

Utredning om framtidig kommunestruktur – Eidskog kommune

- Alternativ innstilling fra Fremskrittspartiet, Venstre og Høyre

Frp, V og H vil med dette legge frem en alternativ innstilling. Vi følger malen som utredningen fra Ap og Sp legger opp til.

1. Innledning

1.1. Bakgrunnen for utredningen

Utredningen, som er forfattet av gruppeleder for Ap og medlem av styringsgruppa, er et omfattende og grundig dokument.

Frp, V og H er i det vesentligste enig i kapittel 1 i utredningen fra «flertallet» i styringsgruppa, som består av ordfører (med dobbeltstemme), gruppeleder for Ap og gruppeleder for Sp, med unntak av at det ikke er gjennomført nabosamtaler i regionen med kommunene Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal slik nabosamtaler skal gjennomføres.

1.2. Prosess og arbeid i styringsgruppa

Frp, V og H har i 2 av styringsgruppemøtene fremmet forslag om at det bør gjennomføres en ny innbyggerundersøkelse våren 2016. En ny innbyggerundersøkelse hadde vært viktig for å fange opp hva som er folkets mening etter en opplyst debatt. Dette ble nedstemt begge ganger av flertallsrepresentantene fra Ap og Sp.

2. Datagrunnlag og metode

Frp, V og H mener at alle kommunene i Glåmdalsregionen bør gå sammen til én kommune og vil ikke utelukke Grue, Åsnes og Våler, slik «flertallet» i styringsgruppa har utredet.

3. Hoveddel

3.1. Kommunale tjenester

Kommunetesten fra Forbrukerrådet og kommunebarometeret fra Kommunal Rapport viser at det er forbedringspotensial på flere områder.

Frp, V og H mener at tjenestene fortsatt skal gis til innbyggerne der de bor. Sykehjemmene flyttes ikke, skolene vil være der skolebarna bor, barnehagene skal fortsatt være der hvor de minste barna bor.

Det er i dag forskjell på hvordan de kommunale tjenestene ytes i kommunene i regionen. KOSTRA viser at noen kommuner er bra på ett område, mens en annen kommune er bra på et annet. Vi mener at tjenestene fortsatt skal være gode, og på sikt bli enda bedre, ved at vi «tar» det beste fra alle dagens kommuner og bruker kompetanse og erfaring fra dette inn i en ny kommune. Dette vil styrke utøvelsen av dagens tjenester, bedre fagmiljøene, heve kompetansenivået, lettere å rekruttere fagpersoner, redusere sårbarheten, minske habiliteringsproblematikken og styrke rettssikkerheten.

BDO fremhever også dette i sin rapport og områdene barnevern og tekniske tjenester i dagens kommunestruktur som spesielt utfordrende.

3.2. Samfunnsutviklingen

Vi trenger nye og flere arbeidsplasser i regionen for å få befolkningsøkning og for å motvirke en stadig økende gjennomsnittsalder. Vi mener at én kommune i Glåmdal med ett kommunestyre, som har et helhetlig ansvar for planlegging og utvikling av hele Glåmdal uten kommunegrenser, vil være det beste i det lange løp både for næringsutvikling, befolkningsvekst, samferdsel og reiseliv.

Fylkesmannen i Hedmark har også i brev av 19.04.16 til ordførere, rådmenn og kommunestyrene i Glåmdal uttalt at «utfordringene med befolkningsutviklingen, framtidig alderssammensetning og økende kompleksitet i tjenesteproduksjon tilsier at det er behov for strukturendringer i Glåmdal».

3.3. Lokaldemokrati

Vi innser at det vil bli færre kommunestyremedlemmer i forhold til befolkningen og at det kan bety lengre avstand til politikere for folk flest. Vi mener likevel at verdien av politikere som har ansvar for hele regionen og kan drive reell politisk utvikling er viktigere enn at man er på fornavn med ordføreren. Synspunkter fra en ordfører med 50.000 innbyggere bak seg vil også veie tyngre overfor sentrale myndigheter.

For å gjøre avstanden til politisk ledelse kortere og engasjere forskjellige lokalsamfunn i en stor kommune, kan kommunestyret vedta å danne kommunedelsutvalg, som kan få

konkrete saksområder å jobbe med, med tilhørende budsjett. Aktive grendelag er viktig i forhold til lokal utvikling og tilhørighet.

3.4. Interkommunalt samarbeid

Vi er i dag avhengige av en rekke interkommunale samarbeid, for å utføre de lovpålagte oppgavene i regionen. Dette er meget ressurskrevende både å etablere, justere og avvikle. I dag må alle saker vedr. de interkommunale selskapene opp i kommunestyrene til alle eierkommunene. Dette er byråkratisk og svært tidkrevende.

Omfattende bruk av interkommunale samarbeid fører også med seg demokratiske utfordringer. Oppgaver som kommunestyret har ansvaret for flyttes fra rådmannen og delegeres til daglige ledere, styrer og representantskap. Det gir dårligere innsyn og mindre påvirkningsmuligheter for politikerne. Det må stilles krav til eierrepresentantene, som skal utøve eierskapet i representantskapet.

3.5. Økonomi

Fylkesmannen i Hedmark har i samme brev av 19.04.16 uttalt at «regionen har hatt store utfordringer med kommuneøkonomien, og det har vært avlagt mange regnskap med underskudd. Situasjonen er noe bedret. Økonomien blir fortsatt krevende på grunn av befolkningsutviklingen og utfordringer i tjenesteproduksjon. I tillegg kommer det endringer i inntektssystemet. Selv små endringer i forholdet mellom skatt og overføringer i inntektssystemet vil gi betydelige utslag».

4. Kommentarer til delkonklusjoner

Vi vil i dette kapitlet kommentere delkonklusjonene fra «flertallet» i styringsgruppa.

4.1. Delkonklusjon 1

Tjenestetilbudet/nivået i Eidskog ligger over gjennomsnittet for enkelte tjenesteområder, mens det ligger under for andre. Dette på bakgrunn av bl.a. KOSTRA-tallene. Eidskog er ikke bedre på alle områder, slik påstanden fra «flertallet» fremstår.

Vi er enige i at Eidskog samlet sett har et godt nivå på tjenestetilbudet, men vi er uenige i at tjenestetilbudet ikke blir høyere og kanskje vil falle dersom Eidskog går inn i en større kommune. Fagekspertene jobber best sammen og man kan avlaste hverandre i et team.

I framtiden vil kommunene få tilført nye oppgaver nettopp for å styrke lokaldemokratiet. For å kunne serve brukerne må en kommune da ha økonomi, ressurser og kompetanse til å levere optimale løsninger for disse oppgavene. Samtidig lever vi i en digital

kommunikasjonsalder der fysisk plassering ikke alltid er avgjørende for hvordan man gjør en jobb. Man må prioritere å bygge digitale løsninger og systemer som forenkler og forbedrer prosesser for brukere og saksbehandlere.

4.2. Delkonklusjon 2

Folkevalgte, administrasjonen og de ansatte har hatt en spesiell fokus på økonomistyring i flere år. Det vil være naturlig å videreføre dette også i en stor kommune i Glåmdal.

Når det gjelder nærhet mellom brukere, ansatte og folkevalgte ser vi ingen grunn til at dette skal bli dårligere i en større kommune. Noen tjenester, som ikke er avhengig av direkte kontakt med brukere og folkevalgte, kan samles. Andre tjenester skal fortsatt være der innbyggerne bor og nærheten vil da fortsatt være til stede.

Eidskog tilbyr stort sett gode kommunale tjenester i dag, men fremtidig befolknings- og teknologisk utvikling vil medføre store utfordringer hvis Eidskog skal bestå som egen kommune. I en stor kommune vil kompetanse, fagmiljøer, sårbarhet, habilitet og rettssikkerhet bli mer bærekraftig.

4.3. Delkonklusjon 3

Vår deltakelse i Byregionprosjektet er bra, men det krever noe mer enn ord. Det krever handling for å nå målene med både befolkningsvekst og 100 nye arbeidsplasser i regionen i året. En stor kommune i Glåmdal vil ha en større påvirkningskraft overfor sentrale myndigheter i forhold til å bli hørt, få støtte til prosjekter innen samferdsel, næringsutvikling og kompetanse og ikke minst i forhold til konkurransen med Hamar- og Elverumsregionene.

Påstanden om at «en kommunesammenslåing i den hypotetiske storkommunen kan føre til flere framtidige negative effekter på samfunnsutviklingen i Eidskog» er ubegrunnet og udokumentert av «flertallet».

4.4. Delkonklusjon 4

Vi er ikke enige i at en kommunesammenslåing vil være veldig negativ for lokaldemokratiet i Eidskog i framtiden. I Eidskog er det stort engasjement rundt om i bygdene og grendelagene. Ved å fortsette dette engasjementet og øke det i forhold til deltakelse i og påvirkning av lokaldemokratiet har vi tro på at Eidskogs innbyggere også vil bli hørt i en stor kommune. Dette kan utøves ved å møte opp og engasjere på de rette arenaene og overfor de rette personene. Det er ingen grunn til at dette vil bli svekket i en fremtidig storkommune.

5. Konklusjon og anbefaling til Fylkesmannen i Hedmark

Frp, V og H er av den oppfatning at utredningen er «farget» av synet til saksbehandler og at den ikke er objektivt fremstilt, slik en så viktig sak burde være.

Vi er ikke enige i anbefalingen om at Eidskog kommune skal bestå som egen kommune.

Vedlegg 1. Kommunestyrevedtak om prosessen med kommunestruktur.

K-112/15 Endelig vedtak: Enstemmig

1. Kommunestyret vedtar beskrevne prosess for kommunestruktur i Eidskog kommune med foreslåtte endringer:
 - a) Innen 1.1.16 – gjennomført Innbyggerundersøkelse (gjennomføres av regionrådet)
 - b) Innen 1. februar 2016 – gjennomført nødvendige nabosamtaler og avklart hvilke kommuner det eventuelt jobbes videre med (politisk initiert og styrt prosess).
 - c) Innen 1. mars 2016 – gjennomført nødvendige samtaler med tillitsvalgte og fagorganisasjoner
 - d) Innen 15. april 2016 – gjennomføres folkemøte med utgangspunkt i bla. nabosamtaler og møte med grendelagene. Dette gjøres på bakgrunn av et bredt faktabasert kunnskapsgrunnlag (inkl. BDO rapporten).
 - e) Innen 1. juli 2016 – vedtak om eventuell kommunesammenslåing oversendt Fylkesmannen.
 - f) Parallelt med valg til Stortinget september 2017, gjennomføre rådgivende folkeavstemming hvis kommunestyret har vedtatt intensjon om sammenslåing.
2. Kommunestyret vedtar opprettelse av styringsgruppe for kommunestruktur prosessen som skal bestå av Ordfører og gruppelederne, eller den gruppeleder oppnevner som stedfortreder.

Vedlegg 2. Oversikt over indikatorer og vektorer i TBU (2015)

Produksjonsindeks 2014

Sektor / Indikator	Vekt
Barnehage (BH)	0,165
Korrigerte oppholdstimer i kom. og priv. barnehager i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,8
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	0,1
Antall m ² leke og uteareal per barn i alle barnehager	0,1
Grunnskole (GS)	0,263
Grunnskolepoeng (korrigert)	0,752
Læringsmiljø	0,188
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunale SFO	0,030
Andel av brukerne av kommunale SFO med fulltids plass	0,030
Primærhelsetjeneste (PH)	0,054
Antall timer per uke av leger i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,435
Antall timer per uke av fysioterapeuter i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,361
Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold behovskorrigert innbyggertall	0,204
Pleie og omsorg (PO)	0,364
Mottakere av hjemmetjenester i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,437
Beboere i institusjon i alt i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,363
Andelen av institusjonsplasser som er i enerom	0,091
Andel tjenestemottakere med minst to hjemmetjenester	0,109
Barnevern (BV)	0,041
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,268
Barn 0-17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,532
Andel ansatte med fagutdanning	0,200
Sosialkontortjenester (SK)	0,063
Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,465
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,465
Nettoutgifter til kvalifiseringsordningen i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,070
Kultur (KU)	0,050
Bokbestand ved bibliotekene per innbygger	0,251
Utlån av bøker per innbygger	0,251
Antall kinoforestillinger per innbygger	0,047
Besøk kino per innbygger	0,047
Støtte til aktivitetstilbud til barn og unge per innbygger 6-18 år	0,404

Note: Tilhørende sektorvekt er angitt med høyrejusterte, fete bokstaver

Vedlegg 3. Resultatene fra Innbyggerundersøkelsen

Bruk av forskjellig datagrunnlag for å undersøke nivået eller produksjonen av kommunale tjenester kan være utfordrende på grunn av flere element¹. Blant annet kan forskjellig sosiale og demografiske forhold som utdanning og alder påvirke utfallet. Dette sammen med andre element som inntektene til kommunen, og antall innbyggere. Det er derfor nødvendig med statistisk analyser hvor man kan undersøke sammenhengen mellom tjenestetilbud og kommunestørrelse, når det justeres for forskjellige element som kan påvirke utfallet.

DIFI har gjennomført Innbyggerundersøkelsen i tre omganger; 2010, 2013 og 2015. I

kjølevannet av Innbyggerundersøkelsen 2010, kom det flere vitenskapelige artikler hvor

¹ Som nevnt tidligere på side 4.

datagrunnlaget fra DIFI ble benyttet eller diskutert. Her ble det forsøkt å undersøke sammenhengen mellom tilfredshet med de enkelte kommunale tjenestene (som mål på tjenestetilbudet) og kommunestørrelse, når det ble justert for blant annet element som; alder, kjønn, utdanningsnivå, år bodd i kommunen, inntektsnivå til husholdningen, frie inntekter til kommunen osv.

Her gis det en oppsummering av tre de artiklene:

- Monkerud og Sørensen (2010, s.281)² finner at økt befolkningsstørrelse gir fallende tilfredshet innenfor barnehage, sykehjem, aldershjem/omsorgsbolig, hjemmesykepleie, helsestasjon, hjemmehjelp, og sosialtjenesten. Samtidig finner de at tilfredsheten øker innenfor tjenestene kollektivtransport i kommunen og folkebibliotek med økt befolkningsstørrelse. Når det justeres for blant annet frie inntekter til kommunen, og alder, kjønn, utdanningsnivå til innbyggerne.
- Christensen (2011, s.15) finner at økt befolkningsstørrelse gir fallende tilfredshet innenfor barnehage, grunnskole, sykehjem, aldershjem og hjemmesykepleie. Når det justeres for blant annet frie inntekter til kommunen, og alder, kjønn, utdanningsnivå til innbyggerne.
- Christensen og Midtbø (2011, s.15) undersøker tilfredsheten innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester, og da om kommunen er en «småkommune»³ eller ikke. De finner at «småkommuner» har høyere tilfredshet enn større kommuner, innenfor tjenester som; sykehjem, aldershjem/omsorgsbolig, hjemmesykepleie, helsestasjon, hjemmehjelp, og sosialtjenesten. Men de finner også at tilfredsheten med legevaktstjenesten er lavere i «små kommuner», enn i større kommuner. Når det justeres for forskjellige trekk ved innbyggerne og kommunen.

Samlet sett gir de statiske analysene grunnlag for å konkludere med at tilfredsheten med kommunale tjenester innenfor barnehage, grunnskole, helse – og omsorgstjenester, og

² Denne artikkelen ble det referert til i Kriterier for god kommunestruktur fra 2014 (også kalt Vabo-utvalget), men hvor resultatene i artikkelen ikke er i samsvar med konklusjonen. Samtidig som det hovedsakelig fokuseres mest på en samlet variabel over tjenestetilbudet som inneholde mye forskjellige, og ikke enkelt tjenestene.

³ I den artikkelen blir det definert som kommune med under 5000 innbyggere.

sosialtjenestene faller med økt befolkningsstørrelse. Dette når det justeres for forskjellige trekk ved innbyggerne og kommunen.

Litteraturliste

Angell, E., Bro, J. & Ringholm, T. (2015). Brikker som mangler – kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse. NORUT 2015

Bakkeli, V., Jensen, R.S. & Moland, L.E. (2013). Kompetanse i kommunene. Fafo-rapport 2013:51. Oslo: Fafo.

Baldersheim, H. Pettersen, P. Rose, L. Øgård, M. (2003). Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Baldersheim, H., Pettersen, P. A. & Rose, L. A. (2011). Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Dokumentasjonsrapport. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Bjercke, P. Eilertsen, R. (2015). Samarbeid lønner seg. De Facto, rapport 2012:2.

Christensen, D. A. (2011). Kommunenes betydning for tilfredshet med utvalgte kommunale velferdstjenester? Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Christensen, D.A. Midtbø, T. (2011). Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si? Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Notat 2-2011.

Dahl, R. Tufte, E. (1973). Size and democracy. Stanford university press.

Denters, Bas; Goldsmith, Michael; Ladner, Andreas; Mouritzen, Poul Erik & Rose, Lawrence E (2014). Size and Local Democracy. Edward Elgar Publishing.

Erichsen, A. Jensen, B. Narud, O. (2015). Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse. Samfunn og økonomi, 2015:2.

Fodnesbergene, G. (2008). Flyttemotivundersøkelsen 2008. SSB

Hansen, L. Kjøllesdal, K. Kristiansen, A. Nonseid, J. Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne? Difi rapport 2013:6. Oslo: Difi.

Glensvik, A. Klingenberg, S. Staalesen, P. (2013). Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing. Proba Samfunnsanalyse, 2013:12.

Jacobsen, D. Schønning Holtskog, K. (2013). Nærhetseffekten- kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi. Tidsskrift for samfunnsforskning, 2013/4

Jensen, B. Jansen, A. (2016). Folkestyre eller elitestyre. Oslo: Res publica

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommuneproposisjonen 2017 (prop. 123 s, (2015-2016))

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2015.

- Kjøllestad, K. Nonseid, J. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5. Oslo: Difi
- Lassen, David Dreyer og Serritzlew, Søren. 2011. Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Long-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105 (2): 238–258. 20 sider.
- Leknes, E. (2013). Interkommunalt samarbeid: konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS 2013/008. Oslo: IRIS
- Monkerud, L. C. & Sørensen, R., J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2010, 26(04), s. 265-295.
- Mønnesland, J. (2016). Endring av inntektssystemet for kommunene: virkninger for kommuner med spredt bosetting.
- NIBR. (2012). Kommunal organisering, NIBR-rapport 2012:21.
- NOU 1995: 17. (1995). Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *American Economic Association*, s. 1120-1149.
- Offerdal, A. (2016). Kapittel i: Jensen, B. Jansen, A. (2016). *Folkestyre eller elitestyre*. Oslo: Res publica
- Ringholm, T. Aarsæther, N. Nygaard, V. Selle, P. (2009). Kommunen som samfunnsutvikler. *Norut* 2009:8.
- SSB, Statistikkbanken (2016)
- Strøm, S., & Vislie, J. (2007). Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thuve, M. Antonsen, S. Harsem, Ø. (2015). Utredning av kommune-struktur i Glåmdalsregionen. BDO
- Vareide, K. Owren, M. (2015). Regional analyse for Glåmdal 2014. Attraktivitetsanalyse: Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier. Telemarksforskning. TF-notat nr. 75/2014
- Williamson, O. E. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology* Vol. 87, No. 3, s. 548-577 .
- Whitmore Schanzenbach, D. (2014). DOES CLASS SIZE MATTER? *National Education Policy Center*
- Østre, S. (2005). Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd. Oslo: Kommuneforlaget