forelagt det reelle årsresultatet fordi vurderingene er gjort på forhånd av administrasjonen uten politisk medvirkning (forslag til ny § 14-5,4 og 5).

Det er liten tvil om at lovforslaget totalt

<sup>17</sup> For eksempel [www.regjeringen.no/contentassets/fagforbundet.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/fagforbundet.pdf)



sett endrer styrkeforholdet innad i kommunen og gir mer makt til administrasjonen på bekostning av politikerne.

Det er i dag vanskelig for kommunene til å kontrollere hvordan bevilgninger blir brukt når private utfører oppgaven for kommunen. Basert på erfaringer om at dette er en utfordring, foreslås det i NOU 2016:4 Ny kommunelov at kontrollutvalget og revisjonen skal kunne kontrollere hvordan eksterne driftere etterlever kontrakter. Begrunnelsen er at «kommunen har interesse i å sikre viktige politiske hensyn også når oppgaver utføres av eksterne».<sup>18</sup>

Forslaget er imidlertid ikke tilstrekkelig. De viktigste årsakene er at slike saker er vanskelig å oppdage, det krever en prosess fram mot forvaltningsrevisjon, som dessuten koster ekstra penger for kommunen. Dessuten drives ikke alle typer tjenester som kommunen har ansvaret for gjennom kontrakter, slik tilfellet er for barnehager.

Kommunen skal kontrollere og informere innbyggere og samfunn om aktivitet og økonomi i kommunen. Som en sentral del av forvaltningen har kommunen et generelt samfunnsansvar når det gjelder ivaretagelse av allmenne hensyn. Det er vanskelig å se for seg hvordan dette er mulig uten at kommunen som sådan har innsyn i regnskap og organiseringer av tjenester som utføres av andre enn kommunen selv. Hvis det skal være mulig, trenger kommunen en egen lovhjemmel til slikt innsyn, noe som er foreslått av Fagforbundet.<sup>19</sup>

### Kommersielle aktører

Det er flere grunner til at kommersielle aktører ikke bør brukes til å utføre velferdstjenester. De viktigste er at kommersielle aktører har som mål å tjene penger og at det er vanskelig å kontrollere at bevilgningene blir brukt i tråd med politiske vedtak.

Flere er blitt formuesmillionærer på å drive offentlige tjenester. Ett eksempel er eierne av selskapet Norlandia, som fram til 2014 drev barnehager, sykehotell og sykehjem. Norlandia er et stort konsern med en mengde selska-

per og med over én milliard kroner i omsetning. De fire eierne økte sin ligningsformue med 213 millioner kroner fra 2011 til 2013, og kjøpte i 2014 i tillegg asylmottakselskapet Hero AS og bemanningsselskapet Personalhuset AS.

Enn så lenge er eierne norske, og vi kan derfor finne noe informasjon om formuene og selskapene. Det kan vi ikke hvis selskapet blir solgt til utlandet eller eierne er fra utlandet.

Aleris er eid av Wallenberg-familien i Sverige gjennom mange selskaper i utlandet. I Norge driver Aleris sykehus og barnevernsinstitusjoner, i tillegg til noen sykehjem. Det faktum at en industrifamilie, som tradisjonelt og i mer enn 100 år har drevet med industri, bank og finans, nå plasserer så mye penger i velferdstjenester, forteller at velferd er et nytt satsingsområde for investorer.

Når forretningslivets regler også blir gjeldende for velferdstjenester, bør det stilles ekstra krav. Innbyggerne har rett til å kunne forsikre seg om at offentlige penger, som er betalt i skatt av oss alle, blir brukt slik de er tenkt. Det bør derfor stilles andre informasjonskrav til selskaper som i hovedsak har sin inntekt fra det offentlige.

Regjeringen har imidlertid så langt ikke vært villig til å pålegge krav om tilleggsinformasjon for selskaper som utfører velferdstjenester på vegne av det offentlige.<sup>20</sup>

### Tar oppgaver og penger fra kommunene

Rett før jul sendte regjeringen på høring enda et forslag om «likestilling» av kommuner og private aktører. Denne gangen gjelder det oppføring og drift av eldreboliger. Det foreslås innført momsnyutralitet i valget

---

<sup>18</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov s. 356.

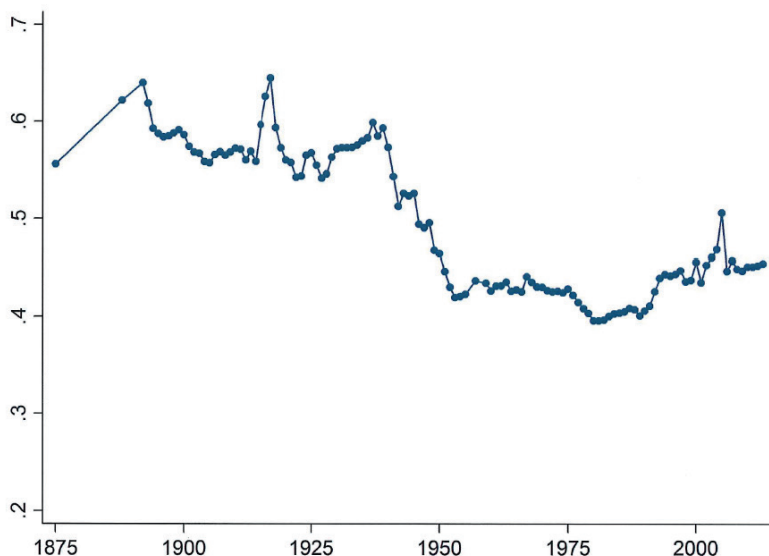
<sup>19</sup> [www.regjeringen.no/contentassets/fag\\_forbundet\\_tillegg\\_3.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/fag_forbundet_tillegg_3.pdf).

<sup>20</sup> Se tillegg til Fagforbundets høringsvar, om innsyn i kommuner, [www.regjeringen.no/contentassets/fagforbundet\\_tillegg\\_3.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/fagforbundet_tillegg_3.pdf).

# ØKENDE FORSKJELLER I NORGE



## Gini-koeffisienten i fordelingen av markedsinntekt, 1875–2013



Kilde: Aaberge, Atkinson and Modalsli (2015): "The long-run distribution of income in Norway", Mimeo, Statistics Norway



FAGFORBUNDET

Figur 2. Ulikhet i Norge fra 1875 til 2013.

mellom kommunal egenproduksjon og kommunens kjøp av tjenester fra andre. Det skal gis momskompensasjon også til borettslag og eierseksjonssameier, gitt at botilbudet er et heldøgns helse- og omsorgstilbud i kommunens lovpålagte tjenestetilbud.

Forslaget undergraver kommunenes særegne posisjon som velferdsprodusenter, til tross for at de er lovpålagt å gi slike tjenester. I tillegg reduseres kommunenes rammetilskudd. Dette begrenser kommunens hel-

hetlige styring av pleie- og omsorgstilbudet til alle eldre, siden forslaget også innebærer at det blir større forskjeller i behandlingstilbudet for eldre.<sup>21</sup>

## Forskjellene øker i Norge

Alle tiltakene fra regjeringen for å likestille velferdstjenester med andre typer tjenester skjer i en tid hvor forskjellene i Norge har økt og er økende.<sup>22</sup> Vi er vant til små forskjeller, men ulikheten har nå økt med 26,4 prosent fra 1986 til 2015, ifølge SSB.<sup>23</sup> I 2016 var det dessuten reallønnsnedgang for første gang på veldig mange år. SSBs oversikt viser hvordan forskjellene i Norge har utviklet seg i et langt perspektiv, fra 1875 til i dag, og vi ser en klar tendens.

<sup>21</sup> [www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/merverdiavgiftskompensasjon-og-borettslag-og-eierseksjonssameier](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/merverdiavgiftskompensasjon-og-borettslag-og-eierseksjonssameier).

<sup>22</sup> SSB bruker gini-koeffisient som mål på ulikhet.

<sup>23</sup> Rolf Aaberge: [www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet](http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet).

Forskjellene minker jevnt og trutt fra rundt utbruddet av 2. verdenskrig og fram til midten av 1980-tallet. Da begynner forskjellene å øke igjen, og har økt siden da. Den perioden da forskjellene ble mindre, var preget av en sterk fagbevegelse og innføring av mange gode velferdsordninger som folketrygd, barnetrygd, alderstrygd og uføretrygd. Det er spesielt interessant å se på den perioden hvor forskjellene var minst, mot slutten av 70-tallet og i begynnelsen av 80-tallet. I denne perioden fikk vi blant annet arbeidsmiljøloven, og ansatte fikk styrerepresentasjon i aksjeselskaper. Et særtrekk ved denne perioden var at fagbevegelsen sto veldig sterkt. Et eksempel på det er at lederen av Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund, Lars Skytøen, i 1980 foreslo at ansatte skulle ha 50 prosent representasjon i styrer i norske aksjeselskaper. Hvor realistisk og for den del ønskelig det ville være, er en annen diskusjon. Men det sier noe om styrken til fagbevegelsen at et slikt forslag overhodet kom på bordet.

Når det gjelder årsakssammenhengene knyttet til *forskjeller*, konkluderer SSB med at offentlig tjenesteproduksjon er en av de viktigste faktorene og bidrar til «betydelig omfordeling av økonomisk velferd».<sup>24</sup> Siden kommuner er den viktigste velferdsprodusenten, er dette verdt å merke seg. Det bør ha betydning for hvordan kommunene velger å organisere sine tjenester overfor innbyggerne, enten det nå er en stor eller en liten kommune. Forskning viser for øvrig at det er større forskjeller mellom folk i større kommuner, og at forskjellene minsker jo mindre kommunen er.<sup>25</sup>

## Offentlige tjenester i offentlig regi

Det er et stort mulighetsrom for at kommuner fortsatt skal være spydspissen i velferdsstaten. Solberg-regjeringen benytter motsatt strategi ved å «likestille» offentlige og private utførere av oppgaver. Det er lite lønnsomt.

Konkurransutsetting av tjenester gir ikke er noen økonomisk besparelse for sam-

funnet. Forskning fra Danmark, Sverige og Norge viser dette. I noen få tilfeller er det besparelser, men da på bekostning av ansattes lønns og arbeidsvilkår, og spesielt pensjon. I tillegg vet vi også at privatisering av velferdstjenester er en av årsakene til at forskjellene øker i samfunnet.<sup>26</sup> Det er med andre ord gode faglige og politiske argumenter for at offentlige tjenester bør drives i offentlig regi.

Etter siste kommunevalg har flere lokalpolitikere valgt å avslutte avtaler med private leverandører og ta tilbake kommunale oppgaver for å drive dem i egen regi. På Stord har dette skjedd med renholdstjenesten, og flere sykehjem som var drevet av private er nå overtatt av kommunen i Bergen, Oslo og Tromsø, for å nevne noen.

### EU-retten og EØS-avtalen

EØS-avtalen og EU-retten har noen begrensninger for hvordan offentlige tjenester kan drives i offentlig regi. Men det er også store muligheter innenfor regelverket som ikke utnyttes særlig godt. I utgangspunktet er det så langt kun næringsavfallsdelen av renovasjonstjenesten og transport som er under direkte innflytelse i Norge gjennom EØS-avtalen.

Fagforbundet har fått laget rapporten *Kommuner og egenregi* som tar utgangspunkt i at kommuner *ønsker* mest mulig egenregi.<sup>27</sup> Her synliggjøres andre muligheter enn om vi bare tar utgangspunkt i begrensningene i EUs regelverk.

Kommuner kan helt fritt bruke egne ressurser til å dekke egen etterspørsel, i betydningen utføre oppgaver som de har ansvar for, så lenge det skjer *innenfor kommunen som rettssubjekt*. Det vil si at hvis kommunen her

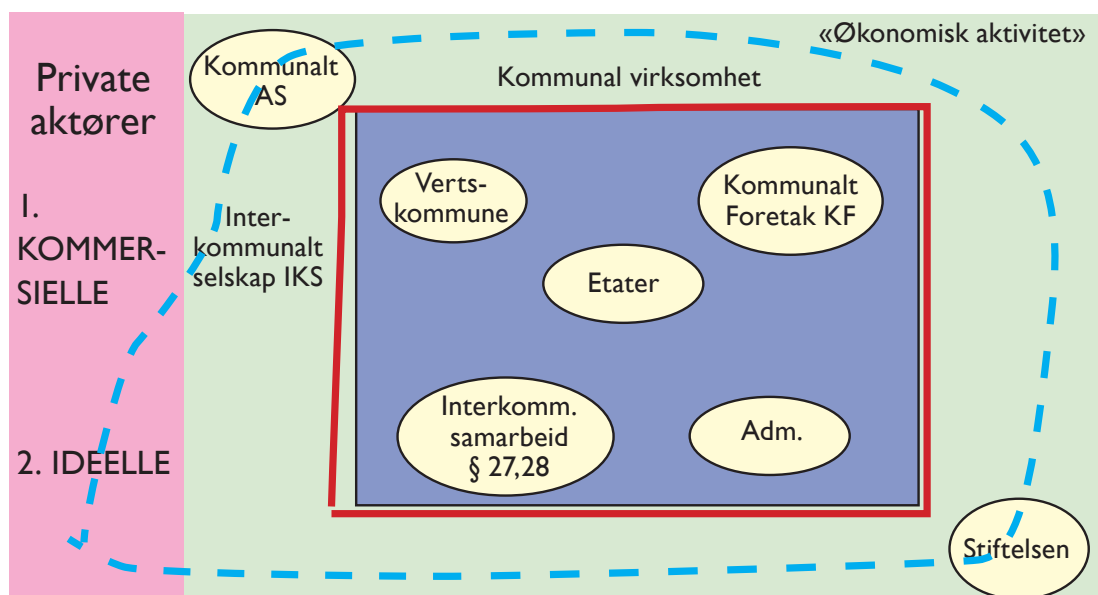
<sup>24</sup> Rolf Aaberge: [www.ssb.no/sosiale-forhold-og-riminalitet](http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-riminalitet).

<sup>25</sup> Alexander Berg Erichsen: *Analyse av ulikhet blant innbyggere for grupper av kommuner*, Fagforbundet internt notat.

<sup>26</sup> Thomas Piketty: *Kapitalen i det 21. århundre*, Cappelen Damm, 2014.

<sup>27</sup> Christoffer Eriksen: *Kommuner og egenregi*, Universitetet i Oslo, Fagforbundet, 2015.

## EGENREGI – UTVIDET EGENREGI



Figur 3. Handlingssrommet for kommunale oppgaver – uten marked.

bruker egne etater, kommunale foretak eller interkommunalt samarbeid i henhold til Kommunelovens §§ 27 og 28, defineres det som egenregi. I forslaget til ny kommunelov foreslås det å erstatte §§ 27 og 28-samarbeid med «kommunalt oppgavefelleskap». Slikt oppgavefelleskap kan være enten eget rettssubjekt eller del av kommunen som rettssubjekt.

I tillegg defineres såkalt «utvidet egenregi». Her er det to krav som må være innfridd. For det første kan virksomheten ikke ha mer enn 20 prosent av sin omsetning fra andre enn kommunen, og kommunen må ha *kontroll* med virksomheten som utfører tjenesten. Kontrollkravet er innfridd i for eksempel et

interkommunalt selskap (IKS) som er eid av to kommuner sammen, gitt at etableringsprotokoller og vedtekter inneholder bestemmelser som sikrer dette.

Dette er tilfellet når det gjelder mange IKS-er i Norge. Av de 255 som fins, driver de aller fleste – to tredeler – med kommunale oppgaver som brann og beredskap, barnevern, krisesentre, revisjon og kontrollutvalgssekretariat, vann, avløp og arkiv.<sup>28</sup> Påstanden fra regjeringen og andre om at IKS-er driver forretningsvirksomhet, er ikke rett. Dette er basert på en misforståelse. De tjenestene kommunen driver til «selvkost» og hvor kommunen tar betalt av innbyggerne for det det koster å drive tjenesten, typisk vann og avløp, har i noen kommuner vært omtalt som *forretningsvirksomhet*. Men dette er kommunal virksomhet, og helt forskjellig fra innholdet i næringslivets definisjon av forretningsvirksomhet.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov, s.193.

<sup>29</sup> Fagforbundets høringsvar til forslag til endring i loven om interkommunale selskaper. [www.regjeringen.no/contentassets/fagforbundet.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/fagforbundet.pdf).

Også heleide kommunale aksjeselskaper kan i gitt tilfeller defineres som «utvidet egenregi», men da er de to kriteriene og formålet med tjenesten helt avgjørende. Når det gjelder spørsmålet om hvor grensene for egenregi og utvidet egenregi går, er det viktig å være klar over at hver enkelt sak må vurderes konkret. Det henger sammen med at det er få dommer på dette området. Det som ikke kan defineres som enten egenregi eller utvidet egenregi, er i utgangspunktet underlagt loven om offentlige anskaffelser.

Det nye begrepet «økonomisk aktivitet» kan gi noen flere begrensninger, også innenfor de områdene som drives i egenregi og utvidet egenregi. Dette er imidlertid uklart, og det er sannsynlig at begrepet «økonomisk aktivitet» kan sammenlignes med begrepet «forretningsvirksomhet», og som er en misforståelse når det gjelder kommunale tjenester som beregnes etter selvkost. Uansett bør ikke kommuner som holder seg innenfor omsetningsgrensen på 20 prosent få noe problem.

Det er interessant at også ideelle organisasjoner, som virkelig er ideelle og som utfører velferdstjenester, kan omfattes av et regelverk som gjør at loven om offentlige anskaffelser ikke gjelder. Arbeidsgiverorganisasjonen Virke har laget et notat hvor de hevder at kommuner kan utlyse sykehjemskontrakter bare for ideelle, med henvisning til EU-retten.<sup>30</sup>

### Praktiske eksempler

Det nye byrådet i Oslo (Ap, SV og MpG) bestemte i en samarbeidsavtale med partiet Rødt at alle nye barnehager skal etableres i kommunal regi. Spørsmålet som meldte seg var om dette også kunne omfatte dem som driver ideelle barnehager, siden målet med avtalen var å få bukt med de kommersielle barnehagene. Kommuneadvokaten i Oslo mente at de ideelle ikke kunne favoriseres på bekostning av de kommersielle, siden begge er private. Etter en del fram og tilbake, en juridisk betenkning fra Universitetet i Oslo og godkjenning

fra Fylkesmannen, ble konklusjonen at Oslo Kommune *kan* holde kommersielle barnehageaktører utenfor når nye barnehager skal etableres. Trondheim og Tromsø kommune har gjort lignende vedtak.

Disse eksemplene viser at det er mulig for kommuner å utføre sine oppgaver utenfor et marked. Regjeringen ser imidlertid ut til å ha et helt annen mål. Nylig ga næringsminister Mæland ti millioner kroner til programmet *Nasjonalt program for leverandørutvikling* (LUP) for å bidra til økt innovasjon i forbindelse med offentlige anskaffelser, og begrunnet det slik: «Gjennom å åpne for innovasjon i forbindelse med innkjøpsprosessene kan pengene bidra til å gi bedre tilbud til våre innbyggere, øke effektiviteten i offentlig sektor og til å styrke verdiskapningen i det private næringslivet.»<sup>31</sup>

## Et politisk valg

Det er liten tvil om hva slags kommuner regjeringen Solberg vil ha. De tiltakene som regjeringen har iverksatt legger føringer for store kommuner med en sterk «profesjonell» administrasjon som primært skal kjøpe billigst mulig tjenester til innbyggerne i kommunen fra kommersielle leverandører. Spørsmålet er om det er slike kommuner innbyggerne vil ha.

Det er i kommunene vi bor, lever og jobber, og det er fra kommunene vi mottar de behovsnære tjenestene vi trenger i ulike livsfaser. Regjeringens tiltak svekker kommunen som den viktigste velferdsprodusenten. Ønsket om *folkestyre* står sterkt i Norge, og undersøkelser viser at et flertall fortsatt ønsker seg et samfunn med små forskjeller. Derfor handler det som skjer med kommunene egentlig om hva slags samfunn vi vil ha.

<sup>30</sup> [www.virke.no/globalassets/bransje/bransjedokumenter/virke-ideell-offentlige-innkjop-fra-ideell-sektor.pdf](http://www.virke.no/globalassets/bransje/bransjedokumenter/virke-ideell-offentlige-innkjop-fra-ideell-sektor.pdf).

<sup>31</sup> [www.anbud365.no/maeland-eksklusivt-til-anbud365-regelevaluering-kompetansesatsing-effektivisering-og-risikoordning](http://www.anbud365.no/maeland-eksklusivt-til-anbud365-regelevaluering-kompetansesatsing-effektivisering-og-risikoordning).

# ENDRINGENE I INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNE- SEKTOREN 2017: ER DET BEHOV FOR REVERSERING?

**Jan Mønnesland** samfunnsøkonom og tidligere forskningsleder ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

*I kommuneproposisjonen for 2017 ble det lagt fram et forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Forslaget ble fulgt opp i statsbudsjettet, og er dermed iverksatt. Det ble ikke gjort endringer for fylkeskommunene. I denne artikkelen blir disse endringene vurdert opp mot formålet med inntektssystemet og faglige kriterier når det gjelder beregningen av parametrene i systemet.*

Inntektssystemet for kommunesektoren ble etablert i 1984. Det tidligere systemet med tjenestebaserte overføringer ble i hovedsak erstattet med rammetilskudd som kommunene selv kunne fordele på de ulike formålene.

Hensikten med reformen var å gi kommunene større handlefrihet, noe som i sin tur skulle gi dem bedre inntektsoversikt og dermed bedre grunnlag for planlegging og effektivisering. Slik skulle kommunene da kunne tilpasse sine tjenester bedre til lokalbefolkningens behov.

Målet var at systemet skulle gi en utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Den økte handlefriheten var ment å gi ulike tjenesteprofiler ut fra lokale prioriteringer. De økonomiske forutsetningene skulle utjevnes slik at de ga kommunene og fylkeskommunene likeverdige muligheter. Selv når kommunene prioriterer ulikt, skal dermed samlet tjenestetilbud bli likeverdig.

I tillegg til utgiftsutjevningen består inntektssystemet også av en inntektsutjevning med en omfordeling av skatteinntektene. Av insentivhensyn er denne utjevningen bare delvis. Det vil derfor fortsatt være ulikheter i de økonomiske forutsetningene kommunene imellom. Like fullt er målet for utgiftsutjevningen å bidra til mest mulig likeverdighet i tjenestetilbudet uavhengig av ulikheter av utgiftsbehovet.

## Inntektssystemets oppbygning og endringene for 2017

Kommunesektorens «frie» inntekter består av skatt og rammetilskudd. Det er bare disse inntektene som omfattes av inntektssystemet. De «frie» inntektene utgjør 73 prosent av sektorens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget<sup>1</sup>. Formålsbestemte tilskudd og momskompensasjon utgjør 10 prosent, mens gebyrer og andre inntekter utgjør 7 prosent.

For 2017 utgjør skattedelen 56 prosent av kommunenes frie inntektene og rammetilskuddet 44 prosent.

Kommunenes skatteinntekter er underlagt

en utjevningsordning hvor det trekkes i inntektene for kommuner med skatteinntekt per innbygger over et visst nivå, og dette tilbakeføres til kommuner med lavere inntekter per innbygger. Det er ikke foreslått endringer i denne ordningen for 2017.

I høringsnotatet om nytt inntektssystem fra 2017 av (KMD 2015) ble det varslet en innføring av en kommunal andel av selskapskatten i 2017. Det ble ikke fulgt opp i kommuneproposisjonen (Prop. 123 S (2015–2016)) og heller ikke i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1. S KMD (2016–2017)) og KMD (2016). Det er derfor bare kommunenes rammetilskudd som berøres av omleggingen.

Kommunenes rammetilskudd består av innbyggertilskuddet og en del regionalpolitisk tilskudd. For 2017 utgjør innbyggertilskuddet 96 prosent av rammetilskuddene.

Endringene i rammetilskuddene består av to elementer. Det ene er endringer i kostnadsnøkler basert på en ny runde med regresjonsberegninger. Det andre er innføringen av et strukturkriterium som reduserer basistilskuddet for kommuner som «frivillig» har valgt å være små, og derfor ikke fortjener så stort basistilskudd som det tidligere systemet medførte. I tillegg er sektorvektene oppdatert ut fra nyere regnskapstall, noe som isolert sett er faglig uproblematisk.

## Ny beregningsmetode for kostnadsnøkler

Da Rattsø-utvalget (NOU 1996:1) la fram sitt forslag til nye kostnadsnøkler i inntektssystemet, ble forslaget møtt med bred faglig kritikk (Aaberge og Langørgen 1997, Mønnesland 1996, Schweder 1996a og 1996b, Toresen 1996). Et viktig punkt var at en kommer skjevt ut når nøklene regnes ut partielt sektor for sektor, og får ikke tatt hensyn til blant annet at bosettingsbaserte kriterier påvirker

---

<sup>1</sup> Tilskudd for å dekke utgifter knyttet til innvandring, til kommunesammenslåing etc. regnes ikke med i kommuneopplegget siden disse ikke er dimensjonert ut fra kommunenes ordinære driftsbehov.

flere sektorer samtidig. En korrekt beregning forutsetter at sektorenes kostnadsnøkler beregnes simultant.

Da Borge-utvalget (NOU 2005:18) gjorde en ny vurdering, ble det tatt hensyn til dette. Utvalget innhentet en faglig vurdering fra SSB for å belyse nærmere hvor viktig det var med en samlet beregning (Langørgen og Aaberge 2001, Langørgen, Galloway og Aaberge 2005). SSB fant at det særlig var de bosettingsrelaterte kriteriene (basis, reisetid) som ble anslått for lavt ved partielle analyser. Borge-utvalget forholdt seg til det, og brukte derfor anslagene fra SSB for bosettingsnøklenes del. Resultatet var at en fikk klare effekter for bosettingsvariabler for pleie/omsorg og for helse, sektorer hvor Rattsø-utvalget ikke fant effekt ved sine beregninger. Samlet vekt for bosettingsvariablene ble godt og vel tredoblet.

Borge-utvalgets forslag ble liggende i påvente av at Sørheim-utvalget (KRD 2007) skulle komme med sitt forslag om de regionalpolitiske delene av rammetilskuddet. Det var derfor først i 2011 det ble gjort en ny gjennomgående revisjon av kostnadsnøkler. Også da ble det innhentet simultane beregninger fra SSB (Langørgen, Pedersen og Aaberge 2010). I tillegg laget departementet egne partielle beregninger etter samme mal som Rattsø-utvalget (Prop. 124 S (2009–2010)). Bosettingsnøklerne ble fastlagt som et gjennomsnitt mellom SSBs simultane beregninger og departementets egne partielle beregninger.

Snippet av en korrekt utført samlet beregning og en partiell beregning som underestimerer bosettingskriterier vil nødvendigvis undervurdere bosettingskriterienes betydning. Mens SSB fikk en samlet vekt for bosettingsvariablene på 0,0635, ga departementets opplegg 0,0499, en undervurdering på 27 prosent.

*Som kjent varierer kommunenes inntektsrammer fra år til år*

Departementet begrunnet metoden med at partielle analyser ga bedre grunnlag for å ta hensyn til sektorspesifikke forhold. I så fall hadde det vært en smal sak å innarbeide eventuelle nyoppdagede faktorer også i den simultane analysen. Poenget med å estimere simultant er at disse kriteriene nettopp er sektorovergripende.

Ved revisjonen per 2017 er det brukt samme metodikk som i 2011: En innhenter simultane beregninger fra SSB (Langørgen, Løkken og Aaberge 2015), lager egne partielle beregninger Prop. 123 S (2015–2016), og lar nøklene for bosettingsvariablene bli snittet av disse to anslagene. Snippet av forventningsrette SSB-anslag og departementets regresjon gir nye kostnadsnøkler som systematisk undervurderer effekten av bosettingsvariablene.

En ny begrunnelse som gis av departementet er at SSB-estimatene varierer fra år til år og derfor er usikre. Det er korrekt at SSB-tallene varierer. SSB-analysen før 2011-revisjonen har tall for alle kalenderårene 2001–2008, og SSB-analysen før 2017-revisjonen har tall for alle årene 2011–2013. Departementets egne regresjoner forelå bare for året 2008 (2011-revisjonen) og for 2014 (2017-revisjonen). Da vil vi naturlig nok ikke ha år til år-variasjoner, uten at det kan tolkes som at departementets tall er mer stabile. Det er snarere en styrke at det er årlige variasjoner i SSBs estimater. Som kjent varierer kommunenes inntektsrammer fra år til år, slik at stramheten i kommuneøkonomien blir variabel. Det ville vært et faresignal om det ikke ga seg utslag i estimeringsresultatene.

Ut fra slike «resonnementer» velger departementet å anta at SSBs anslag overvurderer effekten av bosettingsvariablene. Det presenteres ingen reelle argumenter for en slik påstand. Faktum er at den faglige kritikken som ble reist mot partielle regresjoner etter Rattsø-utvalgets rapport er allment akseptert, og Borge-utvalget valgte derfor fullt ut å basere seg på SSBs simultane analyser i utvalgets anslag for bosettingseffekter. Uten noen reell faglig begrunnelse velger departementet å kaste vrak på de faglig baserte konklusjonene



## Tabell 1

SSBs anslag og kommuneproposisjonens opplegg for bosettingskriteriene.

		SSB	Komprop 2017	Avvik i pst.
Administrasjon, miljø	Basis	0,1611	0,1173	-27,2
Grunnskole	Basis	0,0321	0,0197	-38,6
	Sone+nabo	0,0508	0,0374	-26,4
Kommunehelse	Basis	0,1034	0,0695	-32,8
	Sone+nabo	0,0896	0,0568	-36,6
Pleie, omsorg	Basis	0,0347	0,0183	-47,3
	Sone+nabo	0,0344	0,0222	-35,5
Sammenvektet	Basis	0,0386	0,0244	-36,7
	Sone+nabo	0,0269	0,0202	-31,6

til SSB og utvalget, og gå delvis tilbake til mer Rattsø-liknende metoder.

Som vi ser av tabell 1, gir kommuneproposisjonens opplegg for 2017 en kraftig undervurdering av bosettingsvariablene, med den følge at små og spredtbygde kommuner får en klar undervurdering av utgiftsbehovene med tilhørende underfinansiering av kommuneøkonomien.

Kommuneproposisjonens opplegg for 2017 ble videreført i statsbudsjettet for 2017, justert ut fra oppdaterte tall for sektornøklenes andel av den samlede kostnadsnøkkel. Slik justering er faglig uproblematisk, og har medført rent marginale justeringer som knapt blir synlige på desimalnivå. Tallene i tabell 2 er derfor gyldige også for det iverksatte opplegget for 2017 når vi ser bort fra innarbeidingen av strukturkriteriet omtalt nedenfor.

### Kommunestørrelse som frivillig tilpasning – avkorting av basistilskuddet

Fram til 2016 inngår basistilskuddet i inntektssystemet med et gitt beløp per kommune. Tanken er at det kreves en viss administrasjonsinnsats uavhengig av tjenesteomfanget. For små kommuner vil basistilskuddet ha stor økonomisk betydning, mens det er av mindre betydning jo større kommunen er.

Når kommuner slår seg sammen, får den

nye kommunen mindre i basistilskudd enn summen av tilskuddene før sammenslåing. Det gir et insitament til å unngå sammenslutning. Hvis kommunene frivillig velger ikke å slå seg sammen, mener regjeringen at kommunestørrelsen kan oppfattes som en frivillig og ikke en objektiv faktor.

For å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsfordeler, er det fra 2017 innført en gradering av basistilskuddet basert på et strukturkriterium.

For hver grunnkrets måles reisedistansen for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 personer, uavhengig av om kommunegrensene må krysses. Kommunens strukturkriterium er snittet av reisedistansene for grunnkretsene i kommunen.

Kommunen får fullt basistilskudd dersom gjennomsnittlig reisetid for å nå 5000 innbyggere, inklusive reiser over kommunegrensene, overstiger 25,5 km med tilleggsmål for fergedistanser. Er gjennomsnittlig reisetid lavere, avkortes basistilskuddet proporsjonalt, med halvt basistilskudd som grense når avstanden blir null.

Strukturkriteriet ble første gang lang fram og vurdert av Borge-utvalget. De gjorde sin analyse ut fra mandatet, laget et opplegg med et strukturkriterium lik det som nå er lagt fram i høringsnotatet, og konkluderte slik: «Utvalget har imidlertid reservasjoner knyt-

tet til operasjonaliseringen eller den konkrete utnyttelse av strukturkriteriet, som i vesentlig utstrekning må baseres på skjønsmessige vurderinger. Det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 5000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som ufrivillige, og det er tilsvarende vanskelig å fastsette hvordan graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. En innvending kan være at når antall innbyggere øker opp mot og over 5000, så sier strukturkriteriet mer om bosettingsmønsteret internt i kommunen enn om reiseavstander til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Det bør derfor arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet.»

Det er dermed intet belegg for å si at det nye opplegget i 2017 er i tråd med Borgeutvalgets forslag. Tvert imot mente utvalget at dette måtte utredes videre for å komme fram til noe som var egnet. Det har departementet ignorert. I stedet gjennomføres det et opplegg som Borge-utvalget klart har frarådet i sin nåværende form.

Et trekk ved modellen er at også kommuner større enn 5000 innbyggere får redusert basistilskuddet dersom reisetiden for å nå 5000 innbyggere er mindre enn grenseverdien. Jo større folketallet er i kommunen, jo mindre er ofte gjennomsnittlig reisetid for å nå 5000. Da kommer en lett under 25,5 km, og dermed reduseres basistilskuddet. Det er derfor ikke slik at metoden bare rammer dem som frivillig er små; den rammer langt bredere enn det.

Også KS kommenterer i sin høringsutta-

lelse at det ikke er noe faglig grunnlag for å etablere strukturkriteriet slik det nå er gjort, og sier blant annet følgende:

- KS vil uttrykke skepsis til at det etableres ordninger i inntektssystemet som skiller mellom såkalte frivillige og ufrivillige småkommuner. Dette er en hittil ukjent måte å dele inn Kommune-Norge på, og vil måtte basere seg på svært skjønsmessige vurderinger.
- KS mener at en korreksjon for «frivillige» og «ufrivillige» smådriftsulempene har så vesentlige skjønnelementer i seg at en slik korreksjonsordning bør flyttes ut av kostnadsnøkklene og rubriseres som en særskilt korreksjonsordning i inntektssystemet.
- Gitt begrunnelsen for «strukturkriteriet», mener KS at det er en svakhet at dette også får betydelige omfordelingseffekter for kommuner som ikke vurderes å ha «frivillige» smådriftsulempene. KS anbefaler at det fram mot kommuneproposisjonen arbeides videre med andre mulige korreksjonsordninger med mindre utslag for slike kommuner.

Når noen kommuner får avkortning og andre beholder fullt basistilskudd, vil samlet utbetaling reduseres. Det håndteres ved at en reduserer kriterievekten for basistilskuddet ytterligere, tilpasset denne innsparingen. Vekten settes med andre ord lavere enn det departementet har regnet ut som snittet mellom SSBs simultane estimering og departementets egen partielle estimering. Mens departementet i

**Tabell 2**  
Basistilskuddets vekt 2017 etter ulike beregningsopplegg.

	SSBs beregning	Kommuneproposisjonens snitt av SSB og partiell beregning	Faktisk vedtatt opplegg
Kriterievekt for basistilskuddet	0,0386	0,0244	0,0190

Kommuneproposisjonens vekt må forstås ut fra at vi her verbalt forutsetter at innsparingen ved strukturavkortningen i basistilskuddet skal håndteres ved redusert basisvekt og at tilbakeføringen av midlene skal skje ved tilsvarende økning i de øvrige kriterievektene. Disse kriterieendringene er ikke med i kostnadsnøkkelen presentert i proposisjonen, men er innført i kostnadsnøkkelen i vedtatt opplegg for 2017.

kommuneproposisjonen hadde estimert seg fram til en basisvekt på 0,0244 (se tabell 1), er den nå for 2017 satt til 0,019.

Midlene tilbakeføres ved at vektene for de andre kriteriene i de sektorene som omfattes av basistilskuddet økes tilsvarende. Det vil si at de kommunene som har en stor andel av personer i grunnskolealder og (i mindre grad) av personer i yrkesaktiv alder og over 67 år, får størst glede av denne tilbakeføringen. Med dette grepet har vi fått en ytterligere reduksjon i basistilskuddet til fordel for de øvrige kriteriene i inntektssystemet.

Som tabell 2 viser er basistilskuddets kriterievekt for 2017 halvert i forhold til hva SSB beregnet som et forventningsrett anslag. Dette gjelder samlet. For kommuner som unngår avkortning på grunn av en reiseavstand på 25,5 km eller mer, vil faktisk basistilskudd med basisvekt 0,0190 tilsvare det de ville fått ved kommuneproposisjonens basisvekt på 0,0244 uten bruk av strukturavkortning. Det skyldes at de får en økt andel av samlet kriterium når de øvrige kommunene får avkortet vekt. Til gjengjeld kommer de øvrige kommunene tilsvarende dårligere ut.

### Samlet virkning av KMDs kriterieberegning og avkortingen av basistillegget

Som tabell 2 illustrerer opplever vi nå en dobbelt virkning av endringene i 2017. Dels er estimeringen av inntektssystemets kriterievekter endret, slik at en tar halvparten av en forventningsrett simultan metode og halvparten av en partiell metode som vi vet underestimerer effektene av sektorovergrepene kriterier som basis og bosetting. Når basistillegget i tillegg avkortes, blir virkningen tilsvarende sterkere.

Borge-utvalgets oppgave var å gjennomgå beregningsopplegget blant annet ut fra den faglige kritikken som var reist mot Rattsø-utvalgets beregningsopplegg fra 1996. De aksepterte kritikken om at Rattsøs partielle estimeringer undervurderte virkningen av sektorovergrepene kriterier. Utvalget aksepterte derfor fullt ut SSBs simultane beregninger når

*Borge-utvalget er det siste faglig baserte utvalget som har vurdert inntektssystemet.*

det gjaldt basistilskuddet og bosettingskriteriene, og la det til grunn i sine forslag til reviderte kriterievekter.

Samtidig utarbeidet Borge-utvalget, etter pålegg i mandatet, et opplegg med strukturkriterier for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Utvalget konkluderte med at slike strukturkriterier ikke var egnet til å gjennomføre et skille. De anbefalte derfor at strukturkriteriet ikke skulle tas i bruk; det måtte gjøres ytterligere og grundigere analyser før en hadde et faglig grunnlag for en slik reform.

Borge-utvalget er det siste faglig baserte utvalget som har vurdert inntektssystemet. Utvalget leverte et grundig og omfangsrikt materiale som burde vært til stor nytte for departementet. I stedet opplever vi at regjeringen underkjenner konklusjonene til utvalget nærmest totalt, og gjør det stikk motsatte av hva utvalget anbefaler på disse områdene. Resultatet blir deretter.

2017-opplegget er nå iverksatt. Den eneste muligheten nå til å komme på rett spor er at det snarest lages et nytt opplegg som reverserer 2017-endringene og at det deretter gjennomføres en faglig seriøs analyse som basis for neste revisjon av systemet. Vi kan ikke være bekjent av å basere inntektssystemet på kriterier estimert på uvitenskapelige metoder (å ta snittet av faglige regresjoner og regresjoner vi vet underestimerer, er i seg selv uvitenskapelig) eller på totalt fravær av faglige analyser (å bruke en metode for strukturkriteriet som Borge-utvalget entydig har advart mot).

### Virkninger av innføringen av strukturkriteriet fordelt etter størrelse

Virkningen av innføringen av strukturkriteriet er todelt. Til og med 2016 har basistilskuddet blitt gitt ved at basiskriteriet for

hver kommune ble satt lik 1. Da fikk hver kommune samme beløp for dette kriteriet, basert på den vekten kriteriet hadde i den samlede kostnadsnøkkelen.

Fra 2017 blir basiskriteriet satt lik 1 for kommuner med anslått reiseavstand for å nå 5000 innbyggere på minst 25,5 km. For dem med kortere reiseavstand blir kriteriet redusert proporsjonalt slik at det får verdien 0,5 når reiseavstanden er 0 km. Gitt uendret basisvekt i kostnadsnøkkelen, blir samlet utbetalt beløp for kriteriet redusert.

Denne reduksjonen i utbetalt beløp blir håndtert ved at samlet vekt i kostnadsnøkkelen reduseres fra 0,0244 til 0,0190. Da blir utbetalt basistilskudd uendret for dem med kriterium 1 (25,5 km avstand eller mer), mens de øvrige kommunene får redusert tilskudd.

De innsparte midlene blir tilbakeført ved at vekten på øvrige kriterier økes i de sektor-nøklene hvor basiskriteriet inngår. Det er kriterier for befolkningsandelene som økes, og mest for antall personer i grunnskolealder. De tilbakeførte midlene vil da tilfalle alle kommuner, men i sterkt varierende grad.

Tabell 3 viser avviket fra et system uten strukturkriterium og en basisvekt på 0,0244 (kommuneproposisjonens tabeller) til et system med strukturkriterium, en basisvekt på 0,019 og med tilbakeføring ved økt vekt på andre kriterier i kostnadsnøkkelen (faktisk opplegg 2017). Denne endringen kommer i tillegg

til den endringen som skyldes at en med 0,0244 legger seg lavere enn SSBs anslag for basisvekten.

Kommuner med mer enn 25,5 km for å nå 5000 innbyggere taper intet på endrede basiskriterier, men får uansett sin del av gevinsten når øvrige kriterier øker sin vekt. Det forklarer hvorfor det er mange vinnerkommuner i de lavere størrelsesgruppene. Taperkommunene i de lave størrelsesgruppene er dem som taper såpass mye på redusert basistilskudd at det oppveier økt vekt for øvrige kriterier. Her viser tabellen at regnet i kroner per innbygger er tapet opp mot tre ganger større for taperkommunene enn gevinsten er for vinnerkommunene.

Gruppene fra 5000 til 25.000 innbyggere har nesten bare taperkommuner. Det skyldes at vi her har de kommunene som i størst grad taper på strukturkriteriet uten å ha befolkningsandeler store nok til å vinne tilstrekkelig på øvrige kriterier.

I gruppene over 25.000 er det bare vinnerkommuner. Alle disse kommunene taper på strukturkriteriet, men de er såpass store at de tilbakeførte midlene via øvrige kriterier mer enn motvirker tapet i basistilskudd. Jo større kommune, desto høyere blir gevinsten.

Dette rimer svært dårlig med det som var kommunereformens utgangspunkt. Ekspertgruppens konklusjon var at en kommune burde ha minst 5000 innbyggere for å være i

**Tabell 3**

Vinner- og taperkommuner etter størrelse om økonomisk endring.

Størrelsesgrupper	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Kommuner	Innbyggere	Netto mill. kr.	Kr. per innb.	Kommuner	Innbyggere	Netto mill. kr.	Kr. per innb.	Mill. kr.
< 2000	78	93.626	31	325	16	22.360	-21	-918	10
2000–5000	43	126.432	35	275	88	297.226	-186	-625	-151
5000–10.000	2	12.131	2	178	96	705.315	-281	-399	-279
10.000–25.000	6	139.710	2	12	55	882.524	-92	-104	-90
25.000–100.000	37	1.572.226	183	116	0	0	0	0	183
100.000 +	5	1.384.079	326	236	0	0	0	0	326
Hele landet	171	3.328.204	579	174	255	1.907.425	-579	-304	0

stand til å gi et godt kommunetilbud. Med det nye inntektssystemet er det i stor grad (men ikke bare) de kommunene som ligger over denne grensen som taper på systemendringen.

Dette understreker Borge-utvalgets konklusjon om at strukturkriteriet er uegnet til å skille mellom ufrivillig og frivillige smådriftsulemper, og at det derfor ikke bør innføres før det er utviklet bedre metoder. Tallene viser at endringen i 2017 bommer klart på målet. Å straffe ufrivillig små kommuner økonomisk bidrar ikke til å fremme inntektssystemets mål om en utgiftsutjevning som sikrer et likeverdig tjenestetilbud.

## Regionalpolitiske tilskudd

Ut over innbyggertilskuddet består rammetilskuddet av et skjønnstilskudd og fem regionale tilskudd. To av disse – veksttilskuddet og storbytilskuddet – går til sentrale kommuner. Det foreslås ingen endringer i storbytilskuddet og veksttilskuddet. Ett nytt tilskudd gis til mellomstore kommuner som slår seg sammen og får en regional senterfunksjon. To tilskudd

er innrettet mot periferikommuner, og her gjøres det vesentlige endringer for 2017.

Småkommunetilskuddet har vært gitt som et fast beløp per kommune med færre enn 3200 innbyggere. Nå småkommunetilskuddet fjernet som eget tilskudd og det gis i stedet småkommunetillegg innenfor henholdsvis Nord-Norge/Namdaltilskuddet og Distrikts-tilskudd Sør-Norge. Tillegget graderes ut fra distriktsindeksen. For kommuner med mer enn 3200 innbyggere blir en langt større andel gitt per innbygger og en mindre del per kommune.

Som nevnt er basistilskuddet betydelig underdimensjonert. Da blir det galt å vri innretningen til de regionalpolitiske tilskuddene slik at baseelementet (per kommunedelen) svekkes. Vi burde gjort det motsatte, ut fra at det er i kommuner hvor basistilskuddet har stor betydning at underfinansieringen er sterkest. Nettopp her burde de regionalpolitiske tilskuddene konsentrere innretningen ut fra målet om å gi vekststimulanser til de kommunene som har sterkest behov for dette.

## REFERANSER

**Aaberge, Rolf og Audun Langørgen** (1997): *Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: An Empirical Analysis Based on Norwegian Data*. Discussion Paper 196, Statistisk sentralbyrå, 1997.

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet** (2014): *Kriterier for god kommunestruktur*. Utvalgsrapport.

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet** (2015): *Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. Høringsnotat av 16.12.2015.

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet** (2016): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2017*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2016–2017).

**Kommunal- og regionaldepartementet** (2007): *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*. Sørheim-utvalget. H-2203 B.

**Langørgen, Audun og Rolf Aaberge** (2001): *KOMMODE II estimert på data for 1998*. Notater 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

**Langørgen, Audun, Taryn Ann Galloway, Magne Mogstad og Rolf Aaberge** (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes atferd*. Rapport nr. 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

**Langørgen, Audun, Simon Pedersen og Rolf Aaberge** (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001–2008*. Rapport nr. 25/2010, Statistisk Sentralbyrå.

**Langørgen, Audun, Sturla Løkken og Rolf Aaberge** (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011–2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. Notater 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

**NOU 1996:1**: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Rattsø-utvalget.

**NOU 2005:18**: *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Borge-utvalget.

**Mønnesland, Jan** (1996): *Nye kostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene – en faglig kommentar til Rattsø-utvalgets regresjoner*. Regionale trender nr. 1/86, Norsk institutt for by- og regionforskning.

**Prop. 124 S** (2009–2010): *Kommuneproposisjonen 2011*. Kommunal- og regionaldepartementet, 2010.

**Prop. 123 S** (2015–2016): *Kommuneproposisjonen 2017*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

**Prop. 1 S** (2016–2017): *Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Prop 1 S for budsjettåret 2017*.

**Schweder, Tore** (1996a): *Rattsø-utvalgets regresjoner*. Sosialøkonomen nr. 4 1996.

**Schweder, Tore** (1996b): *Statistisk analyse som undersøkelse eller illustrasjon: Rattsø-utvalget og spredtbygdhet*. Tidsskrift for samfunnsforskning 37, 1996.

**Toresen, Jøran** (1996): *Kommunalt utgiftsbehov. Kommentarer til Rattsø-utvalgets innstilling*. NIBR-notat 1996:113.

# Politikere i utakt med folket?

*Det går mot historiens største omstrukturering i moderne tid når regjeringen og et knapt flertall i Stortinget nå forbereder tegningen av det nye norgeskartet.*

**Kommune- og regionreformen**, politireformen og de siste årenes andre reformer for sykehus og Nav, går alle i samme retning. Alt skal bli større og gi en sentraliseringseffekt. Er disse reformene først og fremst et spill om makta i Norge?

Fagforbundet har hele tiden vært tydelig på sitt syn om prosessen med å endre kommunestrukturen. Slike store reformer skal baseres på fakta, frivillighet og folkeavstemning. Helt siden reformen så dagens lys i 2014, har det vært høyst uklart hva som er målet og hensikten med den. Kunnskap og undersøkelser om kommunesektoren viser at vi har det bra i norske kommuner. De offentlige tjenestene er gode, og best fungerer det meste i små kommuner. Hvorfor denne store omstruktureringen da, har vi stilt spørsmål om.

I skrivende stund har kommunereformprosessen resultert i at 94 av kommunene har vedtatt å slå seg sammen, og at vi dermed reduserer antallet kommuner fra 428 til 371. Der dette er fornuftig og til innbyggernes beste, har vi prinsipielt ingen motforestillinger om at det skjer endringer av kommunegrensene. Vi er gode på å omstille oss, og gjennom et velfungerende trepartssamarbeid går vi – sammen med de andre arbeidstakerorganisasjonene – aktivt og entusiastisk inn i byggingen av de nye kommunene. Det vi

derimot er motstandere av, er tvangssammenslåing. Der befolkningen har sagt nei til å bli større, må Stortinget følge de lokale vedtakene. Tvangssammenslåing er i strid med Stortingets vedtak, og bryter med et viktig demokratisk prinsipp.

**Antallet regioner** Norge skal ha i framtida, bør avhenge av hvilke oppgaver de har. Samtidig som regjeringen i kommunereformbegrunnelsen har satt søkelyset på overføring av flere oppgaver, er også hensikten med større og færre regioner å gi nye oppgaver til regionalt nivå. Hvilke oppgaver som skal overføres fra fylke og stat til kommunene, eller fra stat til fylkes-/regionsnivå, er ikke bestemt. Dette vil bli kjent når forslaget til struktur og innhold legges fram i april. Viktige spørsmål blir da:

- Svarer reformene på et ønske i befolkningen, eller er de store og dyre symbolprosjekter som vitner om politikere i utakt med folket?
- Gir reformene bedre tjenester? Er de framtidsrettet? Drar de den norske samfunnsmodellen i riktig retning?
- Hvilket faktagrunnlag bygger de på? Hvilke problemer skal de løse? Hvordan skal problemene løses?

**Regionreformen ser foreløpig ut** til å bli et mislykket prosjekt for regjeringen. Forskere Kommunal Rapport har snakket med sier at reformen er den mest ufaglige som er foreslått gjennomført. Stortingsmeldingen reformen er basert på gir lite klarhet i hvilke oppgaver de nye, store regionene skal ha. Den legger stor vekt på at regionene skal få større ansvar for samfunnsutviklingen og -planleggingen, uten å forklare hva som ligger i det. Igjen har regjeringen begynt i samme ende som med kommunereformen – med å be lokalpolitikere om å slå seg sammen med naboene *før* de vet hva de sammen skal gjøre.

Politireformen vil også sannsynligvis påvirke våre medlemmer. Dersom responstiden blir lengre, vil vi se flere tilfeller der andre nødetater må utøve politimyndighet fram til politiet er på plass. Brannvesenet er hverken trent til eller skal gå inn på politiets ansvarsområder.

**Lignende reformer** har endret det danske samfunnet. På en konferanse tidligere i år, med temaet reformer og sentralisering, belyste forskeren og politikeren Kaare Dybvad erfaringene fra Danmark. Dybvad sitter i det danske folketinget for sosialdemokratene, og sa at den danske reformen ikke har fungert etter intensjonen, og at gevinsten etter ti år er nærmest lik null. Det meste er sentralisert rundt de store byene. Periferien og landsbygda ligger mer øde tilbake. Uten kommunen er livsgrunnlaget for folk borte. Det har blitt mer privatisering på alle de offentlige tjenesteområdene. Økende fattigdom og dårligere tjenester er andre direkte og indirekte utviklingstrekk. Er en slik utvikling framtidrettet og ønskelig?

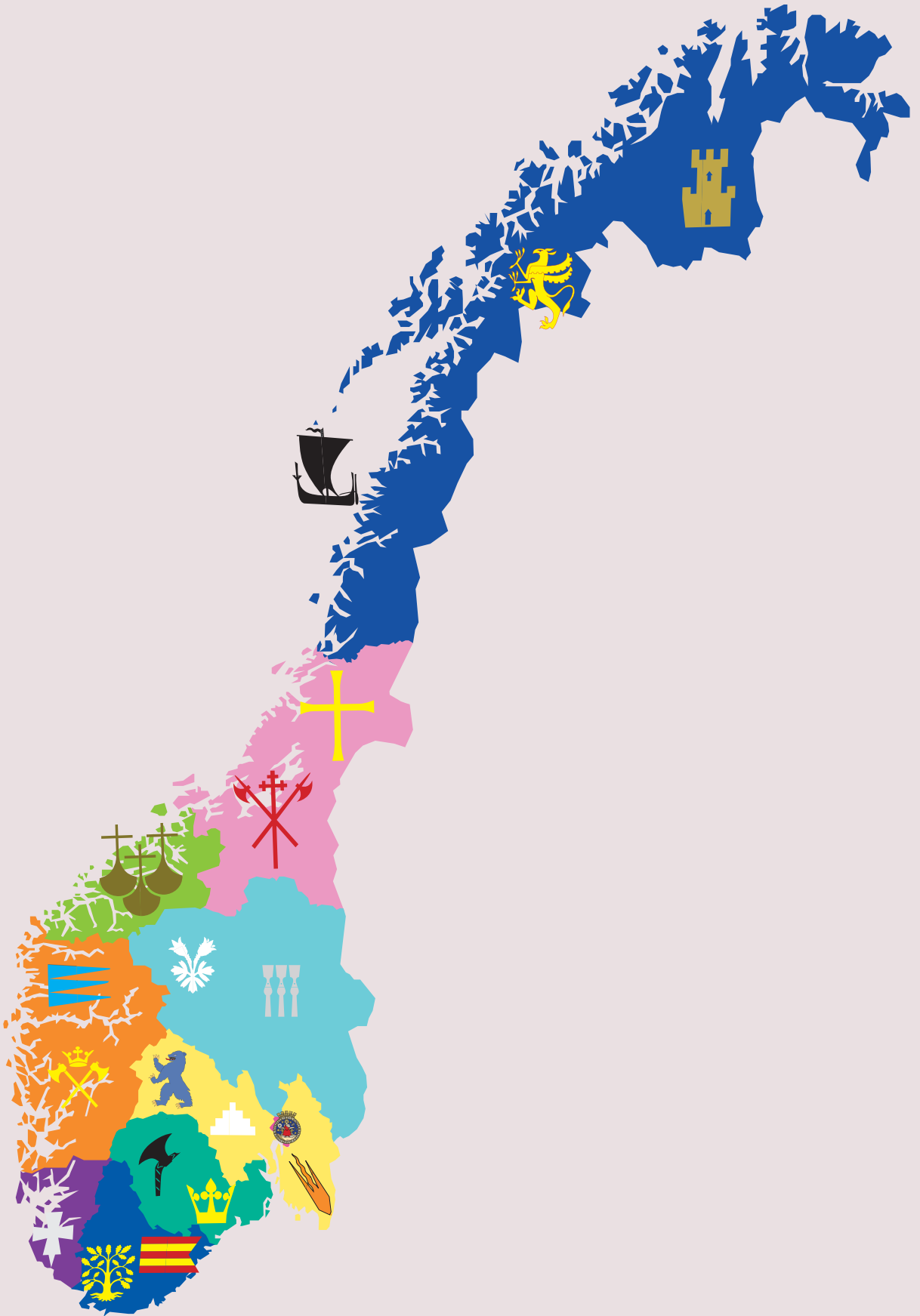
*Rådet er å lytte til folkemeningen og ikke minst til dem som utfører tjenestene.*

**Felles for reformene** er at de har vært preget av til dels stor motstand fra både innbyggere som berøres og ansatte i virksomhetene. Målene er som sagt uklare, og det hersker stor usikkerhet med tanke på om det er noen gevinster å hente. Hastverk har vært en fellesnevner.

Det er naturlig at offentlig tjenesteyting endrer seg – akkurat som resten av samfunnet. Likevel er det viktig å spørre seg hva som er hensikten og målet med de store reformene regjeringen har satt i gang. Fagforbundet vil ha en grundig debatt om forslaget fra regjeringen som legges fram i april, og advarer mot hastverks- og tvangsvedtak som kan få konsekvenser vi ikke aner rekkevidden av. Rådet er å lytte til folkemeningen og ikke minst til dem som utfører tjenestene. I det lange løp vil det å ta lokaldemokrati, kunnskap og erfaringer på alvor, lønne seg for alle.

*Mette Nord,  
leder i Fagforbundet*







# REGIONREFORM UTEN MÅL OG MENING

**Bjarne Jensen** professor emeritus

## Sammendrag

I denne artikkelen drøftes om fylkeskommunene bør slås sammen til større enheter. Analysen tar utgangspunkt i stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, og også tidligere utredninger om denne problematikken.

Enkel NPM-ideologi, som preget norsk politikk for offentlig sektor fra 1992 til 2005, svekket fylkeskommunene. Noen av deres viktigste oppgaver ble overført til statlig eide foretak styrt etter bedriftsøkonomiske premisser. Det gjaldt deler av virkemiddelapparatet i regional næringsutvikling og fylkeskommunenes helsetjenester. I tillegg har staten ved nye regionale oppgaver i overveiende grad valgt å tildele dem fylkesmannen.

Det er ingen sammenheng som tilsier at større regioner vil bidra til å realisere målene for regionreformen bedre enn dagens fylkeskommuner. Forslagene om nye oppgaver til nye og større regioner er ubetydelige, og kan like gjerne ivaretas av dagens fylkeskommuner.

Sammenslåing av fylkene og fylkeskommunene vil ikke styrke det regionale folkevalgte nivået i Norge. Tvert imot er det mer sannsynlig at det vil svekkes innbyggernes tilhørighet og bidra til lavere legitimitet.

Sammenslåing av fylkeskommunene vil utløse konflikter til lokalisering av virksomheter og medføre betydelige omstillingskostnader. Det er derfor grunn til å frykte at sammenslåingene på lengre sikt vil bidra til at det regionale folkevalgte nivået avvikles.

# 1. Innledning

I stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner* har regjeringen Solberg foreslått at det gjennomføres en regionreform fra 1. januar 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ba fylkeskommunene om å fatte vedtak om eventuelle sammenslåinger innen 1. desember 2016. Planen er så å legge fram en proposisjon om inndeling av regioner og oppgaver og ansvar til nye folkevalgte regioner i april 2017.

Et flertall i fylkestingene har vedtatt sammenslåingene Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag til Trøndelag fylkeskommune, Sogn og Fjordane og Hordaland til Vestlandet og Aust-Agder og Vest-Agder til Agder/Sørlandet. De øvrige 13 fylkeskommunene har sagt nei til sammenslåing. Et knapt flertall på Stortinget (Høyre, Frp, Venstre og KrF) har imidlertid allerede før regjeringen fremmer sine vurderinger bestemt seg for å konkludere med elleve regioner bestående av:

- **Viken:** Østfold, Akershus og Buskerud
- Oslo
- **Innlandet:** Hedmark og Oppland
- Telemark og Vestfold
- **Agder:** Aust-Agder og Vest-Agder
- Rogaland
- **Vestlandet:** Hordaland og Sogn og Fjordane
- **Møre og Romsdal**
- **Trøndelag:** Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag
- **Nord-Norge:** Foreløpig konkludert med at det vurderes delinger og sammenslåinger til to regioner.

Selv blant flere av de sterkeste pådrivere for kommunesammenslutninger og større regioner er disse forslagene blitt dårlig mottatt. Opposisjonspartiene på Stortinget (Ap, Sp og SV) har tatt avstand fra både prosessen og forslaget til inndeling i nye regioner. Det er derfor stor sannsynlighet for at spørsmålet om nye regioner og regioninndelingen kan bli en del av valgkampen ved stortingsvalget

høsten 2017, og at regioninndelingen/ny inndeling i fylkeskommuner kan bli avhengig av valgresultatet.

Målet med denne artikkelen er å bidra til en mer fakta- og kunnskapsbasert debatt og drøfting av region-/fylkesnivåets rolle i styringen av offentlig virksomhet, hovedalternativene for reformering av fylkeskommunene og noen viktige virkninger valget av alternativer kan få.

## 2. Fylkeskommunen, fylkesmannen og valgdistriktene ved stortingsvalget

Sammenslåing av fylkeskommunene er en stor sak. For det første er fylkeskommunen en del av vårt folkestyre. Den gir innbyggerne i fylkene direkte innflytelse på offentlige forvaltning på regionalt nivå. Fylkeskommunen ivaretar viktige fellestjenester for innbyggerne, særlig innenfor regional utvikling og planlegging, næringsutvikling, videregående utdanning og fagskoler, samferdsel, kultur (herunder kulturarv), kulturinstitusjoner, fylkesbibliotek og tannhelse. Samtidig er den, sammen med andre viktige organiseringer, med på å skape et fylkesnivå som skaper identitet og sammenhenger i vårt samfunn. De viktigste «administrative» inndelingene som følger fylkesgrensene i dag er:

- Fylkeskommunene
- Fylkesmannsembetene
- Valgdistriktene til Stortinget

Tradisjonelt har fylkeskommunene og fylkesmannens virksomhet vært nært koblet sammen. Fram til 1976 var fylkesmannen administrativ leder for både fylkeskommunens og fylkesmannens virksomhet. Derfor har det vært en nær sammenheng mellom fylkesmannens og fylkeskommunenes virksomhet. Sammenhengen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen har vært så nær at svært mange blander disse institusjonene sammen. Dersom

fylkeskommunene blir slått sammen, har det vært antatt at dette også vil gjelde fylkesmannsembetene og deres organisasjoner.

Det er imidlertid allerede nå slik at ett fylkesmannsembete kan dekke flere fylker. Det gjelder for Oslo og Akershus og ble iverksatt for Aust-Agder og Vest-Agder fra 2015. For Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, som har vedtatt å slå sammen fylkeskommunene, er det også vedtatt at fylkesmannsembetene skal slås sammen.

Selv om det har vært antatt at fylkesmenenes geografiske ansvarsområde skulle følge de nye regiongrensene, har dette vært et åpent spørsmål jf. utredning av fylkesmannens framtidige struktur av 5. juli 2016.<sup>1</sup> Ordninger som ligner fylkesmannsorganiseringen i Norge er avviklet i Danmark og Finland, mens det fortsatt er en slik ordening i Sverige.

Utredning av fylkesmannens organisering gir en god oversikt over statens regionale forvaltning, fylkesmannens roller og framtidige utfordringer. I utredningen drøftes tre geografiske inndelinger for fylkesmannen: Konsolideringsmodell (dagens inndeling med justeringer 14–17 enheter), regionmodell (baseres på ny regioninndeling (8–13 enheter) og landsdelsmodell (4–7 enheter). Utredningen tar opp dilemmaer knyttet til større enheter og trekker fram fordeler og ulemper ved alle alternativene. Den konkluderer med at en landsdelinndeling er lite forenlig med oppgaven å være bindeledd mellom staten og kommunene. Når det gjelder konsolideringsalternativet eller regionmodell, pekes det på både fordeler (større fagmiljø) og ulemper (større avstander mellom kommunene og fylkesmannsembetet). Konklusjonen fra regjeringen kom 10. mars. Med unntak for den nye regionen Viken og Oslo foreslås det at inndelingen følger regiongrensene. For Viken og Oslo foreslås felles fylkesmann.

Valgdistriktene til stortingsvalget er fylkene. Det betyr at stortingsrepresentantene er valgt som representanter for et fylke. I tillegg til sin nasjonale rolle må de forholde seg til innbyggerne i sitt fylke. I stortingsmeldingen

*Fylkesnivået representerer derfor den sterkeste motmakten til sentralstaten og sentrale eliter.*

om nye folkevalgte regioner er det så langt ikke konkludert med om dagens valgdistrikter skal følges eller om de også skal tilpasses eventuell ny regioninndeling. Det har også vært en vanlig oppfatning at valgdistriktene skal følge fylkes-/regioninndelingen. Dette spørsmålet er imidlertid også åpnet for diskusjon. Inndeling av landet i valgdistrikter til Stortinget er bestemt i Grunnloven. Følgelig kreves endring av Grunnloven om det skal gjennomføres. I stortingsmeldingen om regionreformen skrives at dette kan skje tidligst for stortingsvalget i 2025.

I tillegg er det en rekke andre inndelinger som følger fylkesgrensene, som partiorganisasjonene, frivillige organisasjoner, fylkeskretser for kommunene og næringsorganisasjoner. Grensene mellom fylkene har vært relativt stabile siden det ble innført folkevalgt styring på fylkesnivå i Norge i 1837. I et historisk perspektiv har det vært lite strid om grensene. Dette betyr at veldig mange andre viktige strukturelle forhold i det norske samfunnet er bygget opp med utgangspunkt i fylkesgrenser. Disse forholdene betyr også at det er en relativt sterk folkelig identitet til fylkesgrensene. Fylkesnivået representerer derfor den sterkeste motmakten til sentralstaten og sentrale eliter.

Endringer i fylkeskommunenes geografiske struktur vil medføre endringer ikke bare for fylkeskommune, men også for statens regionaliserte virksomhet, valgdistriktene til Stortinget og en rekke andre viktige samfunnsforhold og sammenhenger i det norske samfunnet. En styrke ved dagens inndelinger

---

<sup>1</sup> Utredning av fylkesmannens framtidige struktur. Foreløpig rapport fra prosjektgruppen i Kommunal – og moderniseringsdepartementet. 5. juli 2016.

er nettopp at det er samme geografiske inndeling for fylkeskommunen, fylkesmannen og representasjon i Stortinget. Fylkesnivået står sterkt i Norge fordi:

- Mange viktige samfunnsfunksjoner i offentlig virksomhet og organisasjonslivet følger fylkesnivået.
- Det gir sterk folkelig identitet knyttet til fylkesnivået.
- Det bidrar til effektiv desentralisering av makt og myndighet i styring og utvikling i Norge.

Viktigst for disse forholdene er sannsynligvis at innbyggerne velger sine representanter til Stortinget og fylkestingene, og at innbyggerne får viktige tjenester fra fylkeskommunene. Dersom sammenhengene mellom valgdistriktene og vårt folkevalgte regionnivå brytes opp, svekkes disse forholdene. Inndelingen av fylkesmannsenhetene er sannsynligvis ikke så viktig, fordi fylkesmannens utadrettede oppgaver (direkte oppgaver for innbyggere og næringsliv) er begrenset. I hovedsak er fylkesmannens oppgaver knyttet til rettsikkerhets- og kontrolloppgaver, å være bindeledd mellom staten og kommunene, og i noen grad også samordning av statlige oppgaver på fylkesnivået.

Spørsmålet om ny regioninndeling bør vurderes i et helhetsperspektiv. Derfor er dette et stort, vanskelig og uoversiktlig område å utrede.

### 3. Fylkeskommunens utvikling

#### Historiske røtter

Røttene til dagens fylker går langt tilbake i vår historie. Da det gjennom formannskapslovene i 1837 ble innført folkestyre i kommunene, ble det også innført folkestyre på fylkesnivå. Det skjedde i formannskapsloven for landkommunene, hvor det var særskilte bestemmelser om

amtsformannskap. Det representerte datidens fylkesting, og bestod av ordførerne i landkommunene, men med amtmannen – statens embetsmann – som leder. Amtsformannskapet hadde ansvar for oppgaver som landkommunene løste i fellesskap, og hadde myndighet til å skrive ut skatter.

Først i 1882 ble amtsutvalget (fylkesutvalget) etablert. Det var saksforberedende organ for fylkestinget, og ivaretok «politisk» styring av fylkeskommunen mellom samlingene av fylkestinget. Det var ikke krav om at medlemmene i fylkesutvalget skulle utgå av fylkestinget, og amtmannen var også formann i fylkesutvalget. I 1919 ble betegnelsen amt og amtmann erstattet av fylke og fylkesmann.

Men det kan også nevnes at det fra bondehold jevnlig ble reist spørsmål om fylkesmannens rolle som leder av fylkestinget og fylkesutvalget. I 1921 ble det vedtatt at fylkestinget selv skulle velge sin møteleder. Det var forløperen til dagens fylkesordfører Ordningen med at amtmannen/fylkesmannen var leder av fylkesutvalget ble først endret i 1964 (Jensen 2006).

#### Den moderne fylkeskommunens skapes (1960–1976)

Vår første kommunalminister Ulrik Olsen lanserte rundt 1952 prinsipper for en ny fylkeskommune (Lex Ulrik<sup>2</sup>):

- Byene blir deltakere i fylkeskommunen
- Direkte valg til fylkestinget
- Direkte beskatning til fylkeskommunen
- Egen administrasjon uavhengig av fylkesmannen

Det gikk nesten 25 år før alle disse prinsippene ble innført. Byene kom med i fylkeskommunene fra 1964 (vedtatt av Stortinget i 1961), mens direkte valg, egen administrasjon og direkte beskatning kom i 1976. Byenes

---

<sup>2</sup> Jensen, B: *God regionreform*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 12, 2006.

deltakelse i fylkeskommunen var den viktigste av disse endringene, og åpnet for å tilføre fylkeskommunen nye og større oppgaver. I perioden 1961 til 1973 fikk fylkeskommunene ansvar for institusjoner i psykisk helsevern (1961), bygdeveier (1964), bygging og drift av sykehus og sykehjem (1969) og videregående skoler (1973). Fra 1960 og fram til 1976 ble derfor det regionale nivået bygget sterkt opp, og ble rigget for å ivareta viktige funksjoner innenfor regional utvikling og planlegging, næringsutvikling og samferdsel. Det åpnet for en klarere offentlig innsats knyttet til offentlige fellestjenester som trengte større befolkningsunderlag enn det kommunene enkeltvis hadde. Det gjaldt særlig sykehus og andre spesialisthelsetjenester, videregående utdanning og institusjoner og tjenester innenfor kultur.

### Perioden 1977–2001

Ved de store endringer i fylkeskommunen i perioden 1960 til 1976 ble den, som nevnt foran, rigget for viktige oppgaver. Det er heller ikke særlig tvil om at den i denne perioden og i etterfølgende år stod for en kraftfull utbygging av videregående utdanning, sykehus og andre helseinstitusjoner, kulturinstitusjoner, samferdsel og regional næringsutvikling. Denne utviklingen gjaldt hele landet. Det er kanskje riktig å betegne perioden fra 1960 til 1990 som fylkeskommunenes gullalder.

Kanskje satte denne utviklingen i gang motkrefter, for utviklingen ble etter hvert en annen. Fylkeskommunen har systematisk blitt fratatt oppgaver som enten er blitt lagt til kommunene eller staten. Ansvar for somatiske sykehjem ble i 1988 tilbakeført til kommunene. I 1992 ble HVPU-omsorgen omlagt, og ansvaret ble overført til kommunene. Samme året ble næringsrettet utviklingsarbeid lagt om. Tiltaksapparatet på statlig hold ble slått sammen til SND, mens fylkeskommunenes næringsavdelinger ble flyttet til nyopprettede statlige enheter i hvert fylke. I dag er disse oppgavene samlet i

Innovasjon Norge og organisert som særlovsselskap. I 2002 ble fylkeskommunenes ansvar for sykehus og andre spesialisthelsetjenester overført til statlige helseforetak. Fylkeskommunenes ansvar for rusomsorg og barnevern ble overført til staten i 2004. Alt dette bidro til en kraftig svekkelse av fylkeskommunene og deres status.

Årsaken til at fylkeskommunene mistet disse oppgavene var ikke analyser og utredninger som viste at det ble gjort en dårlig jobb på disse områdene. Hovedårsaken til endringene etter 1992 var en ideologisk endring i synet på offentlig sektor. Den gikk ut på at offentlig virksomhet skulle drives etter lignende prinsipper som forretningsvirksomhet. Det ble hevdet at dette skulle gi vesentlig lavere kostnader og bedre resultater. Når staten overtok oppgaver fra fylkeskommunene, ble de organisert som statlig eide foretak eller bedrifter. Folkevalgte ble fjernet fra styringen, og virksomhetene ble i større grad styrt etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Forskning og analyser av denne ideologiske retningen, som går under betegnelsen New Public Management, har i ettertid dokumentert at den ikke har gitt de forbedringene som antatt.

Stortinget valgte i 1976 å beholde fylkesmannsembetet. Begrunnelsen var at oppgavene skulle begrenses til kontroll og tilsyn. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp. Parallelt med at fylkeskommunenes virksomhet ble svekket gjennom direkte statlige vedtak, ble fylkesmannens regionale oppgaver og administrasjon styrket. Det gjaldt kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunene, og oppgaver knyttet til fagpolitikk som beredskapsavdeling (1979), sosialadministrasjon

*Det er kanskje riktig å betegne perioden fra 1960 til 1990 som fylkeskommunenes gullalder.*

(1980), miljøvernavdeling (1982), landbruksavdeling (1993), og Statens utdanningskontor og fylkeslegen i 2003. I 1976 var det 233 ansatte ved alle fylkesmannsembetene. I 2003 var dette økt til nærmere 2300 ansatte (Flo 2004). I henhold til rapporten om fylkesmannens framtidige struktur (s. 45) ble det i 2015 utført 2461 årsverk i fylkesmennes administrasjon og disponert 3,4 milliarder kroner.

### Arbeidet med regionreform de siste årene – forvaltningsreformen 2010

Det er grunn til å anta at denne utviklingen førte til at det ble stilt spørsmål ved fylkeskommunens berettigelse og hvordan den skulle utvikles. KS tok først initiativ til utredninger for å finne fram til samordning av fylkesmannens og fylkeskommunenes virksomhet. I 1998 kom Sundsbø-utvalgets rapport<sup>3</sup>. Der ble det foreslått en modell med fellesadministrasjon for fylkeskommunene og fylkesmannsembetet. Staten tok så initiativ til en utredning om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner (Wilhelmsen-utvalget)<sup>4</sup>. Der ble også modeller for regionalt nivå vurdert. Fire modeller ble lansert. Tre av modellene dreide seg om større regioner (5–15 regioner), mens den fjerde dreide seg om avvikling av et regionalt nivå. Samordningsmodellen, som var lansert av Sundsbø-utvalget, ble skutt ned med begrunnelsen at forslaget hadde fått liten støtte fra kommunene i høringsrunden. Dette var feil. Faktisk støttet et stort flertall av de kommunene som uttalte seg en slik løsning (Jensen 2006).

Neste utredning om regionproblematikken var *Livskraftige distrikter og regioner* (Barlindhaug-utvalget)<sup>5</sup>. Dette var en grundig og omfattende utredning. Men forslagene sprikte

i mange retninger. Flertallet var tilhengere av en trenivåmodell og større regioner.

I perioden 2004–2009 ble det iverksatt et konkret forsøk hvor fylkeskommunene og fylkesmannens administrasjon, med unntak for kontroll og tilsyn, administrativt ble slått sammen til en enhet. Forsøket ble gitt navnet enhetsfylke og prøvd ut i Møre og Romsdal. I realiteten er dette den mest omfattende og konkrete utredningen og utprøvingen av en regionreform. Forsøket ble grundig evaluert av NIBR, Møreforskning og Nord-Trøndelag-forskning/Østlandsforskning. Konklusjonene fra evalueringene var svært positive.

I tillegg til de utredningene som er nevnt her, kom det flere andre utredninger fra KS-systemet. De gikk stort sett ut på å få til løsninger med større geografiske regioner.

I kommuneproposisjonen for 2010 (St. prp. nr.68 2008–2009, kap. 6) ble forslaget til forvaltningsreform fra 2010 fremmet. Reformen innebar en styrking av det regionale folkevalgte nivået ved at fylkeskommunen ble tilført nye oppgaver. Det gjaldt for det første flere virkemidler og flere muligheter i rollen som en sterkere regional utviklingsaktør. Det gjaldt nye bestemmelser om regional planlegging gjennom en ny plandel i plan- og bygningsloven. Videre gjaldt det overtakelse av ansvaret for en del av riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger, opprettelse av regionale forskingsfond og 49 prosent eierskap i Innovasjon Norge.

I perioden fra 1998 til 2009 ble det utredet, drevet forsøk med og foreslått flere alternativer til regionreformer. Dersom vi skal forsøke å oppsummere, var det tre hovedalternativer som ble vurdert:

- Geografialternativet: Erstatte fylkeskommunene med store regioner. Det verserte forslag om fra 5 til 15 regioner, og noen av disse inndelingene ble også utredet.
- Avskaffelsesalternativet: Fjerne regionalt folkevalgt nivå og overføre oppgavene til staten og større kommuner. Dette er ikke

<sup>3</sup> KOU I-98. Rydd opp. Styrket folkestyre og administrativ forenkling. KS, 1998.

<sup>4</sup> NOU 2000:22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

<sup>5</sup> NOU: 2004:19. Livskraftige distrikter og regioner (Distriktskommisjonen).

utredet, men programfestet av Høyre og Fremskrittspartiet.

- Samordningsalternativet: Mellom de to ytterpunktene ble det prøvd ut et tredje alternativ hvor fylkesmannens oppgaver, med unntak for tilsyn og kontroll, ble overført til fylkesrådmannen – enhetsfylket.

Det vil være knyttet stor usikkerhet til virkningene av begge ytteralternativene, mens vi vet mer om hva som oppnås med samordningsalternativet fordi det er gjort helt konkrete forsøk med dette. De viktigste konsekvensene av disse alternativene vil være de langsiktige samfunnsmessige virkningene. Troen på at disse vil være positive og betydelige, driver tilhengerne av begge ytteralternativene. Geografialternativet kan for eksempel forventes å bidra til landsdelsentralisering. Avviklingsalternativet kan svekke den motmakten til sentralisering som dagens sterke miljøer på fylkesnivå representerer gjennom fylkeskommunene, valgdistriktene til Stortinget og andre organisasjoner (næringsorganisasjoner, politiske organisasjoner og frivillige organisasjoner) som følger fylkesgrensene.

Hvordan vi vurderer slike forhold, avhenger av hvordan vi ønsker å utvikle samfunnet vårt. Det er avhengig av ideologi. Noen har tro på at sentralisering til større enheter også for offentlig virksomhet er det som gir best resultater, mens andre tror det vil svekke Norge som samfunn. Noen tror at å drive også offentlig virksomhet etter markeds- og bedriftsøkonomiske styringsprinsipper gir bedre resultater enn å styre den gjennom folkevalgte organer.

## Kommunereformen 2013–2017

I forbindelse med den pågående kommune-reform er det vurdert og foreslått at oppgaver som var ivaretatt av fylkeskommunene skal overføres til kommunene. Det gjaldt for det første videregående utdanning. Dette er så langt blitt avvist. Regjeringen Solberg har imidlertid foreslått at ansvaret for den offent-

lige tannhelsetjenesten skal flyttes fra fylkeskommunene til kommunene. Selv om dette ikke er en stor oppgave, vil en slik overføring svekke fylkeskommunen. Det er også grunn til å merke seg at faglige organer på området har gått imot denne omleggingen. I et innlegg i Aftenposten 16. oktober 2016 av presidenten i Den norske tannlegeforening, lederne i Tannhelsesekretærenes forbund, Norsk Tannpleierforening og Fagforbundets seksjon helse og sosial, går de sterkt imot overføringen, og skriver blant annet: «I dag har vi en velfungerende tannhelsetjeneste med enhetlig tilbud uavhengig av kommuneøkonomi. Det er etablert gode fagmiljøer og investert betydelig i store klinikker. Tilbakeføring til kommunene vil rasere dette. Topp moderne klinikker får overkapasitet, og mindre kommuner må etablere egne klinikker eller overlate ansvaret til private.»

Så vidt jeg er kjent med, har ingen hevdet at denne oppgaveendringen i disfavør av fylkeskommunen vil bidra til bedre kvalitet i tjenestene. Det vil ikke bidra til lavere kostnader. Omleggingen vil kreve omstillingskostnader. Det kan derfor ikke være særlig tvil om at dette, i hvert fall i en overgangsperiode, vil bidra til lavere effektivitet i den offentlige tannhelsetjenesten. Dette er direkte motstridende til målene med kommunereformen, og sløsing med offentlige ressurser.

Vi må derfor kunne stille spørsmål om dette gjennomføres for å svekke det regionale folkevalgte nivået ytterligere. En av regjeringens hovedbegrunnelser for kommunereformen var at kommunene skulle få større oppgaver. Det har en så langt ikke fått til. Den virkelige begrunnelsen kan derfor rett og slett være mangel på fornuftig overføring av andre oppgaver fra stat til kommune.

## Oppsummering

Fylkeskommunen har hatt en sentral rolle i utbyggingen av felles velferdstjenester og utvikling av infrastruktur, næringsliv og bosetting over hele landet. Sett på resultatene for utviklingen i det norske samfunnet fra 1960

og utover, var de norske fylkeskommunene en enestående suksess. Særlig perioden 1960–1990 var en gullalder. Fra 1992 og utover ble den norske fylkeskommunen rammet av en primitiv tro på at offentlig virksomhet skulle organiseres som foretak, ikke styres av folkevalgte, og drives etter bedriftsøkonomiske premisser. I den forbindelse ble fylkeskommunene av staten fratatt sentrale virkemidler i næringsrettet tiltaksarbeid og ansvaret for viktige tjenester i helsesektoren. Dette var de viktigste fylkeskommunale tjenestene.

Ved forvaltningsreformen i 2010 ble fylkeskommunen styrket når det gjelder virkemidler i samfunnsutviklingen og ved økt ansvar i samferdselssektoren. Fylkeskommunen er imidlertid også svekket noe fordi staten har tilført fylkesmannen oppgaver som det ville vært mer naturlig å tillegge fylkeskommunene.

**Tabell 1**

Vekst i folketall. 1960 til 1990 og 1990 til 2015. Prosent.

Fylke	Vekst i folketall 1960–1990	Vekst i folketall 1990–2015
Rogaland	41,5	39,3
Vest-Agder	33,1	26,0
Aust-Agder	26,2	19,0
Oslo/Akershus	23,9	42,6
Vestfold	23,8	23,5
Buskerud	23,4	23,5
Hordaland	20,4	25,8
Sør-Trøndelag	18,1	24,9
Østfold	17,6	21,4
Troms	15,1	12,0
Møre og Romsdal	11,9	11,3
Oppland	9,9	3,5
Nord-Trøndelag	9,1	7,2
Telemark	8,7	5,9
Sogn og Fjordane	6,9	2,6
Hedmark	6,0	4,4
Finnmark	3,5	1,7
Nordland	0,9	1,1
Gjennomsnitt	18,2	22,8

I tabell 1 ser vi befolkningsveksten i de enkelte fylkeskommunene for perioden 1960–1990 sammenlignet med veksten i perioden 1990–2015. Begge disse periodene har en sterk befolkningsvekst. Fra 1960 til 1990 var den på 18, 2 prosent eller 0,6 prosent i gjennomsnitt per år, mens den for perioden 1990 til 2015 var 22,8 prosent eller 0,9 prosent per år. I fylkeskommunenes gullalder – 1960 til 1990 – var det ikke så store forskjeller i veksten mellom fylkene som det har vært i perioden 1990–2015. Sentralisering og sterkere vekst i de største byområdene har derfor vært mer framtrødende i de siste 25 årene enn i den foregående perioden. Selv om vi skal være forsiktig med å trekke konklusjoner om årsakene, kan det være en indikasjon på at den sterkere satsingen på distrikts- og regionalpolitikk i årene fra 1960 til 1990 bidro til en mer balansert geografisk befolkningsutvikling.

## 4. Dagens fylkesstruktur – grenseproblemer med nye og større regioner

Stortingsmeldingen om nye folkevalgte regioner har ingen analyser av dagens fylkeskommunestruktur. I tabell 2 er derfor fylkeskommunene rangert etter størrelse målt i areal med tilhørende innbyggertall per 1.1 2016. Fylkeskommuner med stort areal og dermed store avstander har lavest innbyggertall, mens de som er størst i folketall har mindre størrelse målt i areal. Ytterpunktene er Finnmark, som er klart størst i areal men absolutt minst målt i innbyggertall, mens Oslo og Akershus, som er klart størst i folketall, er blant de minste i areal. Det er en tendens til at innbyggertallet øker med synkende størrelse på fylket målt i areal. Dette viser at det selvsagt er en sammenheng mellom fylkene målt etter størrelse i areal og folketall.

I spredt bebygde områder med store avstander vil det være en tendens til at inn-



**Tabell 2**

Fylkeskommunene rangert etter størrelse målt i areal og tilhørende innbyggertall per 1.1 2016.

Fylke	Størrelse i km <sup>2</sup>	Innbyggertall
Finnmark	48168	75758
Nordland	38481	241906
Hedmark	27398	195356
Troms	25836	164330
Oppland	25190	188953
Nord-Trøndelag	22412	136399
Sør-Trøndelag	16848	313370
Sogn og Fjordane	18623	109530
Hordaland	15440	516497
Telemark	15299	172494
Møre og Romsdal	15099	265290
Buskerud	14910	277684
Rogaland	9376	410175
Aust-Agder	9158	115785
Vest-Agder	7277	182701
Akershus	4918	594533
Østfold	4182	289867
Vestfold	2224	244967
Oslo	454	658390
Gjennomsnitt	16910	271262

byggertallet blir lavere på grunn av ulemper knyttet til store avstander. Dette er også en indikasjon på at vi har en gjennomtenkt og relativt robust geografisk inndeling av landet basert på dagens fylkesstruktur. Selvsagt har andre forhold også påvirket inndelingen, særlig gamle historiske inndelinger, tradisjoner og kommunikasjoner. Dette innebærer imidlertid at slike strukturer er svært viktige, og at det er vanskelig å bryte dem opp uten at viktige relasjoner og forhold i samfunnet svekkes. Vi bør derfor være forsiktig med å endre så viktige strukturer i et samfunn. Skadevirkningene ved å bryte opp slike strukturer kan være store.

Hva så med forslagene til tvangssammenslåinger? Hedmark og Oppland vil samlet bli en svært stor region geografisk sammenlignet

*Vi bør derfor være forsiktig med å endre så viktige strukturer i et samfunn.*

med dagens fylkeskommuner. I areal vil den med 52.588 km<sup>2</sup> bli større enn Finnmark. Hedmark og Oppland vil bli vel 30 prosent større enn sammenslåtte Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. Spørsmålet som vil reise seg er om ytterdelene i en eventuelt ny og stor innlandsregion vil se seg tjent med å være del av en region med så store avstander, eller om de vil se seg tjent med å bli del av andre regioner. Dette vil i særlig grad gjelde de sørlige deler av Oppland (hadelandskommunene) og de sørlige delene av Hedmark (Kongsvinger-/Glåmdalsregionen). Vi kan ikke se helt bort fra at dette også kan gjelde kommunene i den nordlige delen av Oppland og Hedmark.

Den andre tvangssammenslåingen – Østfold, Akershus og Buskerud – blir også en merkelig region geografisk. Særlig utpreget er grenseproblemene knyttet til Oppland og Hedmark og avstanden fra Hvaler til Hol. Denne regionen blir også langt større i folketall enn andre regioner, med mellom 1,1 og 1,2 millioner innbyggere. Nærmest i folketall blir Oslo med ca. 650.000 innbyggere. Variasjonen mellom de største og minste regionene i folketall vil ikke endres vesentlig, og variasjonen i størrelse målt i areal vil fortsatt være like stor. Det å komme fram til ensartete størrelse på ny regioner, om det skulle være et mål, ser nærmest ut til å være en for vanskelig utfordring å løse.

Resultatet for regioner basert på sammenslåing av dagens fylker kan bli at kommuner ønsker å overflyttes til andre nye regioner og/eller at deler av regionene føler mindre tilknytting og tilhørighet til den nye regionen.

Problematikken er godt illustrert i Eidskog kommunes oppsummering i sin uttalelse til sammenslåing av Hedmark og Oppland:

«Eidskog kommune mener det primært vil være det beste at Hedmark fylke består som eget fylke. En sammenslåing med Oppland vil skape et meget stort forvaltningsområde med flere utfordringer:

- Økte transaksjonskostnader for administrasjonen og forvaltningen av fylket. Samt omstillingskostnader ved sammenslåing av fylkene, som samlet sett vil føre til redusert ressursgrunnlag og mindre ressurser til direkte tjenesteproduksjon.
- Mindre grad av lokaldemokrati.
- Større sannsynlighet for redusert omfang eller kvalitet ved fylkeskommunale tjenester.
- Politiske prioriteringer som i større grad enn tidligere vil gagne de sentrale delene av fylket enn de mer perifere delene.

Videre mener Eidskog kommune at en sammenslåing av fylkene vil være uheldig for samfunnsutviklingen i Eidskog, men også for den

regionale utviklingen i Kongsvingerregionen. Andre kommuner i regionen har samtidig vedtatt at de ønsker å se vestover, istedenfor å være en del av en enda større «Innlands-region». For Eidskogs videre tilhørighet blir det også avgjørende hva andre av våre nabo-kommuner gjør.

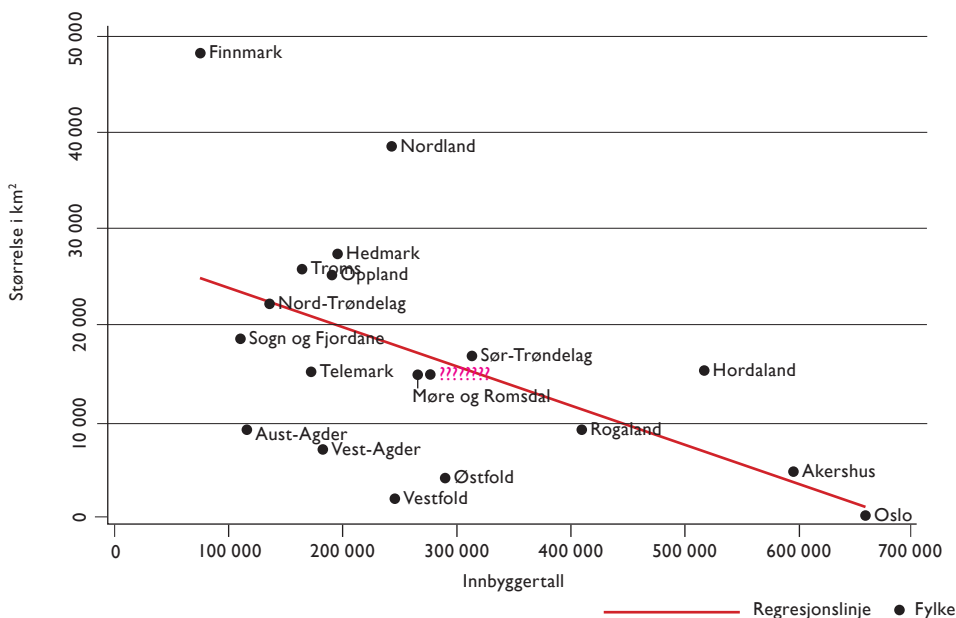
- Hvis utfallet blir slik at Hedmark og Oppland blir én region, ønsker Eidskog sekundært å søke vestover til regionen i Akershus. Årsaken til dette er at det blir viktig å følge andre kommuner i Kongsvingerregionen. Samt at mange av samferdselsårene går mer smidig øst til vest, enn sør og til nord. Til slutt må det framheves at den regionale veksten er kraftigere i våre naboer i Akershus.

Eidskog kommune ber derfor fylkestinget å ta hensyn til alle de negative konsekvensene en sammenslåing av fylkene vil ha, når de skal behandle saken.»

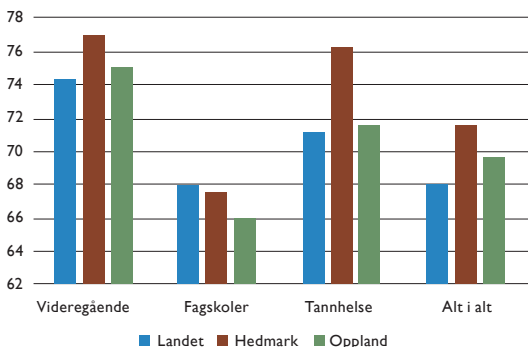
## Figur 1

### Fylkeskommunenes størrelse.

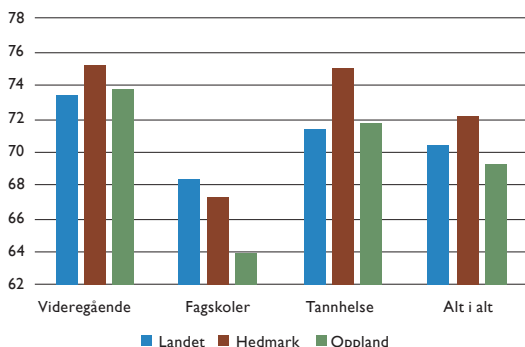
Samvariasjon mellom størrelse etter areal og innbyggertall.



**Figur 2**  
Tilfredshet med fylkeskommunale tjenester 2013.



**Figur 3**  
Tilfredshet med fylkeskommunale tjenester 2015.



Tallene og figurene er laget av høgscolektor Alexander Berg Erichsen.

## 5. Innbyggernes tilfredshet med fylkeskommunale tjenester

Gjennom Difis innbyggerundersøkelser innhentes innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester. Det gjelder også de fylkeskommunale tjenestene videregående skoler, fagskolene og den offentlige tannhelsetjenesten. Resultatene baseres på intervjuer med innbyggerne. Tilfredsheten rangeres på følgende måte:

- Dårlig/nøytralt (0–50)
- Delvis godt (51–70)
- Godt (71–80)
- Svært godt (81–100)

For nærmere informasjon om det metodiske grunnlaget vises til Folkestyre eller elitestyre kapittel 5 (Erichsen med flere 2016). I figur 2 ser vi resultatene for fylkeskommunenes tjenester fra Difis undersøkelser fra 2013 og 2015.

Tallene gjelder tilfredshet med videregående skoler, fagskoler og offentlig tannhelsetjeneste samt en indikator for tilfredshet for alle tjenestene under ett. For videregående skoler er resultatet for fylkeskommunene sett under ett godt i både 2013 og 2015. For fagskoler er

resultatene delvis gode. For tannhelsetjenester er resultatet godt i både 2013 og 2015, mens for de fylkeskommunale tjenestene sett under ett er resultatene så vidt under godt i 2013, mens de i 2015 skårer godt.

## 6. Innbyggernes holdninger til sammenslåing av fylkeskommunene

Det er ikke gjort større undersøkelser av innbyggernes holdninger til sammenslåing av fylkeskommunene. Vi vet en del om holdningene til innbyggerne i Hedmark og Oppland når det gjelder spørsmålet om sammenslåing av fylkene fra medborgerundersøkelsen (Higden, Høyer, Lesjø og Mønness 2016). I tabell 3 ser vi svarfordeling på spørsmålet om Oppland og Hedmark har riktig størrelse. Undersøkelsen ble gjennomført i 2013. Av de spurte hadde 11 prosent ingen oppfatning om dette spørsmålet. 56 prosent mente at dagens fylkeskommuner hadde riktig størrelse. Det betyr at av dem som hadde en mening, støttet 63 prosent dagens inndeling. På den andre siden var det ti prosent som mente at fylkeskommunene burde slås sammen til én region. Ytterligere fire prosent var tilhenger av enda større regioner, men da slik at flere enn de

**Tabell 3**

Svarfordeling om endring av fylkeskommunene.

Alt i alt, når du tar hensyn til hvilke oppgaver som bør løses på regionalt nivå, synes du Hedmark og Oppland i dag har riktig størrelse?	
Antall svar = 511	Prosent
1) Ja	56
2) Nei, de bør slås sammen til en innlandsregion	10
3) Nei, de bør slås sammen med andre fylker til en større østlandsregion	4
4) Nei, fylkeskommunen bør avvikles	19
5) Ingen mening	11

to fylkeskommunene burde inngå i en ny region. Samlet betyr det at bare ca. 16 prosent av innbyggerne som hadde en mening støtter en større region enn dagens fylkeskommuner utgjør. 19 prosent av de spurte mener at fylkeskommunen bør avvikles. Det er 21 prosent av dem som hadde gjort seg opp en mening.

Disse resultatene er basert på intervju av et utvalg av innbyggerne i Hedmark og Oppland i 2013. Det innebærer en viss usikkerhet med hensyn til denne svarfordelingen. Resultatene er en del av en vitenskapelig undersøkelse. De relativt klare resultatene fra spørsmålene innebærer en klar indikasjon på at flertallet av innbyggerne i Hedmark og Oppland ønsker å beholde dagens fylkesgrenser. Bare et lite mindretall ønsker sammenslåing, mens en litt større gruppe ønsker at fylkeskommunene skal avvikles. Det er sannsynlig at det er lignende holdninger i resten av landet.

Medborgerundersøkelsen har et relativt omfattende bakgrunnsmateriale om hvordan ulike sosiale grupper svarer på disse spørsmålene. Blant dem som er særlig interessert i politikk og med høyere utdanning, er det noe høyere andel som støtter sammenslutning. (Det er imidlertid også i disse grupper et flertall mot sammenslutning.) Det er en indikasjon på at sammenslutning til større regioner står sterkere blant «eliten» enn blant folk flest. Når det gjelder hva større regioner vil innebære, har innbyggerne et relativt nyan-

**Tabell 4**

Svarfordeling om kommuneendring.

Alt i alt, når du tar hensyn til både kommunale tjenester, utviklingsoppgaver og lokaldemokrati, synes du kommunen der du bor har riktig størrelse?	
Antall svar = 525	Prosent
1) Ja	64
2) Nei, bør bli mindre	1
3) Nei, bør bli større (slå seg sammen med nabokommunen(e))	25
4) Ingen mening	10

sert syn, men det store flertallet sier klart nei til sammenslutning. Årsaken synes å være at en sammenslutning gir større avstand mellom dem som styrer og de vanlige innbyggerne, og redusert innflytelse for folk flest.

Til sammenligning er også tatt med resultater om de samme innbyggernes holdninger til større kommuner og kommunesammenslutninger i tabell 4. Svarfordelingen der viser samme tendens. Men her er motstanden mot større kommuner og sammenslutning av kommunene enda sterkere.

Når det er så liten folkelig støtte til sammenslåing av fylkeskommunene, og dagens fylkeskommuner står såpass sterkt, er det vel heller grunn til å tro at en ny region bestående av de to fylkeskommunene vil få svekket legitimitet. Dette vil på lengre sikt gjøre det lettere å avskaffe et regionalt nivå med folkevalgt styring.

Det er gjennomført innbyggerundersøkelser av innbyggernes holdninger til sammenslåing av fylkeskommunene også i andre fylker. Problemet med disse undersøkelsene er at de som blir intervjuet «varmes opp» med spørsmål som oppfattes som at sammenslåing er positivt. I tillegg er spørsmålene som stilles om holdninger til sammenslåing uklare. Likevel framkommer det en liten overvekt av negative holdninger til slik sammenslåing i de fylkeskommunene som kan tape mest på sammenslåing. Men det er vanskelig å

forholde seg til resultatene av disse undersøkelser fordi spørsmålene og rekkefølgen av spørsmålene innebærer at undersøkelsene er ledende.

## 7. Nye oppgaver til større regioner

Stortingsmeldingen om nye folkevalgte regioner presenterer vurderinger og forslag til nye oppgaver. Det er ikke rare greiene som er antydnet i meldingen. For eksempel er det ingen vurderinger knyttet til helse- eller sosialtjenester. På områder som utdanning og kompetanse, kultur, klima og miljø og integrering er det stort sett henvist til at fylkeskommunene har en viss innflytelse gjennom strategisk planlegging og anbefalinger, og at slik planlegging bør utvikles og forsterkes i nye regioner. På landbruks- og matdepartementets områder, og på feltet klima og miljø, er departementene direkte avvisende til å flytte oppgaver som i dag ligger hos fylkesmannen til fylkeskommunene. Stort sett synes oppfatningen å være at på disse områdene har fylkesmannen en regional rolle som departementene ønsker å beholde. Det lengste de kan strekke seg til er forsøksvirksomhet. Når det gjelder forvaltningsoppgavene til fiskeri og havbruk, kan departementet strekke seg til å vurdere å legge «kurante saker» til nye og større regioner.

Det som bør bekymre fylkeskommunene er at et viktig område som fagskoler vil bli vurdert flyttet til staten. For øvrig virker det litt useriøst når det gjennom løse formuleringer antydes at nye og større regioner kan få større innflytelse og ansvar på disse områdene. Stort sett kan dette også ivaretas gjennom dagens fylkesstruktur. På mange områder vil spørsmålet være om det er fylkesmannen eller fylkeskommunen som skal ha ansvaret. På miljøområdet og landbruksområdet foretrekker departementene klart at ansvaret skal ligge hos fylkesmannen. På følgende områder er det foreslått mer konkrete endringer i oppgaver:

### Tilskudd til ikke-statlige flyplasser og kjøp av innenlandske flyruter

«Samlet sett mener Samferdselsdepartementet at de potensielle fordelene ved å overføre ansvaret for tilskuddsordningen for ikke-statlige flyplasser til regionalt nivå, trolig overstiger ulempene. Departementet legger særlig vekt på behovet for å se det regionale transporttilbudet i sammenheng og gjøre gode avveininger mellom ulike transporttiltak.

Samferdselsdepartementet foreslår derfor å overføre ansvaret for ordningen med tilskudd til private lufthavner fra staten til de nye folkevalgte regionene som har slike lufthavner, og å overføre midlene til dette fra Samferdselsdepartementets budsjett til de aktuelle regionenes rammetilskudd fra det året reformen gjelder.»

Her åpnes det for at nye og større regioner skal få et større ansvar. Hvorvidt dette er fornuftig, er imidlertid mer usikkert. Disse funksjonene gjelder jo mer det nasjonale luftfartsnett enn et regionalt luftfartsnett.

### Tilskuddsmidler til statlige fiskerihavner

Et av flere alternativer som skal vurderes er å overføre ansvaret for eierskap og finansieringsansvar til nye folkevalgte organer.

### Utbygging av digital infrastruktur

Det vurderes å overføre koordineringsansvar for digital infrastruktur til nye regioner. På dette området har vel allerede dagens fylkeskommuner aktivitet. Dette synes heller ikke å være et område som er avhengig av større regioner.

*Det som bør bekymre fylkeskommunene er at et viktig område som fagskoler vil bli vurdert flyttet til staten.*

Hovedkonklusjonen fra denne drøftingen er at det samlet sett ikke synes å være slik at større regioner er nødvendig for å gi det folkevalgte regionale nivået – fylkeskommunene – de oppgavene som er foreslått overført til nye og større regioner. Det dreier seg heller ikke om omfattende oppgaveoverføringer som endrer fylkeskommunenes innhold i forhold til i dag.

## 8. Målene for regionreformen – vil større regioner bidra til bedre måloppnåelse?

I stortingsmeldingen om nye folkevalgte regioner er det formulert følgende mål for reformen (Meld. St. 22 2015–2016, s. 6):

- Legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.
- Legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer, og for sektorovergrepene i regionene.
- Bidra til forenkling og tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling.
- Endringer i regionalt folkevalgt nivå's rolle og oppgaver bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.
- Bidra til styrking av demokratiet på regionalt nivå.

Når reformforslag skal vurderes, bør de første spørsmålene som stilles være:

- Vil større regioner eller sammenslåing av dagens 19 fylker til færre og større regioner bidra til å realisere disse målene?
- Hvorfor skulle ikke dagens geografiske regionstruktur like godt kunne brukes til å bidra til eller legge til rette for at disse målene realiseres?

Det er i hvert fall lite eller intet forskningsmessig belegg for at større regioner vil bidra til å realisere disse målene bedre enn dagens regionstruktur. Når det gjelder de to siste punktene demokrati og byråkrati/effektivitet, er det vel heller grunn til å vente det motsatte. Det blir større avstand mellom innbyggerne og folkevalgte representanter, og innbyggerne vil ha mindre innflytelse i en større region.

Dersom vi forholder oss til hva innbyggerne selv mener, er det klare indikasjoner fra Medborgerundersøkelsen på at et stort flertall ønsker å beholde dagens fylker, mens det bare er et lite mindretall som støtter sammenslåing. Det som kunne endre en slik vurdering, er om en større ny region vil få flere oppgaver. Gjennomgangen under pkt. 4 viser at dette ikke er tilfelle. Det ser i hvert fall ikke ut til at departementene mener at det er større oppgaver som kan delegeres fra staten til fylkeskommunene. Det er større grunn til å frykte at det blir færre oppgaver jf. forslagene om å overføre ansvaret for den offentlige tannhelse-tjenesten til kommunene og vurderingene knyttet til å flytte fagskolene til staten.

## 9. Oppsummering av fordeler og ulemper ved sammenlutning til større regioner

For å komme fram til kunnskapsbaserte konklusjoner bør vi vurdere fordeler og ulemper ved sammenslåing av de virksomhetsområder fylkeskommunene har i dag:

- Videregående opplæring
- Samfunnsplanlegging, areal og miljø
- Næring og samfunnsutvikling
- Samferdsel
- Kultur
- Kulturarv
- Fylkesbibliotek
- Internasjonalt arbeid
- Demokrati
- Økonomiske forhold

På de fleste av disse områdene vil det i vurderingene være både positive og negative virkninger. Konklusjonen er selvsagt at sammenslåing kan gjennomføres. Men å konkludere klart om sammenslåing samlet sett gir positive eller negative virkninger, er vanskeligere. Følgende forhold tilsier imidlertid at en generell sammenslåing av fylkene til større regioner ikke vil gi oss en bedre og mer effektiv offentlig virksomhet:

1. Medborgerundersøkelsen gir en klar indikasjon på at sammenslåing har liten folkelig støtte. Det er mer et prosjekt som støttes av en «elite». Det kan bety at sammenslåing gir den nye regionen svakere legitimitet og oppslutning enn dagens fylkeskommuner har.
2. Slik målene for nye regioner er formulert, er det ingen grunn til å tro at større regioner kan realisere dem bedre enn dagens fylkeskommuner.
3. Når det gjelder demokrati må vi samlet sett konkludere med at innflytelse, kontakt og deltakelse for folk flest reduseres med større regioner.

4. Større organisasjoner medfører normalt sett også større byråkrati. Dette kan derfor ventes å bli en virkning av større regioner.
5. Reformen vil kreve store omstillingskostnader og vi må regne med mye strid om lokalisering av virksomhet i etableringsfasen.

Det er vanlig i dag å tro at dersom organisasjoner blir større, gir de også bedre resultater. De norske fylkeskommunene er store organisasjoner, og det er ikke forskningsmessig belegg for at de vil gi bedre resultater om de slås sammen. Det er mer blitt et motespørsmål. Derfor er det bedre å arbeide med å effektivisere den organisasjonen og de virksomhetene vi har innenfor dagens struktur. Det gir reduserte omstillingskostnader. Innsatsen for forbedringer kan gjøres mer målrettet, og det blir større sikkerhet rundt at endringene gir forbedringer. Mer og bedre samarbeid om oppgaver og virksomheter hvor det er stordriftsfordeler, er ofte bedre alternativer enn sammenslåing av så store og komplekse organisasjoner som fylkeskommunene er.

## LITTERATUR

**Erichsen, A.B., Jensen, B., Narud, O.G.** (2016): *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester* i Jansen, A.I. og Jensen, B. *Folkestyre eller elitestyre*. Res Publica. 2016.  
**Flo, Y.** (2004): *Staten og folkestyre*. Universitetet i Bergen. 2004.

**Hedmark og Oppland fylkeskommune** (2016): *En ny region – Hedmark og Oppland?* Hedmark og Oppland fylkeskommune. 2016.

**Higdem, U., Høyer, H.C., Lesjø, J.H. og Mønness, E.** (2016): *Større kommuner og fylker. Reflektert syn blant innbyggerne, og konklusjonen er nei*. Samfunn og økonomi nr. 1, 2016.

**Jensen, B.** (2006): *God regionreform*. Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 12, 2006.

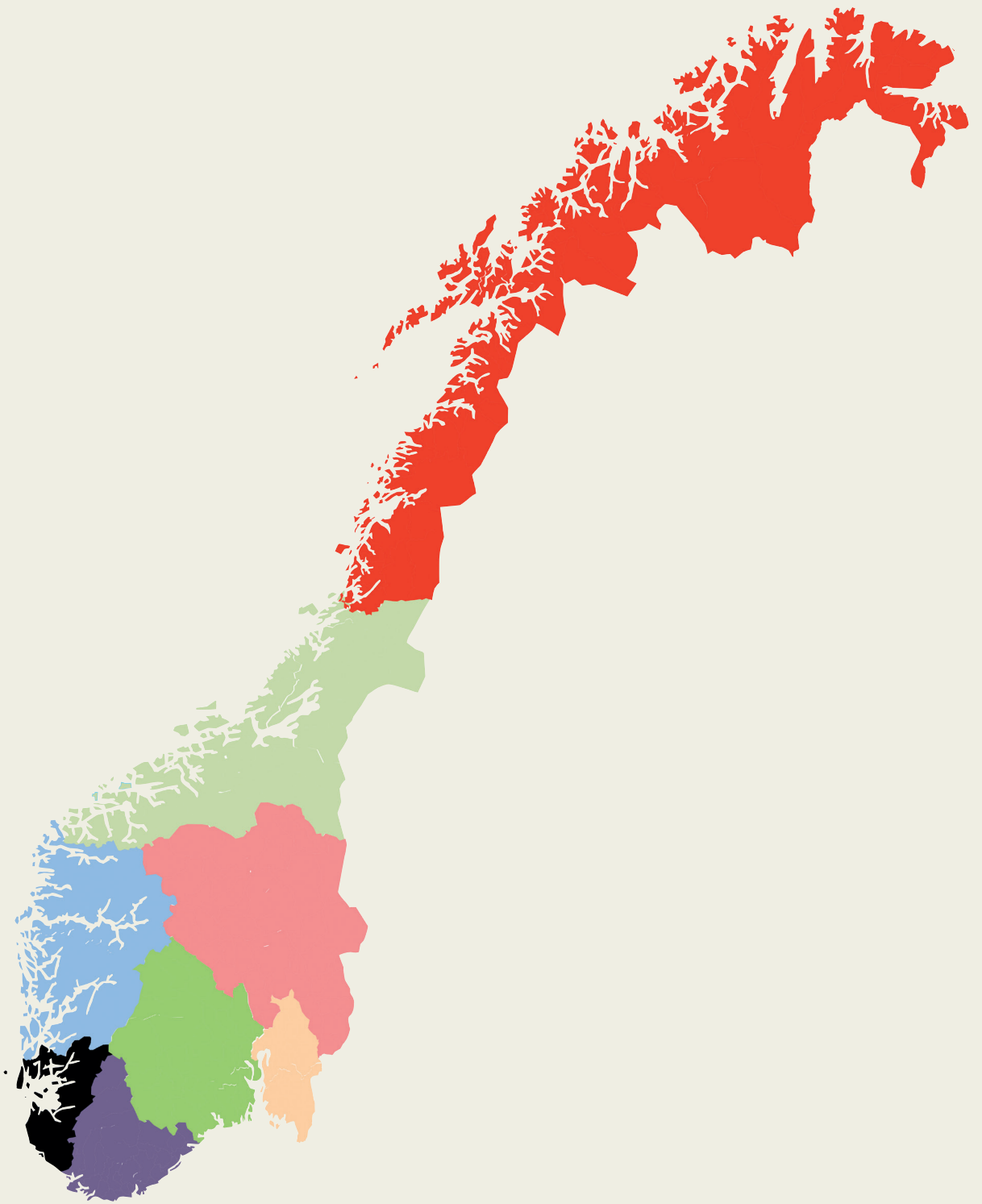
**Kommunal – og moderniseringsdepartementet:** *Foreløpig rapport om fylkesmannens framtidige struktur*. Foreløpig rapport fra en prosjektgruppe i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 5. juli, 2016.

**KOU 1-98.** *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*. KS 1998.

**Meld. St. 22 2015–2016** (2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal og moderniseringsdepartementet. 2016.

**NOU 2004:19.** *Livskraftige distrikter og regioner*. Kommunal- og regionaldepartementet. 2004.

**St.prp. nr. 68 2008–2009.** *Kommuneproposisjonen 2010 kap. 6 Forvaltningsreformen*. Kommunal- og regionaldepartementet. 2009.





# HVILKE KOMMUNER OG FYLKER PASSER SAMMEN I STØRRE ENHETER?

**Professor Sigbjørn Sødal** Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder\*

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVURDERT

## Sammendrag

Artikkelen er et innspill til arbeidet med nye kommune- og regionstrukturer. Metodikken bygger på en økonomisk gravitasjonsmodell og en gravitasjonsindeks som tallfestes med data for flytting eller pendling. Gravitasjonsindeksen brukes i beregninger med sikte på sammenslåinger av fylker eller kommuner. Datagrunnlaget består av tall for interkommunale flyttinger i utvalgte fylker – primært Trøndelag og Agder – og av tilsvarende, landsdekkende flyttedata på fylkesnivå. Resultatet er en rekke eksemplifiserte forslag til kommunestrukturer og regionstrukturer med et varierende antall regionale enheter. Strukturene drøftes opp mot tradisjonelle regionkriterier, eksisterende inndelinger i offentlig forvaltning og forslag til sammenslåinger som har vært lansert under kommunereformen.

\* E-post: sigbjorn.sodal@uia.no. Takk til Kirsten Enger Dybendal (SSB) for tilrettelegging og oversendelse av data og til Dag I. Jacobsen, Jon P. Knudsen, John Pløger og fagredaktøren for nyttige kommentarer.

## 1. Innledning

I forbindelse med kommunereformen arbeides det for å få ned antallet kommuner og fylker, eventuelt å etablere regioner over fylkesnivået. Frivillige ordninger foretrekkes, men enkelte «arrangerte ekteskap» kan også bli påkrevd. Det har vært snakk om å senke antallet kommuner fra 428 til 100, men bare noen titalls sammenslåinger har fått gjennomslag i lokale prosesser. På fylkesnivå går det også trått, men trøndelagsfylkene og agderfylkene vil i hvert fall slå seg sammen. Ellers har det blant annet vært foreslått en vestlandsregion med Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland, en innlandsregion med Oppland og Hedmark og en landsdelsregion i Nord-Norge med Finnmark, Troms og Nordland. Er dette naturlige konstellasjoner? Bør andre prioriteres høyere? Slike spørsmål tematiseres i artikkelen og besvares med konkrete forslag som er basert på økonomisk analyse. Valg av metode og data vil bli begrunnet, men det understrekes at målet med artikkelen hverken er å argumentere for større kommuner eller å ta opp hele bredden av argumenter for eller mot større enheter i offentlig forvaltning. Målet er snarere å beskrive den norske økonomiske geografien med en type økonomiske kart som har varierende oppløsning og som utledes fra en anerkjent økonomisk modell. Metoden gir grunnlag for å si noe om hvilke sammenslutninger som ut ifra et generelt kriterium er mest naturlige *forutsatt at* antallet kommuner eller fylker skal reduseres. Den sier ikke noe om hvor mange kommuner eller fylker det faktisk bør være. Se Klausen m.fl. (2016) og Jansen og Jensen (2016) for bredere drøftinger av kommunereformen fra ulike innfallsvinkler.

Resten av artikkelen er organisert som følger: I avsnitt 2 drøftes noen kriterier for utforming av regionale strukturer med tradisjonelle metoder. Det påpekes hva som er nytt og annerledes i denne artikkelen. I avsnitt 3 beskrives metodikken. Den tar form av et beregningsopplegg og er enkel i praksis, men utvikles fra relativt krevende økonomisk teori. Det dreier seg om en økonomisk gravitasjons-

modell som vil bli anvendt med statistiske data for migrasjon. Utledninger som ikke er avgjørende for å forstå selve beregningsopplegget, er plassert i et appendiks. I avsnitt 4 illustreres beregningsopplegget med et stilisert, teoretisk eksempel. I avsnitt 5 drøftes en lang rekke kommunestrukturer som oppnås når metodikken anvendes med reelle flyttedata på kommunenivå, primært fra Trøndelag og Agder. I avsnitt 6 drøftes en tilsvarende serie med regionstrukturer for hele landet og med utgangspunkt i flyttedata på fylkesnivå. Strukturforslagene i artikkelen som trolig har størst allmenn interesse, er illustrert i figur 5 og 6. I avsnitt 7 avrundes det hele med en kort oppsummering og drøfting.

## 2. Regionkriterier

I litteraturen brukes flere regionbegreper i arbeidet med regional styring og politikk. Det går et alminnelig skille mellom administrative og funksjonelle samfunnsregioner. En kommune, den typisk minste administrative enheten som det er gode data for og regnes med, kan inngå i flere funksjonelle regioner samtidig. Regionene kan bestå av ulike kommunekonstellasjoner og de bindes sammen av gravitasjonskrefter. Tiltrekningen skapes av felles eller komplementære behov som kan dekkes i markeder eller med felles infrastruktur, offentlige tjenester o.l. Den synliggjøres i handel, pendling, flytting og annen utveksling av ressurser.

Betydningen av funksjonalitet og regionssentre for hovedfunksjoner står sentralt i mange anvendelser (Selstad, 2004a, Onsager og Selstad, 2004, Vabo, 2014). Bo- og arbeidsmarkeder defineres i et hierarki av senterstrukturer der det gjerne er minstekrav til størrelse og pendling. Dette kombineres med maksimalavstander til et regionsenter, forutsetninger om håndtering av fylkesgrenser o.l. Resultatet er regionale inndelinger som stort sett er bestemt av kvantitative kriterier. Gundersen og Juvkam (2013) deler landet i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner på denne

måten ut ifra Juvkam (2002). SSB bruker også en standard med 90 økonomiske regioner, mens Bhuller (2009) definerte 46 arbeidsmarkedsregioner. Bo- og arbeidsmarkedsregionene er en naturlig referanse for studier av kommunestrukturen basert på funksjonalitet.

Selstad (2004b) drøfter regionreformer på landsdelsnivå. To av hans hovedkriterier – *størrelse og funksjonalitet* – gjenspeiler også en sentralstedstenkning, men over dagens fylkesnivå og med store byregioner som sentra. Et tredje kriterium – *identitet* – begrunnes som følger: «Graden av politiske deltakelse i slike regioner hviler i siste instans på en grunnleggende identitetsfølelse med regionen. ... En regionreform må bygge på det folk opplever som regioner. Det vi kaller landsdeler er regiondannelse som blir akseptert både utad og innad, skjønt ingen kan si helt eksakt hvordan grensene mellom disse landsdelene trekkes.»

Identitetsfølelse er neppe mindre relevant på kommunenivå, men få studier bidrar til å avklare hvor viktig det er. Meningsmålinger og lokale avstemninger under kommunereformen har avslørt sterk motstand mot sammenslåinger. De mest positive er gjerne innbyggere i store kommuner som vurderer sammenslåing med en liten nabokommune. Motstanden kan skyldes generelle *status quo*-preferanser, men mer spesielt også at steds- og regionidentitet dreier seg om både funksjonell og emosjonell tilhørighet (Vestby og Skogheim, 2014). Alternativt kan motstanden for eksempel bunne i noen antatte eller påviste virkninger av fysisk nærhet for kvaliteten på offentlige tjenester (Erichsen m.fl., 2015).

I denne artikkelen brukes en metodikk som kan gjøre det lettere å besvare et spørsmål som opptar mange både i tilknytning til kommunereformen og ellers når regionale strukturer er i støpeskjeen: *Hvem passer best sammen?* Fasit finnes ikke, men noen svar er bedre begrunnet enn andre. Det metodiske verktøyet her er en økonomisk gravitasjonsmodell som brukes på en original måte. Resultatet er noen eksemplifiserte strukturer

## I litteraturen brukes flere regionbegreper i arbeidet med regional styring og politikk.

som utvikles fra en indikator for økonomisk sammenknytning, en *gravitasjonsindeks*. Et beregningsopplegg basert på denne indeksen brukes til å samle kommuner og fylker i større enheter enn i dag.<sup>1</sup>

Datagrunnlaget består av ordinær SSB-statistikk for flyttinger mellom kommuner og fylker. Regionstrukturene konstrueres i realiteten gjennom en folkeavstemning der alle stemmer med beina, og gravitasjonsindeksen blir en slags valgordning. Denne «valgordningen» er uavhengig av hvor mange enheter det er ønskelig å ha i strukturen. Med det valgte datagrunnlaget frambringer den blant annet mange strukturer som, under bestemte forutsetninger, også omfatter alle sammenslutningene på fylkesnivå som ble omtalt i starten av artikkelen.

Bruken av flyttedata bør begrunnes siden det er mer vanlig å bruke data for pendling og lokal transport i norske regionale studier. I et samfunnsøkonomisk lys handler både flytting og pendling om mobilitet av humankapital eller arbeidskraft, den dominerende innsatsfaktoren i økonomien. Pendling avdekker koblinger i bo- og arbeidsmarkedene i det daglige. Flytting gjør det på lengre sikt. På landsdelsnivå endrer pendlingen karakter siden dagpendling er lite aktuelt over store avstander. Det gir noen fordeler å bruke flyttedata. De er entydige, lett tilgjengelige og landsdekkende, og de virker relevante på både kommunenivå og fylkesnivå. Noen supplerende beregninger med pendlingsdata vil dessuten vise at resultatene ikke behøver å avhenge mye av om vi

<sup>1</sup> Metodikken bygger på Sødal (2016), som drøfter regionstrukturer i USA. Denne artikkelen er direkte innrettet mot norske fagtradisjoner og politiske beslutninger, men mye av den prinsipielle argumentasjonen sammenfaller.

bruker flyttedata eller pendlingsdata på kommunenivået.

Valget av grunneheter – fylker og kommuner – er styrt av tilgangen på data og at dagens inndeling er et naturlig startpunkt. Beregningene kunne ha begynt med grunnkretser eller noe annet, men faren for tilfeldige variasjoner blir større med små grunneheter. Fylkesgrensenes betydning illustreres med noen eksempler. Mer inngående arbeid med dette får tas opp senere.

Det er to viktige forskjeller mellom forutsetningene i denne artikkelen og standard anvendte metoder i by- og regionplanleggingen. For det første inngår ingen geografiske avstander og ingen avledede terskelverdier i form av maksimale reisetider o.l. Fraværet av fysiske variable betyr at vi kan ende opp med regioner som ikke henger sammen geografisk, men ingen slike tilfeller oppstår. For det andre kreves heller ingen definisjoner av sentralitet, regionsentre o.l. Til gjengjeld utkrystalliseres gjerne noen naturlige regionsentre gjennom beregningene.

De nevnte forskjellene i forutsetninger påvirker resultatene. Særlig viser beregningsopplegget en tendens til at små regioner slås sammen med hverandre heller enn å innlemmes tidlig i en stor naboregion. Det medfører blant annet at noen av kommunestrukturere i modellen blir litt mindre sentrert eller bypreget enn bo- og arbeidsmarkedsregionene i samme område. Årsaken til dette vil bli utdypet når resultatene oppsummeres i siste avsnitt.

### 3. Modell og beregningsopplegg

Gravitasjonsmodellen er en gammel, opprinnelig rent empirisk migrasjonsmodell. Historien går i hvert fall tilbake til Ravenstein (1885). Første anvendelse i handelsteori kan ha vært Tinbergen (1962). Modellen finnes i mange utgaver som i ulik grad er formulert stringent og matematisk. Essensen er at migrasjon, handel og andre ressursbevegelser

mellom to regioner øker omtrent proporsjonalt med størrelsen på hver region, og avtar omtrent proporsjonalt med avstanden mellom dem. Dette er det svært godt empirisk belegg for, men teorigrunnlaget for modellen var lenge så tynt at den likevel har vært uglesett i økonomiske fagmiljøer. Mye er forandret de siste 20–30 årene ettersom stadig flere sammenhenger er blitt påvist med støtte i generell likevektmodellering. Det har medført at gravitasjonsmodellen nå også er høyt respektert av ledende fagøkonomer. Dette gjelder blant annet nobelprisvinner Paul Krugman, som for ti år siden tok den med i 7. utgave av en anerkjent innføringsbok i internasjonal økonomi (Krugman og Obstfeld, 2007). James E. Anderson beskriver gravitasjonsmodellens utvikling og resultater som en stor suksess i en oversiktsartikkel (Anderson, 2011). Han konkluderer med at den ser ut til å fungere godt på nær sagt alle nivåer.

Anderson (2011) drøfter også en migrasjonsvariant av modellen som er utgangspunktet for metodikken i denne artikkelen. Den følger et standardoppsett der migrasjon drives av individuelle (idiosynkratiske) bosettingspreferanser og dempes av migrasjonskostnader. Dette kan være rene flyttekostnader, men migrasjonskostnadene forstås gjerne som noen aggregerte, ikke nødvendigvis pekuniære transaksjonskostnader som mer generelt gjør det kostbart å overføre ressurser (Novy, 2013). Slike kostnader påvirker flyttemønsteret på to måter:

- 1) Tilstedeværelsen av migrasjonskostnader skaper barrierer som får mange til å forbli hjemme. Dette skyldes at merverdien av å flytte til en annen region må overstige migrasjonskostnaden over mot minst én annen region for at flytting skal bli lønnsomt.
- 2) Nivået på migrasjonskostnadene påvirker størrelsen på de enkelvise, interregionale flyttestrømmene og derigjennom flyttemønsteret som helhet. Dette skyldes at den enkelte migrant velger den regionen som gir størst nettogevinst (nytte minus kostnad).

Konsekvensen er at omfanget av migrasjon mellom to regioner ikke bare bestemmes av de rent bilaterale kostnadene, men av migrasjonskostnadene for alle regioner i økonomien som helhet. I Appendiks utledes følgende gravitasjonsindeks, som ved hjelp av empiriske data vil avsløre nivået på migrasjonskostnadene under nærmere bestemte forutsetninger:

$$(1) D_{ij} = \frac{1}{N} \sqrt{\frac{L_i \times L_j \times N_i \times N_j}{M_{ij} \times M_{ji}}}$$

Gravitasjonsindeksen  $D_{ij}$  er en indikator på relative migrasjonskostnader eller mer generelle transaksjonskostnader, alternativt en form for «økonomisk avstand» i en økonomi med flere regioner. Teoretisk defineres indeksen som en geometrisk toveiskostnad, det vil si et geometrisk gjennomsnitt av kostnadene i begge retninger. Empirisk bestemmes den av følgende faktorer:

- $M_{ij}$  er antall flyttinger fra region  $j$  til region  $i$  over en gitt periode. De som ikke flytter til en annen region, kan bli representert i slike  $M_{ij}$ -verdier for  $i=j$ .
- $L_i$  er immigrantbefolkningen til region  $i$ , det vil si summen av immigrasjon ( $\sum_j M_{ij}$ ).
- $N_j$  er emigrantbefolkningen fra region  $j$ , det vil si summen av emigrasjon ( $\sum_i M_{ij}$ ).
- $N$  er samlet befolkning. For en økonomi i balanse eller likevekt er dette lik både summen av immigranter ( $\sum_i L_i$ ) og summen av emigranter ( $\sum_j N_j$ ).

Gravitasjonsindeksen ville bli lik 1.0 for alle regionpar ( $i, j$ ) hvis ingen migrasjonskostnader fantes (se Appendiks). Små  $D_{ij}$ -verdier tyder på at kostnadene mellom  $i$  og  $j$  er relativt lave. Det skaper relativt stor gjensidig migrasjon ( $M_{ij}$  og  $M_{ji}$ ). Nivået på migrasjonskostnader eller mer generelle transaksjonskostnader er åpenbart relevant for vurderinger av hvilke regioner som passer sammen i en struktur på et høyere nivå, siden ressurser jevnt over må antas å bevege seg lettere jo lavere de interregionale kostnadene viser seg å være.

Det er to mulige kilder til en lav  $D$ -verdi: Enten er kostnadene mellom de to regionene spesielt lave, eller så er gjennomsnittskostnaden høy for all migrasjon inn og ut av disse regionene. Det siste, som typisk vil gjelde i utkantstrøk, har sammenheng med at gravitasjonsindeksen bygger på lokalt observerte (reelle) kostnadsforskjeller, ikke bare på de nominelle kostnadene. Uansett hvilken kilde som dominerer, kan vi anta at to regioner med en lav  $D$ -verdi vil oppleves tett sammenknyttet. Dette gjør dem ikke mindre aktuelle som partnere i en regional struktur på et høyere nivå. Beregningene med historiske flyttedata vil vise klart hva dette innebærer i praksis. Merk ellers at gravitasjonsindeksen bygger på den samlede utvekslingen av ressurser, målt ved brutto flytting. Gravitasjonen i en slik økonomi består ikke bare i at mennesker eller andre ressurser trekkes mot et sentrum fra et eller flere utkantområder. Alle regioner trekkes mot hverandre samtidig og i ulike retninger.

Prosedyren for å utlede regionstrukturer med færre enheter enn i dag bruker dagens enheter (fylker eller kommuner) som byggeklosser, og krever at de som er mest knyttet sammen slås sammen først. Hvis det fra starten av er  $S$  slike regionale enheter, oppnås en struktur med  $S-1$  regionenheter ved å slå sammen de to ( $i$  og  $j$ ) som gir den laveste  $D$ -verdien. Flytting til og fra alle andre regioner for den nye regionale enheten defineres som summen av flytting for de to bestanddelene. Nye  $D$ -verdier beregnes, og en ny «optimal» struktur med  $S-2$  enheter kan bli identifisert. Slik kan nye regionstrukturer med stadig færre enheter konstrueres, i ytterste fall fram til alle de opprinnelige enhetene er samlet i en stor region.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Siden gravitasjonsindeksen bare brukes til å identifisere det regionparet som gir den minste  $D$ -verdien, kan den gjerne kvadreres for å bli kvitt kvadratrotten i praktiske beregninger. Det vil ikke endre rangeringen. Alternativt kan indeksen skaleres på passende måte for å ende opp med hensiktsmessige tallverdier (som i tabell 2).

Mij	Nj →	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
Li ↓	Til\Fra	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09	K10	K11	K12
10600	K01	4000	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
10600	K02	600	4000	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
10600	K03	600	600	4000	600	600	600	600	600	600	600	600	600
10600	K04	600	600	600	4000	600	600	600	600	600	600	600	600
10600	K05	600	600	600	600	4000	600	600	600	600	600	600	600
10600	K06	600	600	600	600	600	4000	600	600	600	600	600	600
10600	K07	600	600	600	600	600	600	4000	600	600	600	600	600
10600	K08	600	600	600	600	600	600	600	4000	600	600	600	600
10600	K09	600	600	600	600	600	600	600	600	4000	600	600	600
10600	K10	600	600	600	600	600	600	600	600	600	4000	600	600
7000	K11	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	3400	600
7000	K12	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	600	3400

Tabell 1. Flyttemønster i en stilisert økonomi med 12 kommuner av to kategorier.

Siden gravitasjonsindeksen er definert geometrisk, må det normalt være høy mobilitet i begge retninger for å få sterk sammenknytning (lav  $D$ -verdi). Merk ellers at beregningsopplegget ikke er dynamisk. At noen slås sammen «først» eller «tidlig» betyr bare at de er særlig aktuelle partnere fordi kostnadene mellom dem er relativt lave. Rekkefølgen på sammenslåingene sier heller ikke hvor mange regionale enheter det bør være, men den kan si mye om hvem som passer sammen. Denne bruken av gravitasjonsindeksen kan også relateres til regionkriteriene i Selstad (2004b). Det vil bli gjort når alle resultatene oppsummeres i slutten av artikkelen.

#### 4. Et stilisert eksempel

Beregningsopplegget illustreres med en økonomi av 120.000 innbyggere som er fordelt på tolv kommuner, alle med 10.000 innbyggere før migrasjon (tabell 1). Ti kommuner (K01–K10) har identisk flyttemønster. De to siste (K11–K12) er også like, men med et litt annet flyttemønster.

Tabell 1 kan tolkes som at K01–K10 er et homogent sentrumsområde med K11 og K12 i en utkant, siden mobiliteten fra hver av kom-

munene K01–K10 ut til K11 eller K12 er halvparten så stor som motsatt vei (300 mot 600). Det medfører at 40 prosent av innbyggerne i K01–K10 forblir i hjemkommunen, mens 34 prosent forblir i K11 og K12 (se diagonal-elementene).

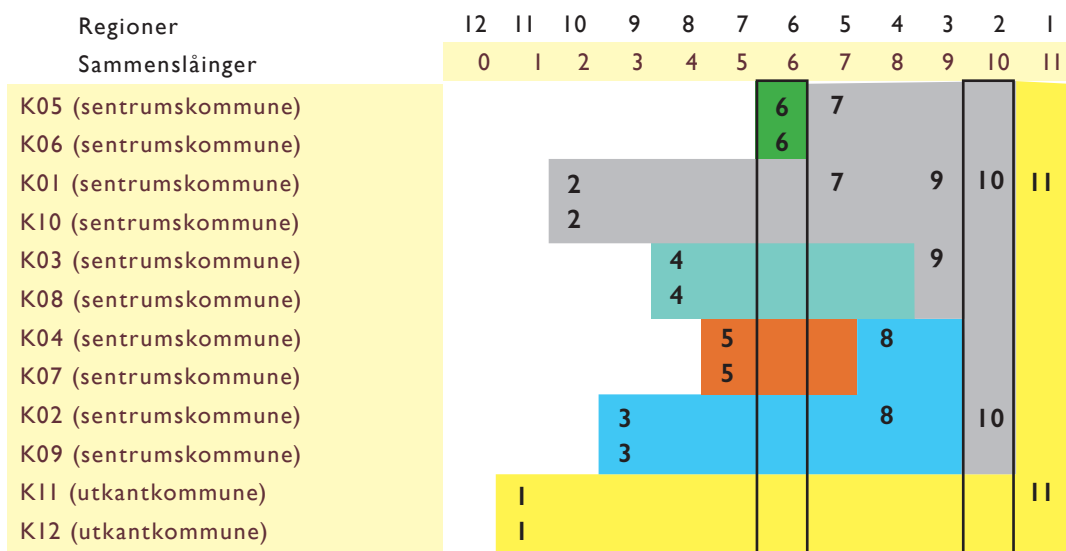
Tabell 1 inneholder det som trengs for å bestemme gravitasjonsindeksene. For eksempel fås  $D_{1,2}=1.47$  og  $D_{11,12}=0.97$  når tallene som er understreket med heltrukne og stiplede linjer, settes inn i ligning (1). Flyttemønsteret gjenspeiler altså at migrasjonskostnadene er relativt lavest mellom utkantkommunene, siden  $D_{11,12}$  er mindre enn  $D_{1,2}$ . Det gjør utkantkommunene (K11 og K12) til mer naturlige partnere enn sentrumskommunene (K01 og K02). Omfanget av flytting mellom K01 og K02 er riktignok det samme som mellom K11 og K12, siden 600 av 10.000 innbyggere flytter hver vei i begge tilfeller, men det er færre som flytter mellom sentrum og utkanten (for eksempel mellom K01 og K11) enn mellom utkantkommunene. Det siste taler for at K11 og K12 også vil kunne oppleves som mer sammenknyttet enn K01 og K02. Resultatet av hele strukturingsprosessen er sammenfattet i figur 1.

Figur 1 leses fra venstre. Startpunktet er

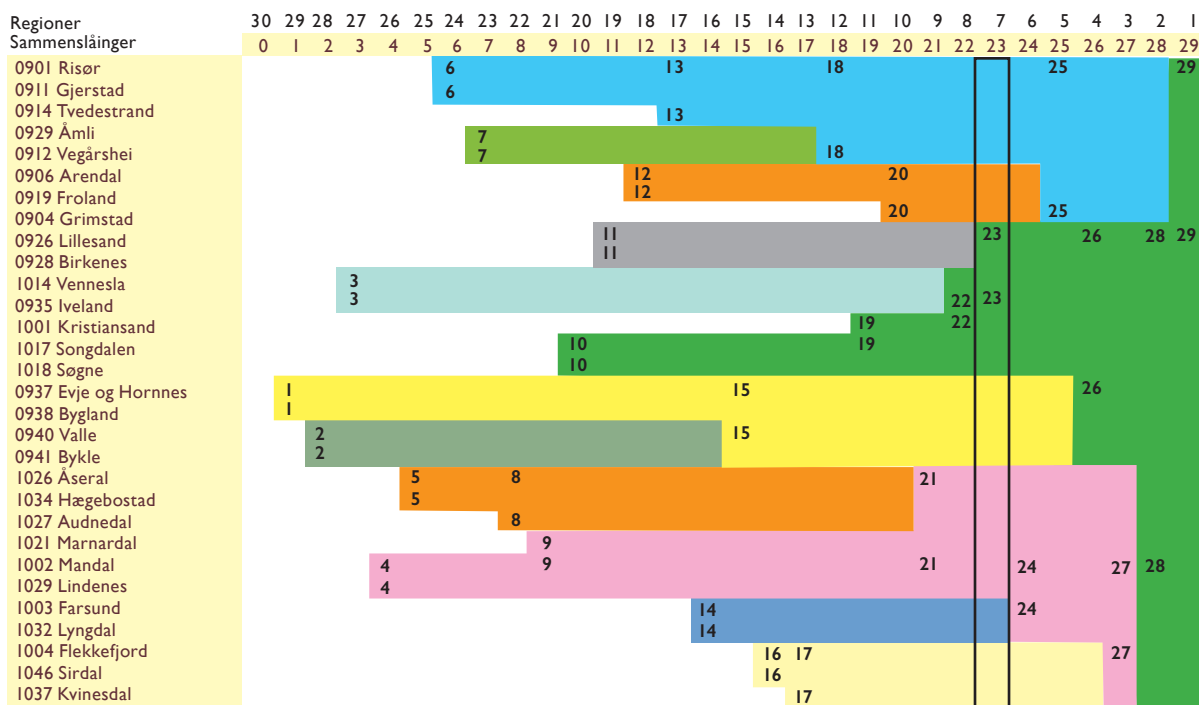
12 kommuner (regioner) og 0 sammenslåinger. Den første sammenslåingen skjer mellom K11 og K12, som markert med to 1-tall og en egen (gul) farge. Så går sentrumskommunene sammen i stadig større enheter. Siden de ti kommunene er identiske, blir rekkefølgen av disse sammenslåingene egentlig vilkårlig, men teknisk gjøres beregningen slik at K01 og K10 går sammen først (nr. 2). Etter seks sammenslåinger gjenstår seks jevnstore enheter, som vist med den venstre søylen i figuren. Som vist med søylen til høyre, gjenstår bare to enheter etter ti sammenslåinger: en stor sentrumskommune (nr. 10) og en mindre utkantkommune (nr. 1). Prosessen avsluttes når også disse er slått sammen (nr. 11).

Eksemplet er spesielt, men illustrerer noen egenskaper som også viser seg med reelle data. K11 og K12 slås sammen først fordi transaksjonskostnadene deres er relativt lavest. Det framgår ikke om det skyldes lave kostnader dem imellom eller høye gjennomsnittskostnader. Eksemplet illustrerer også betydningen av størrelse, for sett nå at K01–K10 var en by med ti bydeler, at K11 og K12 var to

småkommuner og at tabell 1 inneholdt pendlingstall. Det gir en pendlingsrate på 6 prosent (600/10.000) mellom småkommunene, 60 prosent (600·10/10.000) fra hver av småkommunene inn til byen og 3 prosent (300/10.000) motsatt vei. Det siste betyr at 94 prosent av arbeiderne som bor i byen, også jobber der. Dette kunne tyde på at byen er et tett integrert arbeidsmarked med småkommunene i en periferi, men pendlingen er ikke større mellom bydelene enn mellom småkommunene. Figur 2 ville heller ikke endres om pendlingen fra hver bydel ut mot K11 og K12 var henimot 600 (eller lik 600, men litt større mellom K11 og K12). Byen framstår som sentrum mye på grunn av størrelse og organisering, ikke fordi transaksjonskostnadene innenfor, til eller fra byen er spesielt lave. Opplevelsen av tilhørighet og identitet kan påvirkes av slike forskjeller. Byen kan oppleves å ligge lenger unna enn hva pendlingsratene umiddelbart tyder på. Disse generelle sammenhengene knyttet til størrelse og organisering vil også kaste lys over noen av resultatene med reelle data som nå blir presentert.



Figur 1. Regionstrukturer i en stilisert økonomi med tolv kommuner av to kategorier.



Figur 2. Kommunestrukturer i Agder (2008–2012).

## 5. Strukturer med kommunedata

Dataene på kommunenivå består av ordinære SSB-tabeller med innbyggertall og innenlandske flyttinger (SSB, 2016). Variabelen  $M_{ij}$  står for flyttinger fra kommune  $j$  til kommune  $i$  over en gitt periode. Regionstørrelser ( $L_i$ ) defineres ved innbyggertall ved utløp av perioden.<sup>3</sup> Dermed representerer  $M_{ij}$  dem som er blitt boende i kommune  $i$  (eller flytter på annen måte). Lengden på beregningsperioden

<sup>3</sup> Dette er en forenkling, siden innbyggertall må måles på et tidspunkt. Antall innbyggere som kan sies å ha blitt boende avhenger av fødsler, dødsfall, andre flyttinger og at noen flytter flere ganger i perioden.

<sup>4</sup> Til sammenligning vil Stavanger på samme trinn i prosessen ha 169.000 innbyggere og være utvidet med fem kommuner: Sola, Randaberg, Kvitsøy, Rennesøy og Finnøy. Resultatet av kommunereformen blir trolig mindre omfattende. Stavanger, Rennesøy og Finnøy ønsker å slå seg sammen. De andre kommunene har takket nei.

<sup>5</sup> Først trakk Vennesla og Iveland seg, for så å vurdere om de to burde gå sammen. Det ble inngått en avtale mellom de fem andre, men folkeavstemninger i de fire minste fikk også disse til å trekke seg. Fylkesmannen anbefaler likevel at Kristiansand, Søgne og Songdalen slås sammen i første omgang.

er valgt ut ifra tilgang på nyere data og behovet for å dempe effekten av tilfeldig variasjon. Alle beregninger på kommunenivå baseres på femårsperioden 2008–2012.

Figur 3 viser resultatet av en beregning for de 30 kommunene i Aust- og Vest-Agder. De mest sammenkoblede er to relativt små kommuner i Setesdal (Evje og Hornnes og Bygland). Det har vært foreslått å senke antall kommuner i landet med tre firedele. For Agder kunne dette gi en sluttstruktur med sju kommuner. Her blir resultatet seks kommuner langs kysten og en i Setesdal (fra Evje og Hornnes til Bykle). Strukturen er markert med en søyle i figur 2.

Sammenslutningen med sju kommuner rundt Kristiansand er lik Knutepunkt Sørlandet, et interkommunalt samarbeidsorgan der mye politikk samordnes. Disse kommunene utgjør også Kristiansand bo- og arbeidsmarkedsregion, og omfatter 132.000 innbyggere i datagrunnlaget.<sup>4</sup> En slik utvidelse av Kristiansand var regnet som en av de mest aktuelle sammenslåingene rundt en av de store byene, men flere politiske hindre dukket opp.<sup>5</sup>



De fleste konstellasjonene i figur 2 har vært diskutert i Agder, men rekkefølgen er nok litt overraskende for noen. Debatten har dreiet seg mye om byene, men de tidlige sammenslåingene i figur 2 omfatter stort sett små kommuner. Det betyr blant annet at naboene til Kristiansand går sammen i par før de ender opp i storkommunen. Noen innbyggerundersøkelser og lokale folkeavstemninger tyder på at dette reflekterer stedsidentitet og tilhørighet i befolkningen ganske godt. Sammenslåing med Kristiansand fikk jevnt over mindre støtte enn sammenslåing med den mest nærliggende nabokommunen. Det er flere likhetstrekk mellom det teoretiske eksempelet i forrige avsnitt og bildet som her tegnes for Kristiansand, Søgne og Songdalen.<sup>6</sup> Kun ett forslag i hele Agder er støttet lokalt av alle involverte kommunestyre: en omdiskutert sammenslåing av Lyngdal og Audnedal. Den passer svært dårlig inn i denne modellen.

Det er gjort tilsvarende beregninger med en årgang pendlingsdata (2012). De gir en litt annen rekkefølge på sammenslåingene, men ellers er det mye likt. Med sju kommuner i alt, unngår Lillesand-Birkenes så vidt å bli slått sammen med Kristiansand. Isteden går Farsund-Lyngdal inn i den store Lindesneskommunen. Ellers er strukturen helt lik den som er markert med en søyle i figur 2 (det vil si at nr. 23 og nr. 24 bytter plass).

Fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder brytes mange steder i figur 2. Det betyr at dagens grense ikke er en naturlig avgrensning for bo- og arbeidsmarkedene eller eventuelle nye kommuner. Hvordan er dette inn mot Rogaland i vest og Telemark i øst? I en samleberegning for Agder og Rogaland blir Lund kommune (øst i Rogaland) og Sirdal kommune (vest i Vest-Agder) slått sammen relativt tidlig. Den sammenslåtte enheten går etter hvert inn i en større enhet med Flekkefjord og Kvinesdal (Vest-Agder) og så med flere andre, deriblant Egersund (Rogaland). Alt dette taler for at fylkesgrensen mellom Agder og Rogaland etter hvert kan bli et diskusjonstema. Tilsvarende beregninger over grensen mellom

Agder og Telemark gir helt andre resultater. Der oppstår ingen koblinger før alle kommuner på begge sider av grensen er slått sammen til hvert sitt fylke. Grensen mellom Telemark og Aust-Agder er altså en svært naturlig grense slik kartet blir tegnet med denne gravitasjonsmodellen.

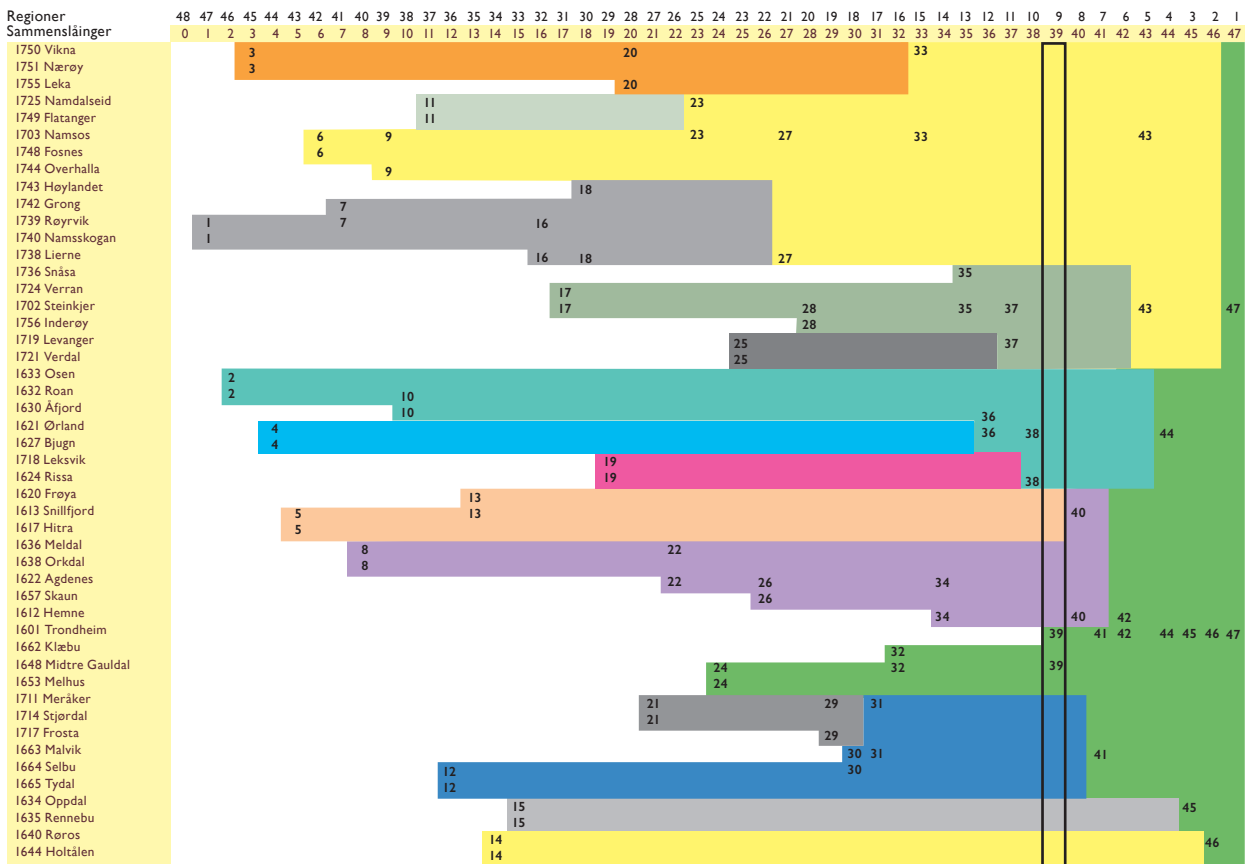
Figur 3 oppsummerer tilsvarende beregninger for hele Trøndelag og etterlater samme inntrykk som figur 2: Mange sammenslåinger minner om forslag som har vært diskutert lokalt, men de tidlige omfatter stort sett små kommuner. Trondheim utvides først når Klæbu, Melhus og Midtre Gauldal innlemmes og det bare gjenstår ni kommuner i Trøndelag (søylen i figur 3).<sup>7</sup>

Rissa kommune, der en tidligere versjon av modellen ble brukt i lokalt arbeid med kommunereformen, kan illustrere noen andre egenskaper. Rissa inngår i Trondheim bo- og arbeidsmarkedsregion, men resultatene taler ikke for sammenslåing med Trondheim. Rissa bør heller gå sammen med Leksvik eller inngå i en storkommune som omfatter hele Fosen-halvøya. Saksbehandlingen tyder på at den lokale tilhørigheten trekker samme vei, for Rissa og Leksvik har nå vedtatt å slå seg sammen. Like idyllisk er det ikke i Ørland og Bjugn, to andre Fosen-kommuner, som ut ifra figur 3 er blant de mest sammenknyttede i Trøndelag. Etter årelange diskusjoner og flere folkeavstemninger har ingen forslag om å slå sammen Ørland og Bjugn oppnådd nok støtte. Derimot er alle disse sammenslåingene

---

<sup>6</sup> Arbeidsmarkedet i Kristiansand er 6–7 ganger så stort som i Søgne og Songdalen til sammen, pendlingsratene er 6–8 prosent mellom de to sistnevnte og 40–50 prosent fra disse kommunene inn til Kristiansand, mens 90 prosent av arbeidstakerne fra Kristiansand også arbeider i Kristiansand.

<sup>7</sup> Dette ser ikke ut til å gjenspeile lokale preferanser like godt som i Agder. Kommunestyrene i Trondheim og Klæbu vedtok enstemmig å slå sammen de to kommunene etter at en folkeavstemning i Klæbu ga stort flertall for det. Melhus sa nei til sammenslåing med Skaun, og avviste også et frieri fra Midtre Gauldal. Dette fikk ordføreren i Midtre Gauldal til å beskrive sin kommunes posisjon som «ufrivillig alene» i noen medieoppslag.



Figur 3. Kommunestrukturer i Trøndelag (2008–2012).

vedtatt lokalt: (1) Verran og Steinkjer, (2) Hitra og deler av Snillfjord, (3) Agdenes, Orkdal, Meldal og deler av Snillfjord, og (4) Hemne og deler av Snillfjord (samt Halså i Møre og Romsdal), (5) Namsos, Namdalseid og Fosnes. Delingen av Snillfjord krever grunnkretsdata for å kunne studeres i detalj, men figur 3 indikerer at de fire første konstellasjonene passer godt inn i modellen.

Kombinasjonen Rissa-Leksvik er for øvrig den første sammenslåingen som krysser grensen mellom Nord- og Sør-Trøndelag. De neste skjer i Værnes-området. Alt i alt virker Trøndelag mindre sammenknyttet enn agderfylkene, men mer sammenknyttet enn Agder og Rogaland. De landsdekkende beregningene på fylkesnivå som nå følger, vil bekrefte dette inntrykket.

## 6. Strukturer med fylkesdata

Dataene på fylkesnivå består av samme type SSB-statistikk som på kommunenivået, men er fra femårsperioden 2011–2015. Det er også gjort beregninger for 2006–2010 for å vurdere stabiliteten av resultatene. På dette nivået er det også naturlig å omtale dataene litt grundigere.

Figur 4 viser årlig brutto innenlandsk flytting mellom fylker i 2011–2015 pr. 1000 innbyggere (ved slutten av perioden). Dette summerer seg til totalt 6

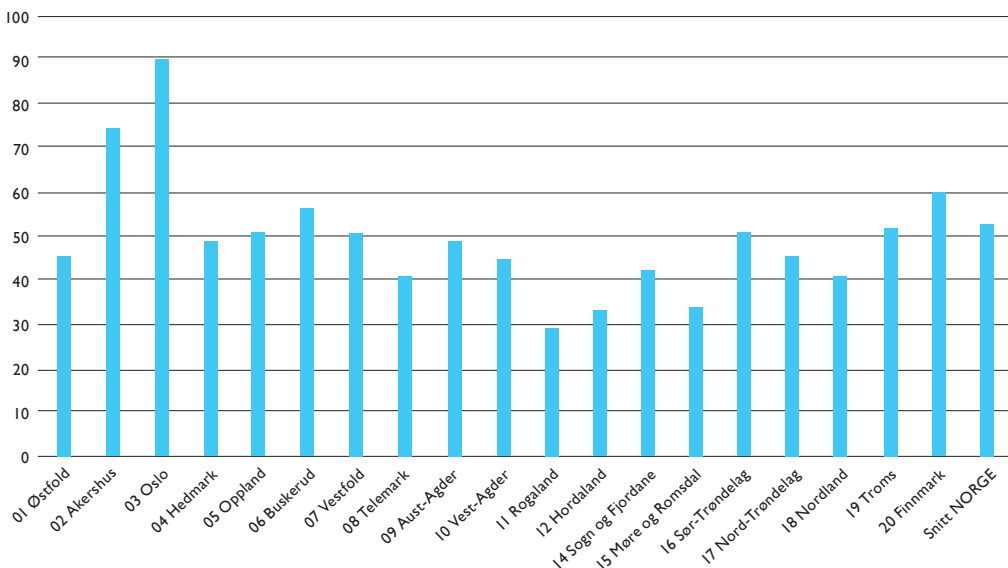
Flyttingen i Oslo-området er ikke overraskende i lys av befolkningstettheten og hovedstadens funksjoner. Utfallet for Rogaland og Hordaland er mer påfallende, men skyldes mye beliggenheten til Stavanger og Bergen, som er sentrale med tanke på transportinfrastruktur, næringsvirksomhet og bosetting i hvert sitt fylke. Dessuten er Vestlandet relativt sterkt preget av internasjonal flytting, som ikke inngår i disse tallene.

Veksten i flytting mellom fylkene må overstige befolkningsveksten for å opprettholde samme «økonomiske avstand» målt ved gravitasjonsindeksen (1). En befolkningsvekst på 10 prosent krever litt mer enn 20 prosent vekst i flytting (siden  $1.1 \times 1.1 = 1.21$ ). Antall innbyggere i Norge økte med 12 prosent fra 2006 til 2016. Da kreves ca. 26 prosent jevn vekst i flyttingen mellom fylkene for å holde alle gravitasjonsindekser konstante. Den reelle veksten var 31 prosent, noe som tyder på en viss reduksjon i migrasjonskostnader eller aggregerte transaksjonskostnader.

Tabell 2 viser de 25 fylkesparene som er tettest sammenknyttet, for enkelthets skyld skalert slik at  $D=100$  for de to på topp. Det

er Finnmark og Troms, tett fulgt av agderfylkene. For å utligne forskjellen måtte det ha vært ca. seks prosent mer flytting mellom agderfylkene eller tilsvarende mindre mellom Troms og Finnmark. Mer autonome fylker havner lenger ned i tabellen. Rogaland kommer inn sist, på 24. plass sammen med Hordaland og på 25. plass med Vest-Agder. Lite flytting til og fra Rogaland er en mulig årsak (se figur 4), men spredningen i flyttemønsteret er også viktig. Dessuten er Rogaland et stort fylke, noe som kan skyve det nedover i tabellen. At Rogaland er mest autonomt, betyr ikke nødvendigvis at det ligger svært avsides i migrasjonsforstand, men Rogaland er i hvert fall ikke den mest aktuelle partneren for andre fylker. For Hordaland er Sogn og Fjordane en mer nærliggende partner. Aust-Agder er en mer nærliggende partner for Vest-Agder.

Indekstillene i tabell 2 må ikke overtolkes, men forskjellene gir inntrykk av at de første 4–5 parene står i en særstilling som kandidater til en større region. Troms/Finnmark ligger foran Oslo/Akershus selv om det flyttes mer i Oslo. Det betyr neppe at kostnadene mellom Troms og Finnmark er lavest, for der



Figur 4. Brutto innenlandsk flytting pr. år og 1000 innbyggere (2011–2015).

	Fylke (i)	Fylke (j)	D <sub>ij</sub>
1	Troms	Finnmark	100
2	Vest-Agder	Aust-Agder	106
3	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	130
4	Oslo	Akershus	137
5	Nordland	Troms	174
6	Hedmark	Oppland	222
7	Hordaland	Sogn og Fjordane	260
8	Buskerud	Vestfold	281
9	Nordland	Finnmark	301
10	Vestfold	Telemark	372
11	Oslo	Buskerud	377
12	Sør-Trøndelag	Møre og Romsdal	391
13	Oslo	Østfold	396
14	Oslo	Vestfold	410
15	Telemark	Aust-Agder	413
16	Akershus	Buskerud	424
17	Oslo	Oppland	426
18	Sør-Trøndelag	Nordland	428
19	Buskerud	Oppland	440
20	Oslo	Hedmark	466
21	Akershus	Østfold	485
22	Nordland	Nord-Trøndelag	501
23	Akershus	Hedmark	532
24	Hordaland	Rogaland	543
25	Rogaland	Vest-Agder	547

Tabell 2. Sammenknytning av fylker rangert etter gravitasjonsindeksen  $D_{ij}$  (2011–2015).

er avstandene store, men de er lave i forhold til gjennomsnittet for disse to fylkene. Det siste materialiserer seg i et smalt, konsentrert flyttemønster i Nord-Norge. Dette bør ikke overraske, slik landet ser ut med Finnmark som en endestasjon i nord. Det forklarer også hvorfor hele Nord-Norge framstår sterkt sammenknyttet gjennom nr. 1, 5 og 9 i tabell 2. Disse tre parene dekker alle koblinger mellom Nordland, Troms og Finnmark.

De øverste plasseringene i tabell 2 domineres av nabofylker, men Oslo kommer tidlig inn med flere fylker. Ellers manifesteres en geografisk orientering i vid forstand. For eksempel opptrer Hedmark og Oppland både med hverandre og med Oslo, men ikke med

Sør-Trøndelag. Deres kombinasjoner med Sør-Trøndelag havner lenger nede på listen, så Hedmark og Oppland er orientert mest mot hverandre og deretter mot sør.

Alle resultater er stabile over lengre tid. Beregninger med data for femårsperioden 2006–2010 gir samme kombinasjoner og rekkefølge for de åtte øverste plasseringene, med bare ett unntak: Trøndelagsfylkene ligger på fjerdeplass i 2006–2010, like etter Oslo/Akershus. Rekkefølgen er den motsatte i tabell 2. Andre forskjeller er også svært små.

Hvis vi ser bort fra Oslo/Akershus, fylles posisjonene øverst til høyre i tabell 2 med noen av de minste fylkene i landet. Selstads (2004b) størrelseskrav gjør disse enda mer nærliggende som partnere i en struktur av landsdelsregioner. Dagens regioninndelinger på sektornivå taler for det samme. Normann (2013) gir en oversikt over regioninndelingene i en rekke offentlige sektorer: domstol, kystverk, mattilsyn, helse etc. Når antall regioner er ensifret, følges dette mønsteret i alle tilfeller for Sogn og Fjordane (Hordaland), Aust-Agder (Vest-Agder), Nord-Trøndelag (Sør-Trøndelag) og Oppland (Hedmark). Finnmark er av og til en egen region.

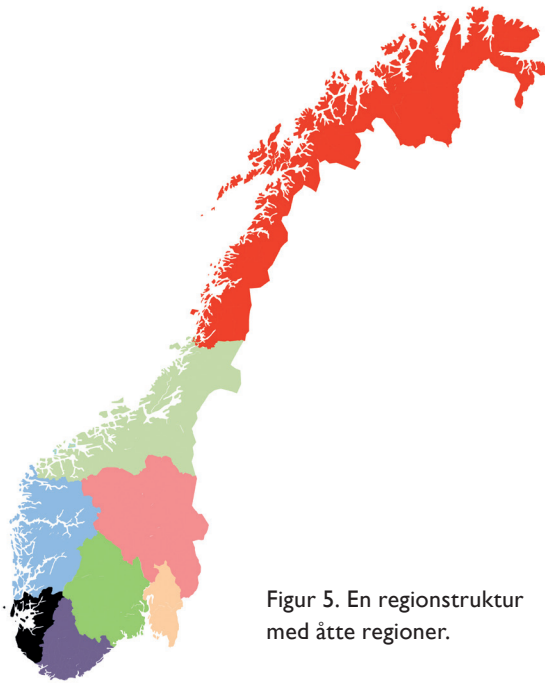
Strukturen som konstrueres av modellen hvis det i alt skal være åtte regioner, blir som følger: 1) Oslo/Akershus/Østfold, 2) Hedmark/Oppland, 3) Buskerud/Vestfold/Telemark, 4) Aust-Agder/Vest-Agder, 5) Rogaland, 6) Hordaland/Sogn og Fjordane, 7) Møre og Romsdal/Sør-Trøndelag/Nord-Trøndelag, 8) Nordland/Troms/Finnmark. *Se figur 5.*

Figur 6 viser alle utfall. Strukturene med ti, åtte og fem regioner er markert med tre søyler. Den første har ti regioner, som er antallet regjeringen ønsker seg. Den oppnås ved å skille ut Telemark og Møre og Romsdal fra strukturen med åtte regioner. Strukturen med fem regioner består av velkjente landsdeler: 1) Nord-Norge (Finnmark/Troms/Nordland), 2) Midt-Norge (Trøndelag/Møre og Romsdal), 3) Vestlandet (Sogn og Fjordane/Hordaland/Rogaland), 4) Sørlandet (Agder) og 5) Østlandet (alle øvrige fylker).

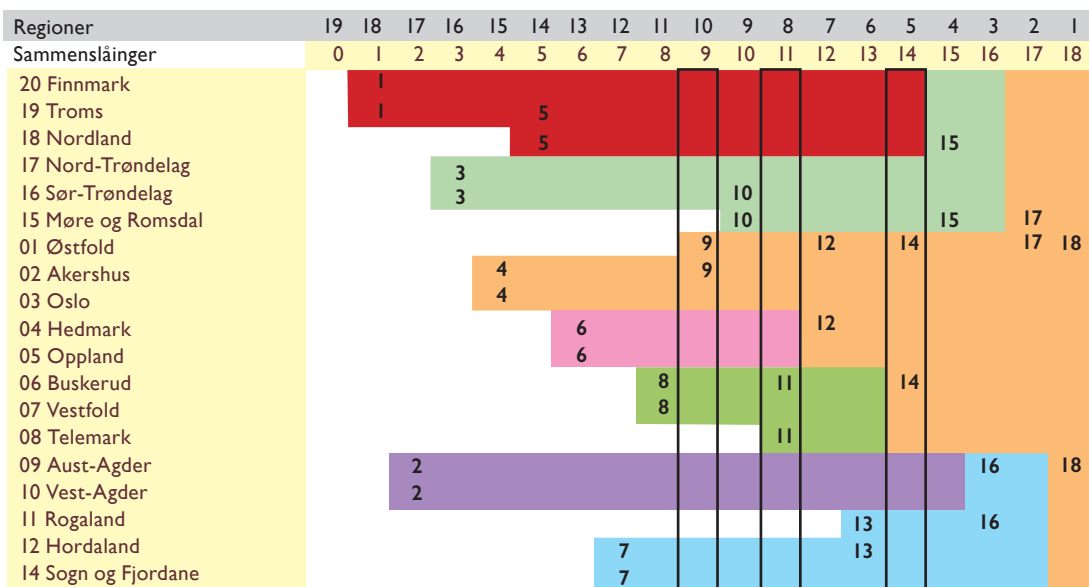
Det følger av kommentarene ovenfor at sammenslåingene i Trøndelag (nr. 3 i figur 6) og mellom Oslo og Akershus (nr. 4 i figur 6) bytter plass i en tilsvarende figur for foregående femårsperiode (2006–2010). Ingen andre endringer oppstår, så alle forslag av

interesse blir uavhengig av om de bygges på årene 2006–2010 eller årene 2011–2015. Flyttingen øker stadig, og flyttestrømmene endres med konjunktorene. Sammenknytningen av fylker og landsdeler er bemerkelsesverdig forutsigbar slik den blir målt i denne gravitasjonsmodellen.

I strukturen med åtte regioner er Oslo/Akershus/Østfold klart største region, med 1,5 million innbyggere. De andre har fra ca. 300.000 (Agder) til 700.000 (Møre og Romsdal/Trøndelag). Figur 6 viser ellers at den spesielle gravitasjonen mot Oslo som ble påvist i tabell 2, ikke fører til noen regioner med adskilte parseller. Oslo går først sammen med Akershus. Så innlemmes Østfold, Hedmark/Oppland og deretter Buskerud/Vestfold/Telemark idet strukturen for hele landet bringes ned i fem regioner. Da dekker denne regionen på Østlandet halvparten av Norges befolkning (2,6 millioner). Til sammenligning er Helse-region Sør-Øst enda større, for den tar også med hele Agder. De tre andre helseregionene (Vest, Midt-Norge og Nord) er for øvrig identiske med de tre andre regionene i 5-regionstrukturen i figur 6 (søylen til høyre).



Figur 5. En regionstruktur med åtte regioner.



Figur 6. Regionstrukturer over fylkesnivået (2011–2015).

Strukturene med 5–10 regioner minner altså mye om regionale strukturer som allerede brukes i deler av forvaltningen. De ligner også på strukturforslagene til Selstad (2004b) under tilsvarende forutsetninger, men Selstad fristiller seg fra fylkesgrensene i noen av sine forslag. Derfor blir ikke resultatene helt sammenlignbare. En tilsvarende fristilling kan oppnås i denne modellen ved å benytte data fra kommunenivå i stedet for fylkesnivå.

## 7. Oppsummering

Diskusjoner om regionstrukturer i offentlig forvaltning vanskeliggjøres av sprengkraften i geografi- og lokaliseringsspørsmål. Beregningsopplegget som er brukt her, krever ingen føringer eller skjønsmessige vurderinger. Hele landet behandles konsistent, entydig og under ett. Dette er en god egenskap. Det minsker faren for skjevheter skapt av skjønn som kan bli mer historisk eller lokalpolitisk betinget enn det burde være. Resultatene kan også lettere drøftes kritisk når modellen er så stringent som her. Det er viktig, for ingen modell kan fange opp alle funksjonelle og strukturelle forhold i så sammensatte saker som dette dreier seg om.

Landsdekkende beregninger med kommune-data kunne nyansere resultatene på fylkesnivå. Noen resultater kan forskutteres. Gravitasjonskreftene i Nord-Norge og i Trøndelag er så klare og sterke at det er vanskelig å se for seg store endringer der. Det samme kan gjelde Agder, som lever opp til navnet det hevdes å stamme fra. Agder framstår som en slags egg eller et overgangsområde mellom Østlandet og Vestlandet. Til tross for relativt liten befolkning, blir Agder en markert region i alle beregninger. Bildet er mer uklart på Østlandet og Vestlandet. Akershus og Møre og Romsdal er kanskje særlig interessante. Deler av disse fylkene kan være knyttet til hverandre og til andre områder på måter som ikke kommer til syne på fylkesnivået.

Gravitasjonsmodellen anvendes mest med data for handel og migrasjon, men den valg-

te metodikken virker også egnet for regionstudier basert på fysiske transportstrømmer og andre ressursbevegelser. Sektorstudier kan kaste mer lys over kreftene som binder regioner sammen. For eksempel kan geografiske søkertall og studiepreferanser på universiteter og høyskoler brukes til å utforme og drøfte regionstrukturer i høyere utdanning (Olsen, 2014).

Det kan hevdes at valg av regionale strukturer bør bestemmes av mer enn flyttestrømmer og migrasjonskostnader eller generelle transaksjonskostnader. Ikke minst er det vanlig å benytte geografiske data. I arbeid med bo- og arbeidsmarkedsregioner brukes både økonomisk og geografisk informasjon. Viktige aspekter kan bli oversett uten en eksplisitt vurdering av de funksjonene som skal ivaretas av større kommuner eller regioner. For eksempel omfatter mange sammenslåtte kommuner i modellen større områder enn det som normalt antas å kunne utgjøre en funksjonell arbeidsmarkedsregion. Avstanden til sentrum er for stor. På den andre siden er det også en forenkling å definere et sentrum i et arbeidsmarked som uansett er geografisk spredt. Dermed kan krav om maksimale reisetider o.l. også få utilsiktede følger.

Uansett må det være interessant at et standardisert beregningsopplegg som bare avhenger av enkle flyttedata, frambringer en så rik samling av plausible regionale strukturer i det kuperte, langstrakte og kronglete fysiske landskapet som Norge består av. I så måte føyer artikkelen seg inn i rekken av anvendelser som bekrefter gravitasjonsmodellens slagkraft. Det er også bemerkelsesverdig at resultatene er stabile over lengre tid og at det ikke har oppstått noen eksempler på regionale enheter med geografisk adskilte parceller. Tvert imot, beregningene har resultert i et stort antall strukturer som typisk ligner på, men sjelden sammenfaller helt med inndelinger basert på mer tradisjonelle metoder og skjønn. Flere strukturer på fylkesnivå ligner mye på regioninndelinger som har vært fremmet av andre, eller som allerede brukes

på sektornivå. Resultatene på kommunenivå viser at bo- og arbeidsmarkedsregionene ser ut til å legge til grunn at noen regionsentre er litt større magneter på sine omgivelser enn hva denne gravitasjonsmodellen taler for (jf. Rissa kommune). Hvorfor?

Målt etter kriteriene i Selstad (2004b), er bo- og arbeidsmarkedsregionene definert mest ut ifra *størrelse og funksjonalitet*. Strukturene med gravitasjonsmodellen blir mer preget av *identitet og funksjonalitet*. Begge tilnærminger er relatert til funksjonalitet via vektlegging av flytting eller pendling, men tradisjonelle metoder vektlegger også størrelse. Metodikken som brukes her har ingen krav til størrelse, men gravitasjonsindeksen skalerer nominelle kostnader med lokalt observerte gjennomsnittskostnader. Dette avspeiler lokal variasjon. For eksempel får et tynt befolket Nord-Norge en klar regional identitet

i modellen, åpenbart i pakt med de faktiske forholdene. Indeksen fanger opp at nordlendinger er vant til store avstander og geografiske kostnader.

Noen vil hevde at valg av kommune-strukturer eller regionstrukturer ikke bør styres av dagens situasjon eller historiske mønstre som binder sammen regioner, men av strategiske mål som kan skape endring. I så fall kan det argumenteres motsatt av det som er blitt gjort. Dette kan være legitimt, men det drøftes ikke videre her fordi det avføder flere fundamentale spørsmål. Hva som måtte være det optimale antall regionale enheter, har heller ikke vært diskutert. Som nevnt i innledningen, må derfor ikke artikkelen oppfattes som generell støtte til å slå sammen kommuner eller fylker til større enheter. Forhåpentlig kan den likevel medvirke til at noen slike enheter blir utformet bedre enn det som ellers ville ha skjedd.



# APPENDIKS.

## UTLEDNING AV GRAVITASJONSINDEKSEN

Anderson (2011) viser at gravitasjonsmodellen kan spesifiseres i mange versjoner som er matematisk analoge, men innholdsmessig forskjellige. Alle er karakterisert ved følgende sett av gravitasjonsligninger (eller noe som ligner veldig på dette):

$$M_{ij} = \frac{L_i \times N_j}{N} B_{ij} ; (i, j = 1..S)$$

$$\text{der } B_{ij} = \left( \frac{t_{ij}}{\Pi_i P_j} \right)^{1-\sigma} ; \Pi_i = \left[ \sum_j \frac{t_{ij}^{\sigma}}{P_j} \cdot \frac{N_j}{N} \right]^{1/(1-\sigma)} ; P_j = \left[ \sum_i \frac{t_{ij}^{\sigma}}{\Pi_i} \cdot \frac{L_i}{L} \right]^{1/(1-\sigma)} .$$

Her er  $S$  antallet regioner økonomien består av. Definisjonen av de andre variablene avhenger av hvilken versjon av modellen som brukes. Samme ligningssett oppstår med flere alternative tilbuds- og etterspørselsforhold og i modeller av både handel og migrasjon. I denne artikkelen brukes migrasjonsmodellen som er utdypet i Anderson (2011, avsnitt 6.1). Der forutsettes det at migrasjon drives av idiosynkratiske (individuelle) bosettingspreferanser, men dempes av migrasjonskostnader. Modellen er symmetrisk i den forstand at befolkningen ville flytte og spres jevnt utover samtlige regioner hvis ikke det fantes noen migrasjonskostnader.

Variablene er definert som følger:  $M_{ij}$  er antall flyttinger (migrants) fra region  $j$  til region  $i$  over en periode,  $L_i = \sum_j M_{ij}$  er innvandrerbefolkningen (*labor*) til region  $i$ , og  $N_j = \sum_i M_{ij}$  er utvandrerbefolkningen (*natives*) fra region  $j$ . I likevekt blir samlet innvandrerbefolkning,  $L = \sum_i L_i$ , lik samlet utvandrerbefolkning,  $N = \sum_j N_j$ . Konstanten  $\sigma (>1)$  påvirker ikke resultatene her og drøftes ikke noe videre, men den er et mål på risikoaversjon. Migrasjonskostnaden fra  $j$  til  $i$  er av typen «isfjell», gitt av faktoren  $t_{ij}$ . Det betyr at noe av verdiene som

flyttes, «smelter» og går tapt. Mer presist,  $t_{ij} (\geq 1)$  enheter av ressursen må flyttes ut fra region  $j$  for at en enhet skal nå fram til region  $i$ . Verditapet kan forstås som at migranten – som en mulig arbeidstaker i region  $i$  – oppnår lønn  $w_i/t_{ij} (\leq w_i)$  hvis lønnsnivået i region  $i$  er lik  $w_i$ . Variablene  $\Pi_i$  og  $P_j$  er prisindekser som uttrykker gjennomsnittlige migrasjonskostnader, henholdsvis inn til region  $i$  og ut fra region  $j$ . Dermed blir produktet  $\Pi_i P_j$  en geometrisk toveiskostnad.

Samlevariabelen  $B_{ij}$  (for *bias*) angir hvor mye migrasjonen fra  $j$  til  $i$  avviker fra resultatet i en økonomi uten migrasjonskostnader (der  $t_{ij}=1$  for alle  $i$  og  $j$ ). Dette sees enklest hvis ligning (A.1) omskrives til  $B_{ij} = (M_{ij}/L_i) / (N_j/N)$ . Uten migrasjonskostnader ville alle som stammer fra region  $j$ , flytte eller fordele seg jevnt mellom regionene og alle regioner bli like store. Hvis for eksempel ti prosent av emigrantbefolkningen stammet fra region  $j$  (det vil si  $N_j/N=0.1$ ), ville ti prosent av immigrantbefolkningen i alle regioner også stamme fra region  $j$  (det vil si  $M_{ij}/L_i=0.1$ ). Dette gir  $B_{ij}=1$  for alle  $i$  og  $j$ . Jo større  $B_{ij}$  i ligning (1) er i praksis, desto mer er migrasjonen fra region  $j$  vridd (*biased*) mot region  $i$ . Den inverse størrelsen,  $1/B_{ij}$ , blir en konstruert, empirisk migrasjonsavstand eller en økonomisk avstand. Bruken av begrepet «økonomisk avstand» går i denne sammenhengen i hvert fall tilbake til Anderson (1979). I handelsversjoner av modellen brukes gjerne begrepet *constructed trade bias* om variabler som tilsvarer  $B_{ij}$ .

Sødal (2016) utvider det økonomiske avstandsmålet til følgende geometriske toveismål:

$$D_{ij} = \left( B_{ij} \cdot B_{ji} \right)^{-1/2} = \left[ \frac{t_{ij} \cdot t_{ji}}{\Pi_i \cdot P_i \cdot \Pi_j \cdot P_j} \right]^{(\sigma-1)/2} = \sqrt{\frac{L_i \cdot L_j \cdot N_i \cdot N_j}{L \cdot N \cdot M_{ij} \cdot M_{ji}}}$$



Hvis vi ser bort fra transformasjonen som forårsakes av  $\sigma$ -leddet (eller antar at  $\sigma=2$ ), er det teoretiske målet  $D_{ij}$  (for *distance*) i det første uttrykket en gjennomsnittlig migrasjonskostnad (eller en generell transaksjonskostnad) med en spesiell skalering. Den nominelle kostnaden ( $t_{ij}t_{ji}$ ) er skalert med gjennomsnittskostnaden for migrasjon til og fra alle regioner for de to regionene som er involvert ( $\Pi_i\Pi_jP_iP_j$ ). Den empiriske verdien som bestemmes med statistiske data, ligger i kvadratrotten. Gravitasjonsindeksen i ligning (1) forutsetter  $L=N$ , som vil gjelde i likevekt. Denne indeksen, økonomisk avstanden eller hva en velger å kalle  $D_{ij}$ , blir typisk større enn

1.0 for regioner som ikke er mye tettere koblet til hverandre enn til andre. Indeksen blir lik 1.0 i en økonomi uten noen transaksjonskostnader. Da smelter alle regioner sammen.

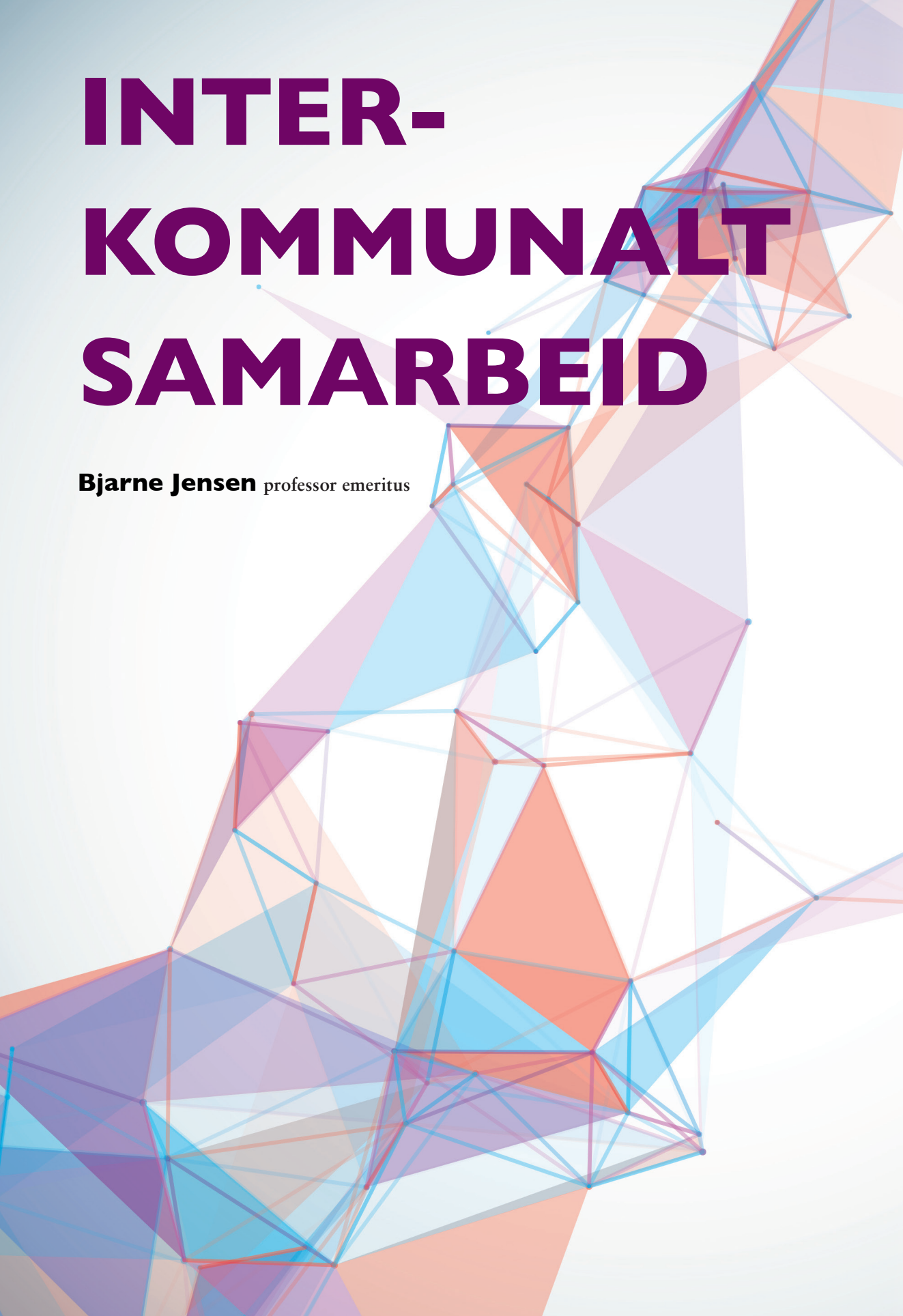
I en klassisk artikkel som rettet opp noen berømte misforståelser om gravitasjonsmodellen (se Obstfeld og Rogoff, 2000), lanserte Anderson og van Wincoop (2003) begrepet *multilateral resistance factors* for  $P$ - og  $\Pi$ -indeksene. Disse to prisindeksene eller motstandsfaktorene er sentrale for den dypere forståelsen av gravitasjonskrefter i generell likevekt i en økonomi med mange regioner. Se Anderson (2011) for en utførlig diskusjon.

## LITTERATURLISTE

- Anderson, J. E.** (1979): *A theoretical foundation for the gravity equation*. American Economic Review 69:1, 106–116.
- Anderson, J. E.** (2011): *The gravity model*. Annual Review of Economics 3, 133–160.
- Anderson, J. E.; van Wincoop, E.** (2003): *Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle*. American Economic Review 93:1, 170–192.
- Bhuller, M. S.** (2009): *Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner*. Notat 24, Statistisk Sentralbyrå.
- Erichsen, A. B.; Jensen, B.; Narud, O. G.** (2015): *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommune-størrelse*. Fagbladet Samfunn og økonomi 2, s. 6–21.
- Gundersen, F., Juvkam, D.** (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR rapport 2013:1.
- Jansen, A.-I.; Jensen, B.** (red.) (2016): *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*. Res Publica.
- Juvkam, D.** (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 20.
- Klausen, J. E.; Askim, J. R.; Vabo, S. I.** (red.) (2016): *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Krugman, P.; Obstfeld, M.** (2007): *International Economics – Theory and Policy*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Normann, R.** (2013): *Funksjonell region*. Delrapport 2 i FoU-rapport 3, Agderforskning.
- Novy, D.** (2013): *Gravity redux: measuring international trade costs with panel data*. Economic Inquiry 51 (1), 101–121.
- Obstfeld, M.; Rogoff, K.** (2000): *The six major puzzles in international macroeconomics: is there a common cause?* I Bernanke, B.; Rogoff, K. (red.): NBER Macroeconomics Annual 2000, 15, MIT Press, 339–390.
- Olsen, J. A.** (2014): *Størst av alt er tiltrekningen*. TEFT (forskningsmagasin for UiA) nr. 1.
- Onsager, K.; Selstad, T.** (red.) (2004): *Regioner i utakt*. Tapir Akademisk Forlag.
- Ravenstein, E.G.** (1885): *The laws of migration*. Journal of the Royal Statistical Society 48, 167–235.
- Selstad, T.** (2004a): *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner*, ØF-rapport nr. 7, Østlandsforskning.
- Selstad, T.** (2004b): *Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Rapport utarbeidet for Kommunenes sentralforbund (KOU 2001:1).
- SSB** (2016): <https://www.ssb.no/statistikkbanken>. [Folkemengde: Tabell 0122. Flytting mellom fylker: Tabell 09498. Flytting mellom kommuner: Tilsendte SSB-data].
- Sødal, S.** (2016): *A gravity approach to constructing regional structures from interregional flow data* (Working paper at the 82nd International Atlantic Economic Conference, October 14.–16., 2016).
- Tinbergen J** (1962): *Shaping the World Economy*. New York: The Twentieth Century Fund Inc.
- Vabo S.** m.fl. (2014): *Kriterier for god kommunestruktur*. Rapport fra et ekspertutvalg. Kommunal- og regionaldepartementet (mars).
- Vestby, G. M.; Skogheim, R.** (2014): *Hode og hjerte? Lyst eller smerte? Om lokal identitet og tilhørighet i kommunereformen*. Notat, NIBR.

# INTER- KOMMUNALT SAMARBEID

**Bjarne Jensen** professor emeritus



# Fakta og myter om omfanget i Norge

*Et forhold som det er skapt myter om i forbindelse med kommune-reformen, er omfanget av interkommunalt samarbeid. Det gjelder både antall ordninger og hvor stor del av ressursbruken i kommunene som disponeres gjennom slike ordninger.*

**Mytene om interkommunalt** samarbeid er av regjeringen brukt som hovedargument for at det er behov for en kommunereform og større kommuner her i landet. Påstandene er at slike samarbeidsordninger bidrar til demokratisk underskudd, og statsministeren gikk i en NRK-debatt så langt at hun påsto at ordningene er så omfattende at de representerer et nytt forvaltningsnivå.

Flere av fylkesmennene bruker mytene om interkommunalt samarbeid som en av sine viktigste «faglige» begrunnelser for sine forslag om sammenslutning av kommuner.

**For å kunne si noe** om omfanget av interkommunalt samarbeid må vi definere hva vi mener med interkommunalt samarbeid. Det er vanskelig å definere hva en kommune er<sup>1</sup>. Men et av de viktigste kriterier for en kommune er at den er et samarbeidsorgan for å utvikle kommunen til beste for sine innbyggere, på både kort og lang sikt. Den må sørge for godt samarbeid mellom innbyggerne, med næringslivet, ideelle, frivillige og religiøse organisasjoner, statlige myndigheter, fylkeskommuner, fylkesmann og andre kommuner.

Av og til går samarbeidet med andre kommuner så langt at to eller flere kommuner løser kommunale oppgaver i fellesskap. Det er denne typen samarbeid som kommunene har valgt å benevne som interkommunalt samarbeid. KS har i sine registreringer og drøftin-

ger av slikt samarbeid brukt betegnelsen formelt interkommunalt samarbeid. Det oppstår når kommunestyret overfører myndighet og ansvar for en kommunal oppgave til en annen kommune eller et fellesorgan for flere kommuner. KS har listet opp følgende typer formelt interkommunalt samarbeid<sup>2</sup>:

- Samarbeid kommunelovens § 27
- Vertskommunesamarbeid kommunelovens § 28 1 a-c
- Interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper (IKS)
- Aksjeselskaper

Vi kan ikke se bort fra at det foreligger tilsvarende typer samarbeid som ikke er registrert. Men vi går for langt hvis vi definerer det som interkommunalt samarbeid når for eksempel personalsjefer, økonomisjefer, rådmenn eller helsesøstre i en region eller et fylke møtes for å utveksle informasjon, lære av hverandre eller utvikle seg som ledere. Eller når en kommune kjøper en tjeneste fra en annen kommune. Det gjelder også når kommunene har eierandeler i næringsvirksomhet sammen med andre

<sup>1</sup> Se Jansen og Jensen: *Folkestyre eller elitestyre*, s. 11–12 for definisjon av kommunebegrepet.

<sup>2</sup> KS (2011) Introduksjonshefte. *Formelt interkommunalt samarbeid*.

kommuner eller med private. Slike virksomheter kan være arbeidsmarkedsbedrifter, elektrisitetsverk og reiselivsvirksomhet.<sup>3</sup>

Den mest omfattende registreringen og analysen av interkommunalt samarbeid er gitt i rapporten fra IRIS i 2013: *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (Leknes 2013). Viktig oversikter fins også i rapporten fra KS om formelt interkommunalt samarbeid (KS 2013). I fagboka *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter* (Jacobsen 2014) finner vi den mest oppdaterte oversikten over antall interkommunale samarbeid i Norge. Det opereres med følgende oversikt over antall ordninger:

- § 27: 270 ordninger
- § 28: 192 ordninger
- IKS-er: 239 ordninger
- AS-er: 199 ordninger
- Sum: 900 ordninger

Det er en viss usikkerhet knyttet til disse tallene, men dette er det beste anslaget vi har på antall ordninger i 2013/14.

**En annen måte** å måle omfanget av interkommunal virksomhet på, er å måle hvor stor andel av de kommunale utgiftene som disponeres gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Da får vi indikator på hvor vesentlig interkommunale samarbeid er når det gjelder kommunal ressursbruk. Slike tall kan vi finne ved å se på regnskapene til kommuner og interkommunale selskaper. I rapportene

---

<sup>3</sup> Se for eksempel registreringer av interkommunalt samarbeid som NIVI Analyse (et konsultentselskap med to ansatte, ifølge selskapets nettside) har utarbeidet for en rekke fylkesmenn. Eller Telemarkforsknings *Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms* (2015). Her er listet opp 72 samarbeidsordninger mellom kommunene. Av dem er 19 møteplasser for ledere og fagfolk som utveksler synspunkter, lærer av hverandre og utvikler hverandre. Mellom 30 og 40 prosent av samarbeidsordninger som listes opp i disse utredninger faller utenom den vanlige definisjonen av interkommunalt samarbeid.

<sup>4</sup> Se for eksempel Jacobsen 2014, s. 97.

*Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Indre Østfold og Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal* (Jensen m. flere 2014 og 2015) er dette beregnet for kommunene i disse regionene.

Andelene av kommunale utgifter som ble disponert gjennom interkommunale samarbeid varierte fra fire prosent i de kommunene som brukte minst til sju prosent i den kommunen som brukte mest. De kommunene som hadde de laveste andelene, var de minste kommunene, mens den kommunen som hadde høyest andel, var den største kommunen. Årsaken var at de største kommunene deltok i flest ordninger og var senteret for de interkommunale samarbeidene.

Selv om det ikke foreligger slike tall på landsbasis, er det grunn til å anta at de kommunale ressursene som disponeres i interkommunale samarbeid i norske kommuner varierer mellom fire og sju prosent målt som andel av kommunenes utgifter. Noen har hevdet at tallet kan gå opp til en tredel av en kommunes utgifter. Påstanden er udokumentert og helt feil for slike andeler i 2013/14.<sup>4</sup>

**På hvilke områder** bruker så kommunene interkommunalt samarbeid? Blant grunnleggende velferdstjenester som skole, barnehager/SFO og pleie og omsorg (sykehjem, eldrecentre og hjemmehjelpsordninger) er det vanskelig å finne eksempler på at tjenestene ytes gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Der det brukes er på svært spesialiserte områder som krever et større befolkningsunderlag enn mindre kommuner har, på mer kommunaltekniske områder hvor det gjør seg gjeldende stordriftsfordeler, på områder hvor kommunene samarbeider for å utvikle sin region, og i administrative ordninger hvor det kan være stordriftsfordeler.

I Jacobsen (2014) og Jensen (2016) er det gitt oversikter over områder hvor interkommunalt samarbeid brukes. Viktige områder er:

- Kommunalteknikk: Vann, avløp, renovasjon, havner og brannberedskap.

- Sosial omsorg og helsevern: Krisesentre og barnevern, legevakt, miljørettet helsevern og akutte døgninstitusjoner.
- Oppvekst og skole: PPT-ordninger.
- Kultur: Kulturinstitusjoner og friluftsråd.
- Kommunal revisjon og sekretariater for kontrollutvalg.

Andre viktige områder er regionråd, samarbeid om administrative løsninger, IKT og arkiv, og i samarbeid om næringsforhold, særlig i skog, landbruk og turisme.

**Hvor kommer så** mytene om tusenvis av interkommunale samarbeidsordninger fra? For det første blir aktiviteter som ikke har noe å gjøre med at kommunene yter tjenester/driver virksomhet i fellesskap, eller at kommuner yter tjenester for andre kommuner, registrert som interkommunalt samarbeid. Dette er allerede nevnt foran.

Selve opphavet – påstanden om at det fins over 6000 interkommunale samarbeid – finner vi i rapporten *Omstilling og utvikling i norske kommuner* (Sørensen, Borge, Vabo m. fl., BI 2007). Forfatterne forklarer sitt anslag på følgende måte (s. 57 i rapporten): «I gjennomsnitt oppga disse kommunene (158 kommuner) 14 samarbeidstiltak, noe som skulle tilsi at det eksisterer over 6000 slike samarbeidsordninger i Norge.»

Bakgrunnen for denne beregningen er en ECON-rapport fra 2006 om interkommunalt samarbeid utarbeidet for KS. Der ble det registrert at 158 kommuner i gjennomsnitt deltok i 14 interkommunale samarbeidsordninger. Det forfatterne i Sørensen-rapporten nevnt ovenfor gjorde, var å multiplisere dette gjennomsnittet på 14 med det samlede antall kommuner i Norge i 2007 på 433 kommuner. Da blir tallet 6062. Men det er selvsagt ikke et tall for antall samarbeidsordninger, men anslag på summen av antall kommuner i alle interkommunale samarbeidsordninger.

For å komme fram til antall samarbeidsordninger, må vi dividere på antall kommuner som deltar i hver ordning. Gjennomsnittlig er

det 6–7 deltakere. Dersom vi dividerer på 7, kommer vi til i underkant av 900 ordninger. Dividerer vi med 6, blir det så vidt over 1000. Det betyr at det «riktige» tallet ut fra ECON-beregningen i 2006 er på samme anslag, ca. 900, som Leknes (med flere) og KS kom fram til i 2013 og Jacobsen i 2014.

**Spørreundersøkelser** og intervjuer viser at lokalpolitikkerne er positiv til interkommunalt samarbeid. De mener det bidrar til mer effektive kommunale tjenester og at det medvirker til at vi kan unngå kommunesammenslåinger. Forskningen (jf. Jacobsen 2014) konkluderer også med at det ikke har bidratt til demokratisk underskudd. Dette betyr selvsagt ikke at interkommunalt samarbeid ikke kan skape problemer og utfordringer. Det er derfor viktig at lokalpolitikkerne er klar over hvilke problemer og utfordringer interkommunalt samarbeid kan skape, og det må sørges for at interkommunalt samarbeid styres politisk, kontrolleres godt og brukes på områder og i virksomheter hvor det er egnet.

Det er kommet mye nyttig litteratur og forskning om interkommunalt samarbeid. For dem som ønsker ytterligere kunnskap, vises til:

- Indre Østfold Regionråd (2013): *Interkommunalt eiermelding for Indre Østfold*.
- Jacobsen, D. I. (2014): *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget
- Jensen, B.: *Interkommunalt samarbeid*. Kap. 9 i *Folkestyre eller elitestyre*. A.I Jansen og B. Jensen. (2016). Res Publica.
- Jensen, B., Narud, O.G., Antonsen, R. og Erichsen, A. B. (2014): *Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Indre Østfold*. Oppdragsrapport nr. 5 2014. Høgskolen i Hedmark.
- KS. (2013): Introduksjonshefte. *Formelt interkommunalt samarbeid*. KS.
- Leknes, E. (2013): *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS 2013/08.



# SPELET OM NORD-NORGE: REGIONREFORM I MOTVIND

**Nils Aarsæther** professor i samfunnsplanlegging og kulturforståing,  
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

*Høgre/Frp-regjeringa har lansert ei rekkje reformer som utfordrar forholdet mellom sentrum og periferi i Norge. Ei av desse reformene er regionreforma, som regjeringa lanserte 2. juli 2015. Fylkeskommunane blei då bedne om å innleie «nabosamtalar» for å vurdere samanslåing.*

Stortingsmeldinga med titelen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* kom i april 2016. Her foreslår regjeringa at talet på fylkeskommunar/folkevalde regionar blir redusert frå dagens 19 til «om lag 10». Ifølgje regjeringa er «tiden moden for en reform som gir større og mer funksjonelle regioner».

Stortingsfleirtalet har på si side vedtatt at prosessen med endringar på fylkes-/regionnivå må gå parallelt med kommunereforma, og at «gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal ligge til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar» (Innst. S (2013–2014)). Her er det klart at Stortinget sitt fleirtal føreset at det blir færre fylkeskommunar, men utan at noko tal er spesifisert. Og Stortinget legg til grunn at det skal vere eit samsvar mellom nye oppgåver til regionane og ei ny inndeling.

No har det tidlegare vist seg vanskeleg å redusere talet på fylkeskommunar. Det er berre få år sidan førre reformforsøk under den rødgrøne regjeringa. Forvaltningsreforma av 2010 førte berre til nokre få nye av oppgåver lagd til fylka, og ingen samanslåingar blei gjennomført.

For å unngå at den nye regionreforma skulle framtre som eit regjerings- og stortingspålegg, ovanfrå-og-ned, la regjeringa vekt på å få i gang «nabosamtalar» med sikte på frivillige vedtak om samanslåingar. I denne artikkelen skal eg prøve å få fram korleis spørsmålet om samanslåing blei gjennomført, med vekt på kva som har skjedd i og mellom dei tre nordnorske fylka, og kva som kan ligge bak motviljen mot ei reform som skulle skape store regionar med nye oppgåver.

## Ny struktur i Nord-Norge?

Nord-Norge består som kjent av fylka Nordland, Troms og Finnmark. Nordland har naboskap med Nord-Trøndelag, men det var tidleg klart at Nord-Trøndelag vurderte (og seinare har vedtatt) samanslåing med Sør-Trøndelag til eit Trøndelag fylke. Dermed var utgangspunktet for nabosamtalene i Nord-Norge følgjande: Ville dei tre fylka slå seg saman til ein region, var det stemning for å dele Nord-Norge inn i to regionar, eller skulle dei tre fylka fortsette som eigne regionar?

Det tok si tid før det blei nabosamtalar i Nord. Signala frå regjeringa var for så vidt klare: Der såg ein for seg Nord-Norge som ein region, og ein visste at det var sterke støttespelarar bak ei slik løysing. Men det var nesten berre i Troms at det blei ivra for å danne ein samla region i Nord-Norge; ikkje uventa, ettersom Troms er det fylket som ligg geografisk midt i regionen, og ettersom Tromsø, som den klart største byen i landsdelen, peika seg ut som regionhovudstaden.

Men politikarane i Troms makta ikkje å forklare verken Nordland eller Finnmark at eit slikt alternativ også ville vere i deira interesse. Nordland kunne nok sikkert gå med på å samle Nord-Norge, gitt at Bodø blei region-

*No har det tidlegare vist seg vanskeleg å redusere talet på fylkeskommunar.*

hovudstad, men det virka heilt fjernt, sett frå både Troms og Finnmark sin ståstad. Både Nordland fylkesting og fylkestinget i Finnmark gjorde faktisk vedtak om å fortsette som egne regionar, allereie i 2015.

## Finmark torpederer felles nordnorsk region

Da det blei klart at det var lite støtte for ein samla nordnorsk region, blei det sommaren 2016 opna nye nabosamtalar mellom det vi kan kalle eit villig Troms og eit motvillig Finnmark. Finnmark har om lag halvparten så stor befolkning som Troms, og fylkeshovudstaden Tromsø er meir enn ti gonger så folkerik som Finnmark sin fylkeshovudstad, Vadsø. Troms hadde mykje å tene på å «legge under seg» Finnmark, og Finnmark tilsvarende mykje å tape på ei samanslåing. I referata frå nabosamtalane går det fram at Troms (ikkje uventa) føreset at Tromsø blir regionhovudstad. Det går ikkje fram kva slags konsesjonar Troms kunne vere villig til å gi Finnmark ved ei samanslåing, men uformelt er det blitt peika på moglegheita for at det nye fylkesmannsembetet kunne ligge i Vadsø, og at namnet på den nye regionen kunne vere «Finnmark».

På fylkestingsmøtet den 7. desember 2016 gav Finnmark si tilbakemelding til regjeringa, på grunnlag av ei vurdering av nabosamtalen med Troms: Mot stemmene frå H og Frp blei det vedtatt at «Finnmark skal bestå som egen region».

## Ballen over til Troms/Nordland

Spørsmålet om samanslåing i Nord-Norge var, med vedtaket i Finnmark, blitt innsnevra til å gjelde samanslåing av Troms og Nordland. Nye nabosamtalar blei førebudd mellom dei to fylka, men utgangsposisjonane var fastlåste, all den stund begge partar ville stille som vilkår at regionhovudstaden blei liggande i «heimfylket». Verken Troms eller Nordland

sine forhandlarar kunne kome heim og fortelje at dei hadde gitt slipp på plasseringa av den nye regionhovudstaden.

I avisene kom det opp forslag om å løyse dette dilemmaet ved å peike ut Narvik som ny, felles hovudstad i regionen, men Narvik er, til forskjell frå både Tromsø og Bodø, ein by med svak befolkningsutvikling, ein by som hadde si stordomstid i gjenreisinga etter andre verdskrigen.

Muligvis som ein følge av den fastlåste utgangssituasjonen, kom fylkesrådet i Troms med eit interessant «tilbod» til Nordland, nemleg eit forslag om at den nordlege delen av Nordland kunne overførast til Troms. Nordland sin fylkesrådsleiar svarte, ikkje uventa, med å foreslå at dei sørlege delane av Troms kunne overførast til Nordland.

Samarbeidsklimaet var langt under nullpunktet i desember 2016 då dei to fylkestinga skulle konkludere. Troms vedtok å be om nye samtalar med Nordland, men slo samtidig fast at alternativa måtte vere enten ein felles nordnorsk region, «Troms som selvstendig region», eller samanslåing Troms/Finnmark. Fylkestinget i Troms har altså vedtatt å sjå vekk frå det dei nyleg gjennomførte samtalan skulle dreie seg om – ei mogleg samanslåing Troms/Nordland. Nordland vedtok på si side at Nordland primært blir ein ny region, sekundært å gå inn for ei utviding av Nordland som femner om dei sørlege delane av Troms. Elles var fylkestinga både i Troms og Nordland innstilte på å styrke samarbeidet, men då utan å ha samanslåing som ein skjult agenda.

## Finmark i ei nøkkelrolle?

For å forstå kvifor det gjekk som det gjekk – at alle tre fylka til slutt vedtok å halde fram som egne fylke – er det nyttig å ta utgangspunkt i Finnmark sin situasjon. Finnmark har ei lita befolkning – ca 78.000 – men har til gjengjeld eit svært stort landareal. Størrelsen på landarealet er eit godt argument, men i tillegg er Finnmark vertsfylke for Sametinget og einaste



grensefylke mot Russland. Dermed har Finnmark nasjonalt sett oppgåver som krev kombinasjon av nærvær og kompetanse som det er vanskeleg å førestille seg kan bli styrt på ein god måte over store avstandar. Avstanden mellom Kirkenes og Tromsø er 100 mil i køyrelengd langs E6.

Ved førre regionreform var det også på tale å slå saman fylke. Starten på prosessen den gongen var å finne i Distriktskommisjonen si innstilling frå 2004, der det blei tilrådd eit tal på mellom sju og ni fylke, knytt til overføring av større oppgåver frå staten. Denne innstillinga blei følgt opp av den rød-grøne regjeringa, men det blei lagd opp til ei ope behandling av strukturspørsmålet, med innspel frå etatar, organisasjonar, kommunar og fylkeskommunar. Blant dei sistnemnde var Finnmark tidleg ute med å signalisere motstand mot samanslåing med Troms og Nordland – og fekk aksept for det.

Kan det tenkast at Finnmark, som var tidleg ute med å gi tilkjenne tru på seg sjølv som eige fylke/eigen region, gav eit signal til andre, mindre fylkeskommunar om at det var mogleg å halde fram som eigen fylkeskommune – og at slike signal gjorde det politisk sett altfor kostbart å presse fram samanslåingar i Stortinget?

Nasjonalt sett finst det ei nærliggande, alternativ forklaring på kvifor Forvaltningsreforma av 2010 havarete – og på kvifor det blir svært vanskeleg å få til ei vel fungerande reform i 2017: Det er vel kjend at det er stor motstand i statsetatane mot å gje frå seg oppgåver, ressursar og makt til dei nye regionane. Som kjend blei det berre på samferdselssektoren at regionnivået fekk ei betydeleg, ny oppgåve i 2010, ved at ein del av riksvegnettet blei

overført frå Statens Vegvesen til fylkeskommunane.

## Fåkunne, entreprenørskap – og motstand

Læringsevna er ikkje alltid så stor i politikken: Allereie tre år etter den havarete regionreforma la Regjeringa Solberg opp til ein ny reformrunde, vel vitande om at skepsisen fortsatt ville vere stor, frå to kantar: Både frå statsetatar som ikkje ville desentralisere makt og oppgåver, og frå dei mindre fylka i Periferi-Norge. I tillegg har regjeringa folk i eigne rekker som primært vil fjerne heile regionnivået. Dette skulle, samla sett, tilseie ei meir steg-for-steg-prega tilnærming i regionspørsmålet: Først få klargjort kva for viktige oppgåver som skulle overførast til regionnivået, for deretter å sjå om eksisterande regionstruktur ville vere eigna til å gjennomføre dei.

Utsiktene til å lukkast er dårlege med opplegget regjeringa har vald, og det er store politiske kostnader ved å tvinge uvillige fylke til å slå seg saman. Men då startskotet for ei ny regionreform gjekk, melde «regionentreprenørane» seg på – igjen: Eit sjiakt av avisredaktørar, folk i tenketankar og akademikarar stod då fram som regjeringa sine støttespelarar, utstyrte med store (mange vil seie oppblåste) utsyn om kva som vil skje av økonomisk utvikling, berre regionane blir større.

Inspirasjonskjelda er gjerne idear om «Regionenes Europa» – om kor godt det går i dei geografisk mest sentrale regionane i EU-området. Og ein motsvarande, manglande kunnskap om kvifor det går så dårleg i den geografiske periferien – nettopp i det store Europa. Samanslåingar kan nemleg ta frå styresmaktene ansvaret for område med store økonomiske problem. Når området blir innlemma i ein større region, blir folk i desse områda ikkje lenger sett, og dei har ikkje lenger sjølvstendige talspersonar. Derfor har periferien mykje å tape på samanslåingar.

*Når området blir innlemma i ein større region, blir folk i desse områda ikkje lenger sett.*

# Mulighetenes café – eller avgrunnens diligence?

*Jeg var med på åpningen av Mulighetenes café her forleden. Tilfeldighetene ville at dette tilbudet til unge arbeidsløse i Sunnhordlandsregionen ble lagt til restauranten Den Blå Time i Leirvik.*

Jeg gjorde et poeng av dette i min åpningstale til de frammøtte. Et maleri av Edward Hopper dukket opp på netthinnen min – det som preger coveret på *Basin Street Blues*-albumet til Mikael Wiehe. Det er blåtoner over Vestlandet nå. Vi kjenner summingen av den kosmiske motoren.

Jeg uttrykte et inderlig ønske om at både ledigheten og kafetilbudet ble kortvarig – at den blå timen de nå opplevde for alltid ville bli stående som en påminning om hvor skjørt arbeidslivet egentlig er, og hvor viktig det er å arbeide i et land der staten tar sosialpolitisk ansvar for å holde effektene av markedet i sjakk.

Som ordfører i en kystkommune som er tungt råket av lave oljepriser, ser jeg tydelig den kraftige nedturen i jobbmarked og kommunekasse. Ledigheten er *all time high*. Skatteinntektene har nådd bunnivå. Stadig flere unge familier blir rammet av arbeidsløshet. Krisepakken fra staten er for småpenger å regne i forhold til utfordringene. Deler av pakkene går til formål utenfor kriseområdene – eller havner på bunnlinja

til utenlandske selskap. Midlene som til sist når fram til de kriserammede kyststrøkene blir brukt til vedlikehold av kommunale bygg og andre småprosjekter.

Dette nødsarbeidet er ikke direkte innrettet mot folk og bransjer som er utsatt for globale konjunkturer. De strukturelle og mer omfattende mottiltakene uteblir fra statens side. Kystbefolkningen får i sannhet oppleve høyrepolitikkenes besvergelses om at det er markedet selv som skal ordne opp. De ledige er overlatt til seg selv. Krisen er forsterket av en regjering som heller ikke klarer å bidra til jobbskaping generelt. Vi kan ikke huske sist det ble skapt så få nye jobber i fedrelandet. Staten flykter fra både distrikter og arbeidsfolk.

Der jeg satt mellom de arbeidsløse på Den Blå Time seg melankolien inn over meg. Tankene mine fulgte bluestonene fra den nevnte LP-en etter hvert som foredragsholderne forsøkte å peke på hvordan egeninnsats kunne bidra til en veg ut av uføret. Jeg må innrømme at jeg ble mer og mer mollstemt og urolig

der jeg satt og så ut av vinduet ved utgangsdøra i vertshuset.

Det er ikke riktig å laste regjeringen for fallet i oljeprisen. Derimot må den ta det fulle ansvaret for å overlate de arbeidsløse til markedet. Den har en ideologiske og politisk begrunnelse for dette – og svikter den solidariske samfunnskontrakten som er inngått mellom stat og folk. Arbeiderne som har gjort det mulig å ta opp oljen, og som har gjort Norge til ett av verdens rikeste land, blir direkte sviktet og overlatt til seg selv i nedgangstider. Dette bryter trepartssamarbeidet som er den viktigste suksessfaktoren for norsk konkurransekraft i olje- og leverandøriindustrien. Dette partssamarbeidet bygger på solidaritet og felles ansvar for gode og vonde dager i markedet.

Som Fernando Pessoa i *Uroens bok* satt jeg der og lot sansene mine følge det vakre landskapet utenfor vertshuset – fargene, lydene av menneskene og aktiviteten nede ved havna. *Mulighetenes café*, tenkte jeg, og begynte virkelig å tvile på vårt lokale

tiltak mot arbeidsløsheten: Sitter vi egentlig her som Pessoa og venter til *avgrunnens diligence* kommer?

Nei, slikt svartsyn må ikke få spre seg – verken hos meg, blant de ledige eller i politikken. Noe må gjøres!

**Og staten kan virkelig** gjøre noe langt mer – dersom den er villig til det. I tillegg til nødsarbeid i vedlikeholdssektoren i kommunene kan Nav-byråkratiet justeres slik at opplæring og dagpenger ikke slår hverandre i hjel. Videre kan staten løyve penger til oppgradering og vedlikehold av oljeplattformer som forfaller i opplag fordi selskapene alene ikke ser seg råd til å foreta dette.

Gjennom slike prosjekter kan staten gi hundrevis av lærlinger og ledige ingeniører arbeid som både utvikler og opprettholder den teknologiske konkurranseevnen. En oljerigg som ligger fortøyd i opplag blir fort *kald*, og forfaller raskt uten daglig vedlikehold, varme og tilsyn. En restart av en kald plattform kan lett kreve svindyre 100 millioner kroner. En oppgradert rigg krever småpenger ved ny utskipping – samtidig som den i opplag har gitt mange meningsfulle jobber, inntekter til ansatte og kommuner. At det faktisk fins muligheter og håp der ute blir jeg etter hvert mer og mer overbevist om der jeg sitter i det lokale vertshuset. Det er ikke avgrunnens diligence vi skal vente på – det er en ny giv! Vi må kreve et nytt veikart for jobbskaping, økt systemsetting og samfunnsbygging.

**Tilbake på ordførerkontoret** henter jeg fram lunsjlektyren min – boka *Tyskland stiger frem* av forfatteren Sten Inge Jørgensen. I Tyskland er markedene mer regulert, sier Jørgensen. En stor del av befolkningen – og politikken – støtter likhets- og soli-



daritetsverdiene. Statsbudsjettet legger opp til å styrke offentlig tjenesteyting og forvaltning, til allmennhetens beste.

Den tyske staten søker å etablere et sterkt rammeverk som markedskreftene relativt fritt kan utspille seg innenfor. Et marked som fungerer bedre enn det markedskreftene klarer på egen hånd. Det er en utbredt oppfatning i Tyskland at regjeringer som ikke klarer å hindre eller dempe de ulike krisene i økonomien, har mislyktes i å gjøre den *ordnungs*-politiske jobben sin.

**I dette systemet** blir arbeidsplassen mer enn en jobb. Bedrifter kan ikke selges sånn uten videre hvis de i praksis viser seg å ha avgjørende effekt i eller for et lokalsamfunn. Hele landet skal tas i bruk. Bankene har ofte lokalt eierskap og -styring, og er viktig for bedriftslivet der. Konkurransen til for eksempel tysk bilindustri bygger på gode sosiale ordninger og ivaretagende strukturer for de ansatte: Utvidet medbestemmelse, partssamarbeid og sosial trygghet. Det er tverrpolitisk enighet i Tyskland om at landets produksjonsbasis skal overleve, slik at landet ikke ender opp som nok et avindustrialisert høykostland.

Når denne politikken ligger

fast i tiår etter tiår, skapes det tillit, solidaritet og samfunnsånd på tvers av posisjoner og klasser. I internasjonale krisetider utløser dette en horisontal og vertikal medvirkning til omstilling, offer og forsakelse – i vissheten om at staten ved neste varige oppgang vil forsøke å gjenopprette den gode balansen.

**Næringspolitikken** i det nye Tyskland går således ut på å skape gode konkurransevilkår, unngå monopoldannelser og beskytte mot såkalt systemisk risiko. For egen regning vil jeg tilføye at det her ikke er snakk om arbeidets avskaffelse, men om livskampens lettelse for landets innbyggere.

I år markeres det at det er 500 år siden Luther kom på banen med sine teser som forandret Europa. Dersom vi får en ny regjering til høsten, får vi håpe at den ser mer til den tyske modellen for god og innbyggerrettet jobbskaping og samfunnsstyring. La oss få opp noen nye teser på kirkedører, bedriftsporter og læresteder – for en politikk og et samfunn som tilstreber allmennhetens beste. Den norske modellen trenger et løft av tysk kvalitet.

*Harry Herstad,  
ordfører i Stord kommune*

# KOMMUNEREF

## Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Formålet med Fagbladets Samfunn og økonomi er kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler. Det skal fremme debatt og styrke kommunikasjonen mellom forskere og yrkesutøver på ulike felt. Det skal stimulere til forskning og bidra til at faglig politikk og beslutninger tas på kunnskapsbasert grunnlag. Samtidig skal det sikre at forskning når ut til et bredt publikum.

Tidsskriftet skal avgrenses til fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering. Et hovedtema vil være: Hvordan styre, utvikle og organisere offentlig virksomhet i Norge. Sentrale aspekter er demokrati og folkestyre, samarbeid mellom politikere, ledelse, medarbeidere og profesjoner, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning. Vitenskapelige artikler knyttet til å beskrive og vise utviklingstrekk ved den norske modellen er viktige.

Foruten vitenskapelige artikler, tar tidsskriftet imot kommentarartikler, aktuelle bokanmeldelser og debattinnlegg. Redaksjonen avgjør hva som trykkes.

### RETNINGSLINJER FOR MANUSKRIPTER

Redaksjonen tar fortløpende imot manuskripter. I tillegg arbeider redaksjonen for å inspirere til relevante artikler. Alle artikler vil bli gitt en redaksjonell behandling. Redaksjonen avgjør om temaet passer tidsskriftets formål og profil og har et faglig innhold og en form som gjør det aktuelt å bruke artikkelen.

Artikler som er trykket kan legges i åpne institusjonelle arkiv, dersom kilde oppgis.

### FAGFELLEVRDERING

Artikler som tidsskriftet ønsker å trykke vil bli sendt videre til fagfelleevaluering. Forfatternavn blir da tatt bort, slik at den som vurderer ikke kjenner forfatterens navn. Forfatteren vil få tilsendt kommentarer og endringsforslag, og kan dermed gjøre nødvendige endringer før publisering. Deretter kan det bli det en ny runde fagfelleevaluering. Artikler som er fagfellevurdert blir merket som det i tidsskriftet.

Fagfelleevaluering er en krevende og arbeidsom prosess som tar tid. Vi forutsetter at den som har et manus til fagfelleevaluering, ikke sender samme manus til andre tidsskrifter.

### FORFATTERINSTRUKS

Manuskriptet sendes elektronisk til [bjarne.jensen@inn.no](mailto:bjarne.jensen@inn.no)

Manuskriptet sendes i Word, skrifttype Times New Roman.

Artiklene skal normalt være på ca. 40.000 tegn og ikke være lenger enn 60.000 tegn, inkludert et sammendrag på maksimum 200 ord. Figurer og tabeller skal være nummerert, og ha en egen tekst som kort beskriver hva vi ser.

Gi en kort forfatteromtale på egen fil og legg ved foto av forfatteren. Institusjonstilhørighet oppgis, og videre skal det føres opp navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-post-adresse.

Referanser føres opp i APA-standard. Eksempler på hvordan dette gjøres, finner du blant annet her: <http://www.hihm.no/Hovedsiden/Bibliotek/Studiehjelp>.

For øvrig kan spørsmål omkring referanser rettes til den som tar imot manus.

Artikler til neste nummer må være innsendt innen: 1. august 2017.

Postboks 7003, St. Olavs plass • 0130 OSLO  
Telefon 23 06 40 00

#### BESØKSADRESSE

Keysers gt.15 • Inngang Munchs gate • 0165 Oslo  
[www.fagbladet.no](http://www.fagbladet.no)

Send tips til [tips@fagforbundet.no](mailto:tips@fagforbundet.no)