

Sammendrag¹



Enkelte kommuner har til dels store avstandsulemper. Dette gjelder ikke minst kommuner uten landfast forbindelse. Betydningen av avstandsulemper har tidligere knapt vært vektlagt i kommunereformens kunnskapsgrunnlag. Utredningen er i første rekke en erfaringsinnhenting som supplerer kommunereformens beslutningsgrunnlag når det gjelder øykommuner uten landfast forbindelse. Utredningen vil også ha overføringsverdi til andre små distriktskommuner med avstandsulemper.

Metodisk grunnlag

Utredningen er basert på både kvalitative og kvantitative data som samlet gir et bredt datagrunnlag. Undersøkelsens kvantitative datagrunnlag er i første rekke en innbyggerundersøkelse (N 1438) gjennomført av Sentio Research AS i de ti øykommunene som inngår i studien. Innbyggerundersøkelsen gav respondentene mulighet til å komme med utfyllende svar. Mange respondenter har benyttet seg av denne muligheten. Disse svarene inngår i det kvalitative datagrunnlaget sammen med 15 telefonintervju med innbyggere i et utvalg av øykommunene. Det kvalitative datagrunnlaget består videre av intervju med ordførere og rådmenn i alle de ti øykommunene, intervju med rådmenn i aktuelle sammenslåingskommuner og med et utvalg næringsinformanter fra ulike bransjer og sektorer. Utredningen innhenter også kvalitative data fra danske øykommuner, som i forbindelse med Strukturreformen i Danmark (2002-2007) ble beholdt som selvstendige kommuner, til tross for et befolkningsgrunnlag langt under minimumsgrensen. Utredningen har også benyttet offentlig tilgjengelig statistikk fra SSB.

De sentrale argumentene for en kommunereform

Hva som er hensiktsmessig kommunestørrelse og kommunestruktur er et politisk spørsmål. Utredningen drøfter de sentrale argumentene for en kommunereform. På grunnlag av forskning, har vi sett nærmere på i hvilke geografiske kontekster disse argumentene kan ses å være gyldige. Kommunereformen hviler på to overordnede empiriske faktum: (a) det finnes kommuner i Norge med få innbyggere og (b) landet er i

¹ Utredningen er gjennomført av Norsk senter for bygdeforskning på oppdrag fra Øykommuneprosjektet ved Træna kommune. Øykommuneprosjektet er et samarbeid mellom ti øykommuner uten landfast forbindelse: Fedje, Hasvik, Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Træna, Værøy og Utsira.

Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse

Rapport 1/2015, Norsk senter for bygdeforskning
S. Frisvoll, O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø og R. Almås

endring. Hvordan man tolker argumentene og deres betydning er politisk og verdiladet. Der noen ser en fordelaktig utvikling, ser andre alarmerende forhold.

De som ønsker en kommunestrukturreform velkommen, ser det slik at landet har et «småkommuneproblem» – et problem som ytterligere forsterkes av ulike endringsprosesser Norge gjennomgår. Disse to oppfatningene har fulgt den norske kommunestrukturen i lang tid. Under disse to overordnede empirisk baserte oppfatningene, kan man sortere ut fire argument som på mange måter utgjør kommunereformens pilarer: *økonomiargumentet*, *kvalitetsargumentet*, *demokratiargumentet* og *regionaliseringsargumentet*. Utredningen viser at hvor gode argumenter for kommunesammenslåing de er, er avhengig av geografiske variabler (avstand, bosettingsmønster og sentrum/periferi-dimensjoner).

Hva sier empirien?

Empirien forteller med all tydelighet at kommunesammenslåing ikke er et ønske i øykommunene – hverken hos politisk eller administrativ ledelse, næringsliv eller lokalbefolkningen. Politisk og administrativ ledelse i noen av kommunene åpner likevel for at kommunesammenslåing vil bli nødvendig fordi kommunens bæreevne er på bristepunktet, andre forventer å kunne få fortsette på egenhånd. Alle følger spent med på hva som skjer rundt dem, og alle uroer seg over konsekvensene – om enn av noe ulike årsaker. Kommunene har til felles at de frykter å bli rammet av en sentralisering internt i en ny sammenslått storkommune. I alle øykommunene er et betydelig flertall av innbyggerne mot en sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Kommunenes ledere og innbyggerne har sammenfallende vurderinger når det gjelder mulige konsekvenser av en eventuell sammenslåing og de ser langt flere og sterkere negative effekter enn positive.

Flere i kommunenes politiske og administrative ledelse er bekymret for om storsamfunnet er villig til å gi økonomiske rammer som gjør det mulig å opprettholde samfunn, bosetting og næringsliv i øykommunene. De er altså urolige for at oppslutningen om det politiske målet om bosetting i hele landet er i ferd med å svekkes. For øykommunene representerer kommunereformen en sentralisering, tapping av lokale oppgaver og tap av kontroll og innflytelse over eget samfunn. Det å kunne fortsette som egen kommune representerer et vern mot prioriteringskamper om knappe ressurser i en ny sammenslått storkommune. En kamp både innbyggere og kommuneledelsen tar for gitt at de vil tape som en utkant i utkanten.

Sett fra øykommunene representerer en kommunereform på ingen måte noen styrking av lokalt demokrati – snarere tvert imot. De ser for seg at de vil bli svakt representert i kommunestyret i en ny sammenslått kommune, at dette vil svekke det lokale engasjementet og at avstanden vil gjøre det praktisk vanskelig å delta aktivt i kommunepolitikken.

Det er sårbarhet knyttet til tjenesteproduksjon (som barnevern, rus og psykiatri). Alle kommunene i utvalget løser oppgaver som de ikke er i stand til på egen hånd gjennom interkommunale samarbeid. Samtlige kommuner ser dette som nødvendig. Ikke bare for å kunne yte innbyggerne de tjenestene de har krav på, men også for å bidra til å gi

Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse

Rapport 1/2015, Norsk senter for bygdeforskning
S. Frisvoll, O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø og R. Almås

kommunene nødvendig fleksibilitet i tjenesteproduksjonen. For noen av kommunene er det utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid. Ingen av informantene ser at kommunesammenslåinger vil løse utfordringene – den grunnleggende utfordringen er geografien. Det er viktig å poengtere at i all hovedsak vurderes de interkommunale samarbeidene å fungere godt. Kommunene ser på samarbeidene som en praktisk og god løsning på ulempene det er å være få innbyggere i en kommune. Interkommunalt samarbeid betraktes ikke som et demokratiproblem. Hovedsakelig fordi kommunene opplever at de selv har styringen med samarbeidene, at de kan sette krav og at de selv har muligheten til å velge hvem de vil samarbeide med.

Konklusjon: er det noe å hente på sammenslåing?

Utredningen finner få indikasjoner på at kommunesammenslåing for øykommunene vil løse ut de fordelene man ønsker å oppnå med reformen. For øykommunenes del gjør geografien sitt til at økonomisk soliditet ikke nødvendigvis kommer som en følge av kommunesammenslåing, men følger av forutsigbare overføringer over et inntektssystem som erkjenner at god kommunal tjenesteproduksjon koster – også i små samfunn. Utredningen finner at samfunns- og næringsutvikling er et delt argument for sammenslåing. Evne til å drive næringsutvikling vil og bør kunne styrkes ved at en større kommune bedre kan matche større bedrifter med mange og viktige eksterne relasjoner og utviklingsbehov. Men evne til å drive generell samfunnsutvikling og lokal stedsutvikling vil imidlertid kunne svekkes ved kommunesammenslåing.

Det er også lite i utredningen som gir grunn til å forvente at tjenestene for øykommunens del blir mer «robuste» av sammenslåing. De tjenestene som kommunereformen er særlig rettet inn mot å styrke må uansett møte de geografiske realitetene i disse områdene. Utredningen gir en tydelig indikasjon på at landet har et kommunefinansieringssystem som i hovedtrekk ser ut til å fungere etter hensikten – all den tid den tverrpolitiske målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret består. Kommunefinansieringssystemet har muliggjort en kommunestruktur tilpasset landets geografiske realiteter gjennom å kompensere for geografiske ulemper slik at velferdsstaten også produserer gode tjenester i distriktene.

Utredningen viser at øykommunene i utvalget ikke er en ensartet gruppe. Noen av kommunene har større muligheter til å integreres i samfunnsutviklingsområder på fastlandet. Innbyggerne ønsker å kunne reise lettere og hyppigere til fastlandet, men for dårlig rutetilbud hindrer dem. Slik virker det sannsynlig at bedre båtforbindelser for disse kommunene vil kunne utløse mer interaksjon med, og tettere integrering i, samfunnsutviklingsområdene på fastlandet. Med bedre båtforbindelser (raskere båter, hyppigere avganger og nattavganger) er det kommuner i utvalget som har potensial til å bli tettere integrert i slike samfunnsutviklingsområder. Gjennom infrastrukturiltak kan man for disse kommunene muligens oppnå noen av de fordelene som kommunereformen lover gjennom kommunesammenslåinger. Når det er sagt, er politisk og administrativ ledelse skeptiske til sammenslåing også i disse kommunene.

Noen anbefalinger – en geografisk tilpasset kommunestruktur

Vår anbefaling til de folkevalgte i øykommuner og andre avstandspregede kommuner er å være lydhøre for alle signaler i tida som kommer, men å lytte mest til egen befolkning. De er de som har valgt de folkevalgte til å være sine ombudsmenn. Til administrasjonen er vårt råd å planlegge for å fortsette som egne kommuner. Vi anbefaler også at representantene for øykommunene stiller overordnede myndigheter følgende spørsmål:

1. Mener samfunnet alvor med målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret?
2. Mener samfunnet alvor med målsettingen om at den lokale velferden skal være den samme over hele landet?

Om svaret på disse to spørsmålene er ja, og dersom man tar inn over seg landets mangfoldige geografiske beskaffenhet og topografi, må landet ha en kommunal inndeling og et inntektssystem som gjør det mulig å oppfylle disse to målsettingene. Dette innebærer at kommuner vil ha ulik størrelse også i framtida og at interkommunalt samarbeid vil eksistere også etter en kommunereform.

Velferdsoppgaver som krever spesialkompetanse som er vanskelig å skaffe, kan med fordel kjøpes inn regionalt for å oppnå profesjonalitet, stabilitet og storskalafordel. Dette prinsippet må hjemles ved lov, og de mindre kommunene må sikres valgfrihet mellom nærliggende tilbydere. Kjøp av slike tjenester bør skje i åpen konkurranse. Kommunene bør ikke pålegges å avtale leveranse av alle tjenester fra en og samme kommune – og sentrale myndigheter bør være lydhøre overfor lokale erfaringer med disse samarbeidene. De mindre kommunene må også sikres kjøpekraft til å kjøpe gode tjenester og sikres rammebetingelser som gjør det mulig for kommunene å innta en aktiv bestillerrolle. Vi anbefaler at øykommuner søker interessepolitisk samarbeid med andre distriktskommuner uten direkte tilknytning til et større samfunnsutviklingsområde («de facto øyer»).

Sentrale myndigheter bør ta initiativ til å utrede en alternativ organisering av kommunal tjenesteproduksjon når det gjelder produksjonen av spesialiserte tjenester med få, men sårbare brukere i områder med store avstandsulemper (for eksempel en variant av forpliktende kommunale samarbeid). En slik utredning bør være analytisk sensitiv for gjeldende målsettinger om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Er noen oppgaver viktigere at avstandsrike distriktskommuner løser selv?

Dersom det blir gjennomført tvangssammenslutninger bør det komme formuleringer i kommuneloven som pålegger alle kommuner å opprette kommunedelsutvalg med reell myndighet. Kommunedelsutvalgene må få tildelt arbeidsoppgaver og egen økonomi som gir selvstyre på områder som er viktige for lokal samfunnsutviklingskraft og attraktive bosteder. For å motvirke et framtidig demokratisk underskudd i kommuner med mange øyer og lange avstander, må det tilføres midler som øremerkes til å støtte deltakelse i samfunnsniv, politikk og arbeidsliv.