



Representantforslag 63 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim

Dokument 8:63 S (2011–2012)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om incentiver for å få fortgang i arbeidet med en mer effektiv og robust kommunestruktur

Til Stortinget

Bakgrunn

Etter at formannskapsloven ble vedtatt i 1837, var det i Norge 392 kommuner. I perioden fra 1838 til 1930 ble kommunestrukturen karakterisert ved en vidtgående oppdeling av de herredskommunene som ble etablert i 1838, samt opprettelsen av en rekke nye byer. I denne perioden økte antallet kommuner fra 392 til 747.

I perioden 1930–1957 var kommunestrukturen relativt stabil, og den ble redusert med tre kommunesammenslåinger og var i 1957 på 744 kommuner. I 1958 og frem til 1967 ble antallet kommuner redusert med 290 til 454 kommuner, noe som ble foretatt etter Schei-komiteens arbeid og anbefalinger. I årene frem til 1974 ble det foretatt ytterligere kommunesammenslåinger som reduserte det totale antallet til 443 kommuner. Denne utviklingen ble reversert i årene 1974–1977, da det ble skilt ut 11 enheter av kommuner som var blitt berørt av sammenslåinger 10–15 år tidligere, og det samlede antallet økte til 454.

I tidsperioden 1978–1994 kan kommunestrukturen karakteriseres som relativt konstant. Unntaket er at flere innklemte bykommuner ble slått sammen med omegnskommuner, og i 1994 var det 435 kommuner.

Det har vært få endringer i kommunestrukturen etter dette og frem til i dag.

Siden 2002 har det blitt foretatt seks kommunesammenslåinger:

- 2002: Ramnes og Våle kommuner i Vestfold fylke slo seg sammen, og fikk navnet Re kommune.
- 2005: Bodø og Skjerstad kommuner i Nordland fylke sluttet seg sammen og bærer navnet Bodø kommune.
- 2006: Aure og Tustna kommuner i Møre og Romsdal slo seg sammen og bærer navnet Aure kommune.
- 2006: Ølen og Vindafjord kommuner i Rogaland slo seg sammen, og bærer navnet Vindafjord kommune.
- 2008: Kristiansund og Frei kommuner i Møre og Romsdal slo seg sammen, og bærer navnet Kristiansund kommune.
- 2012: Inderøy og Mosvik kommuner i Nord-Trøndelag er vedtatt sammenslått til Inderøy kommune fra og med 1. januar 2012.

I tillegg skal også Harstad og Bjarkøy kommuner slås sammen til Harstad kommune fra og med 1. januar 2013. Ved inngangen til 2013 vil det altså være 428 kommuner i Norge. Dette er 36 kommuner flere enn i 1837.

Norges kommuner er svært forskjellige, både når det gjelder geografisk størrelse og befolkningstetthet. Ved inngangen av 2. kvartal 2011 varierte kommunenes befolkning fra 605 005 personer (Oslo) til 215 personer (Utsira). Den gjennomsnittlige folketettheten var på samme tidspunkt 11 482 (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

Av landets 430 kommuner er det 337 kommuner som har lavere folketetthet enn gjennomsnittet, og av disse kunne 171 defineres som småkommuner, det vil si at innbyggertallet understiger 3 200 innbyggere, og dermed utløser småkommunetilskudd.

Samlet sett er de landets største velferdsprodusenter, og tilbyr sine innbyggere stor variasjon av tjenester. Kommunene utgjør selve grunnmuren i det lokale folkestyret og representerer nærhet, tilhørighet, trygghet og mulighet for innflytelse for befolkningen.

Men i takt med at tiden har endret seg, har norsk kommunestruktur forblitt en relativt konstant struktur. Dagens struktur er formet i en annen tid og tar i liten grad hensyn til dagens bo-, handels-, arbeids- og kommunikasjonsmønstre. Kommunenes oppgaver er med tiden blitt mer spesialiserte, noe som stiller høyere krav til kompetanse blant de ansatte.

Hvorfor kommunesammenslåing?

Kommunal tjenesteproduksjon er i dag langt mer komplisert, omfattende og krevende enn den var bare få år tilbake. Dagens regelverk og krav som kommunene må forholde seg til krever høy kompetanse. Det er derfor viktig at kommunene er til både å skape et kompetent fagmiljø og store nok til å være attraktiv for nye arbeidssøkere. I tillegg er det stordriftsfordeler også når det gjelder kommuner. KOSTRA sine tall for 2010 viser at de 100 minste kommunene bruker 11 183 kroner pr. innbygger til administrasjon mens de 100 største kommunene bruker 3 286 kroner pr. innbygger til administrasjon. De 100 minste kommunene bruker altså 3–4 ganger mer i administrasjon pr. innbygger enn de 100 største kommunene gjør. Selv om noe av denne forskjellen skyldes større avstander i folkefattige kommuner, er det likevel åpenbart at færre kommuner vil medføre at midler kan frigjøres fra administrasjon til tjenesteyting. Samhandlingsreformen er et ytterligere argument for færre og mer robuste kommuner.

Drøfting

Kommunestrukturen er en utfordring som hindrer mange kommuner i å løse lovpålagte oppgaver på en god og forsvarlig måte, og i overensstemmelse med lovgivers intensjoner. Oppgaveoverføringen gjør sitt til å utfordre kommunenes økonomiske handlingsrom, spesielt i tilfeller der oppgaver forutsettes løst ved bruk av såkalte frie inntekter. Dette skjer samtidig som befolkningssammensetningen er vesentlig forandret.

Etter hvert som samfunnet har endret seg, har ikke norsk kommunestruktur blitt vesentlig reformert i takt med de enorme kommunikasjonsmessige, mobilitetsmessige, økonomiske og teknologimessige endringer som faktisk har skjedd de siste 50 årene.

Hva skal en kommune gjøre? Dette er spørsmål som stilles av lokalpolitikere fra hele det politiske spekteret. Kravene til kommunale tjenesters kvalitet og innhold fordrer en forsvarlig oppgavefordeling mellom landets ulike administrative nivåer. Selv om det gjennomgående er bred enighet om at beslutnin-

ger skal fattes på lavest mulig nivå, fremtvinger også dette reformer for å styrke kvaliteten på de kommunale tjenestene, styrke lokaldemokratiet og redusere byråkratiet, herunder å redusere antallet kommuner.

Forslagsstillernes utgangspunkt er at kommunesammenslåinger må være frivillige, og at sammenslåingsprosessen gjøres i en atmosfære preget av dialog og åpen kommunikasjon mellom politisk/administrativ ledelse på den ene siden og kommuneinnbyggerne på den andre. Der det både er evne og vilje, bør statlige myndigheter legge til rette for at kommuner som vil slå seg sammen, får muligheten til å gjøre dette.

Et viktig moment er at kommunesammenslåinger skal lønne seg. En sammenslåing bør generere positive endringer, som gjør livet til innbyggerne bedre og som styrker lokaldemokratiet. For forslagsstillerne er ikke kommunesammenslåinger et mål i seg selv, men et middel for å forbedre tjenestene innbyggerne nyter godt av.

Forslagsstillerne mener det bør utformes økonomiske incentiver for å realisere kommunesammenslåinger, og at flere kommuner kan ha nytte av å slå seg sammen. Endringer i dagens kommunestruktur er nødvendig for å sikre funksjonelle og bærekraftige kommuner og må ha en god forankring, og ikke gjennomføres med tvang.

Forslagsstillerne mener de økonomiske incentivene må synliggjøres på en bedre måte enn det som i dag er tilfellet. De økonomiske rammebetingelsene som gjelder i dag knytter seg både til utredning og prosess, det vil si utredning av konsekvenser av sammenslåing og støtte til informasjon og folkehøring, og til støtte til selve sammenslåingen.

Vurdering

For å stimulere til flere sammenslåinger og sikre at ingen taper på å slå seg sammen, må det gjøres noe først og fremst med basistilskuddet som alle kommuner får i bunn og småkommunetilskuddet som stort sett alle kommuner under 3 200 innbyggere får.

- Eksemplet Mosvik/Inderøy
 - Den nye kommunen vil få reduserte inntekter med 14 mill. kroner pr. år.
 - Etter overgangsordninger i 10 år + nedtrapping over 5 år er nåverdien av et slikt inntektstap på ca. 145 mill. kroner.

Grunnen til dette tapet er at den nye kommunen mister ett småkommunetilskudd og ett basistilskudd på til sammen 14 mill. kroner.

(Nåverdien vil bli mindre etter at overgangsordning 15+5 år ble vedtatt i kommuneproposisjonen for 2012.)

27. november 2009 sendte representanten Gjermund Hagesæter skriftlig spørsmål til kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete om

hvilke økonomiske konsekvenser det ville få dersom kommune A og B, som begge har 3 000 innbyggere, og ligger i Nord-Troms innenfor tiltakssonen for Finnmark, slo seg sammen. Kommunene omfattes begge av Namdalstilskuddet og oppfyller kravene til småkommunetilskuddet.

Svaret fra kommunal- og regionalminister Navarsete var følgende:

«Satser i 2010 Beløp per Beløp per kommune innbygger Basistilskudd 9,2 mill Småkommunetilskudd 11,194 mill (tiltakssonen) Nord-Norge- og 3 550 kr Namdalstilskudd I dette eksemplet vil inndelingstilskuddet bestå av et basistilskudd og to småkommunetilskudd. Dette tilskuddet vil den nye kommunen få i 10 år, med en gradvis nedtrapping med 1/5 over de neste fem årene. I praksis fungerer det ved at inndelingstilskuddet fryses på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen. Tilskuddet vil bli justert for pris- og lønnsvekst. År Inndelingstilskudd
 År 1-10 31588 000 År 11 (80 %) 25 270 400 År 12 (60 %) 18 952 800 År 13 (40 %) 12 635 200 År 14 (20 %) 6 317 600 År 15 (0 %) Tabellen over viser inndelingstilskuddet for den nye kommunen i den første 15-årsperioden. De første 10 årene vil kommunen få 31,588 millioner kroner i inndelingstilskudd. Deretter vil det bli en gradvis nedtrapping med 20 prosent hvert av de neste fem årene.»

Etter at overgangsperioden er utløpt vil altså disse kommunene få 31 588 mill. 2010-kroner mindre enn før sammenslåing. Dette betyr at kommunene må effektivisere tilsvarende før kommunene tjener noe økonomisk på å slå seg sammen. Det sier seg selv at dette ikke gir gode nok incentiver til å slå seg sammen.

Konklusjon

For å sikre at ingen kommuner taper på å slå seg sammen bør følgende løsning velges:

Småkommunetilskuddet blir faset ut over for eksempel en 10-årsperiode, og tapet som oppstår pga. basistilskudd og eventuelt andre fordeler som bortfaller, blir fullt ut kompensert fra staten med et engangstilskudd.

Forslagsstillerne vurderer det slik at forslaget, som både inneholder elementer av pisk og gulrot, er et forslag som vil stimulere til færre kommuner uten at staten trenger å bruke tvang. Dette er fordi forslaget både vil legge et press på de minste kommunene for å få til sammenslåinger og fordi overføring av statlige penger, som engangskompensasjon, trolig vil være et forslag som vil gjøre det langt mer attraktivt å starte sammenslåingsprosesser.

Forslaget vil også sikre at etter at engangskompensasjonen er overført, vil kommuner på samme størrelse få inntekter etter samme regler.

Forslag

På denne bakgrunn vil forslagsstillerne fremme følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at småkommunetilskuddet blir utfaset over en periode på for eksempel 10 år og at kommuner som slår seg sammen, får fullt ut engangskompensasjon fra staten for tapet som oppstår på grunn av basistilskudd og eventuelt andre fordeler som bortfaller.

15. februar 2012

