

Eidskog kommunes utredning om framtidig kommunestruktur

Politiske saksbehandlere: Alexander Berg Erichsen

1. Innledning

1.1 Kort om bakgrunnen for utredningen

Alle kommuner i landet har blitt anmodet av flertallet på Stortinget om å utrede kommunestrukturen. Kommunene er blitt bedt om å gjøre vedtak om framtidig kommunestruktur før 01.07.2016.

Videre har Fylkesmannen fått i oppgave av Stortinget, om å vurdere og anbefale framtidig kommunestruktur i fylket i løpet av høsten 2016 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I den sammenheng ønsker Fylkesmannen å benytte seg av vedtak fra de forskjellige kommunene, samt kommunenes utredning eller innspill til framtidig kommunestruktur som grunnlag for anbefalingen.

Eidskog kommunestyret har imøtekommet anmodningen fra Stortinget. Kommunestyret vil derfor gjennomføre en politisk utredning om framtidig kommunestruktur og behandle spørsmålet om eventuelle endringer i kommunestrukturen før 01.07.2016 (nærmere bestemt 16.06.2016). Dette som følge av det enstemmige vedtaket i sak K-112/15¹ (08.12.15).

Gjennom behandlingen av og vedtak om eventuelle endringer i kommunestrukturen i kommunestyremøtet 16.06.2016, ønsker kommunestyret at denne utredningen skal legges ved og benyttes av fylkesmannen i Hedmark som grunnlag for anbefalingen.

1.2 Prosess og arbeid i styringsgruppa

I vedtaket fra sak K-112/15 (08.12.15) vedtok også kommunestyret hvordan prosessen fram til endelig behandling av saken skulle være. Det ble satt ned datoer og hvilke aktører som spesielt skulle bli invitert til å legge fra innspill. Samtidig ble det satt ned en styringsgruppe

¹ Vedtaket ligger som vedlegg 1 i dette dokumentet

som skulle ha ansvar for prosessen. Styringsgruppa består av gruppelederne fra de forskjellige partiene i kommunestyret, samt ordfører. Styringsgruppa har hatt flere møter gjennom 2016, og også møter med andre forskjellige aktører. Det ble vedtatt spesifikke datoer for møte med de forskjellige aktørene, basert på tidsplanen fra vedtaket fra sak K-112/15. Videre ble det gjennomført møter på disse datoene:

- 14. mars møte med tillitsvalgte
- 4. april møte med grendelagene.
- 28. april møte med elevrådet
- 3. mai folkemøte om kommunestruktur

I møte 4. april ble også grendelagene oppfordret til å invitere styringsgruppa til møter om kommunestruktur. To av grendelagene benyttet seg av den muligheten og inviterte derfor til møte om kommunestruktur på disse datoene:

- 18. mai Finsrud grendelag
- 25. mai Vestmarka grendelag

Det ble gitt innspill fra de forskjellige aktørene. Referatene fra disse møtene ligger som vedlegg i dette dokumentet.

I vedtaket fra sak K-112/15 ble det også vedtatt at Eidskog kommune skulle gjennomføre «nabosamtaler» med andre aktuelle kommuner. I den sammenheng har det blitt gjennomført «nabosamtaler» med:

- Kongsvinger
- Regionale samtaler med Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal

Aurskog-Høland ønsket ikke å gjennomføre en «nabosamtale» i 2016, ved at de har klart signalisert at de ikke ønsker kommunesammenslåing med Eidskog, men heller med Rømskog. Det ble dog gjennomført «nabosamtale» med Aurskog-Høland i 2015.

1.3 Premiss for utredningen

Det er tverrpolitisk enighet om at framtidig kommunestruktur må være utformet til det beste for Eidskogs befolkning. Alle partier representert i kommunestyret i Eidskog er enig om at vi må anbefale en kommunestruktur som utvikler og styrker Eidskog samfunnet. Derfor er den overordnet premisset for denne utredning er hva som er best for Eidskogs befolkning.

Videre er det avgjørende at vi retter blikket mot hvordan det framtidige Eidskog samfunnet skal være. Med sistnevnte aspekt ligger det også inn en forståelse om tidsperioden utredningen skal vurdere strekker seg lengere enn dagens kommunestyreperiode.

Samlet sett gjenspeiles også premisset for utredning i kommunenes slagord; *Vi skal ta ansvar for et sterkt og levedyktig samfunn. – også for framtidens generasjoner.*

1.4 Hvilke områder som vurderes

I brev fra fylkesmannen i Hedmark til Eidskog kommune, datert 17.03.15 (ref: 2014/4675) framkommer det flere områder som kan vurderes, men hvor det legges opp til lokal avgjørelse om hvilke områder som bør vektlegges. Kommunestyret i Eidskog er av den forståelsen at disse områdene er essensielle, når det framtidig kommunestruktur skal vurderes:

- Kommunen som tjenesteyter
- Kommunen som samfunnsutvikler
- Kommunen som demokratisk arena

Innunder disse tre hovedpunktene vil det en del andre områder bli indirekte vurdert;

- Befolkningsutvikling
- Økonomi
- Næringsutvikling
- Kompetanse
- Interkommunalt samarbeid

1.5 Struktur på utredning

Denne utredningen har startet med en innledningen. Deretter et kort avsnitt om datagrunnlag, metode og forutsetninger. Størstedelen av utredningen vil bestå av en hoveddel, hvor de tre hovedområdene skal vurderes med hensyn til behov for endringer av kommunestrukturen. Til slutt en konklusjon og gjennom det en anbefaling til fylkesmannen.

2. Datagrunnlag og metode

I denne utredningen vil det bli benyttet både faglige artikler og rapporter for å underbygge våre argumenter. Samtidig som det vil bli benyttet politisk skjønn, som er avgjørende for at

folkets mening skal høres. Det vil derfor være en kombinasjon bestående av faglig begrunnet argumenter og en lokaldemokratisk forståelse som vil være analyseverktøyet for denne utredningen. Alle faglige tekster vil det være referanse til i litteraturkapittelet.

I hoveddelen vil det bli vurdert det tre hovedområdene med hensyn til to scenario;

- **Eidskog kommune består**
 - Befolkning: 6165 i 1.kvartal 2016
 - Areal av land og ferskvann: 640.39 km² i 2016

- **Eidskog kommune sammenslått med flere enn en kommune²**
 - Befolkning: 36954 i 1.kvartal 2016
 - Areal av land og ferskvann: 2701.72 km² i 2016³

I sistnevnte scenario forutsettes det da at Eidskog vil bestå av ny større kommune, både areal – og befolkningsmessig. Den nye hypotetiske kommunen består av Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal og Eidskog. Dette ved at både Grue, Våler og Åsnes kommune har signalisert at de ikke ønsker å være en del av en større Glåmdalskommune.

3. Hoveddel

3.1 Eidskog kommune som tjenesteyter i dag

Produksjon av de lovpålagte tjenestene er en av de viktigste oppgavene til en kommunene. Kvaliteten og omfanget på tjenestene er også i stor grad avgjørende for utviklingen og livskvaliteten for enkeltpersonen, men også for hele Eidskog samfunnet. Gode kommunale tjenester er også av stor nasjonal interesse som følge av effektene, kommunale tjenester i den enkelte kommunene, har på landet som helhet. Det er derfor viktig at det produseres gode kommunale tjenester i Eidskog i dag, og i framtida.

I denne sammenheng her er det av interesse å måle eller undersøke hvordan tjenestene tilbys i Eidskog i dag og hvordan de muligens vil tilbys i framtida. Et begrep som ofte dukker opp i måle sammenheng er; kostnadseffektivitet. Det er dog noen utfordringer med å benytte det begrepet som måleverktøy i kommunal sammenheng, og det vil bli forklart her.

² Årsaken til at det er flere enn en kommune, er at det er tverrpolitisk enighet om at det utenkelig å kun slå seg sammen med en kommune.

³ Befolknings – og arealdata er hentet fra SSB (Statistikkbanken, 2016)

Kostnadseffektivt kan forstås som å produsere en vare eller tjeneste til lavest mulig kostnad⁴ (Strøm og Vislie, 2007). I vareproduksjonen kan begrepet være et nyttig og treffende begrep, som beskriver (en tilnærmet) optimal organisering av produksjonen. Derimot i produksjonen av tjenester er begrepet lite dekkende, hvis ikke elementet kvalitet bringes inn⁵. For illustrere utfordringen med å benytte begrepet kostnadseffektivitet uten å ta med kvalitet, gis her et eksempel;

Det eksisterer to skoleklasser med en lærer hver i klassen. I den ene klassen er 20 elever, mens i den andre er 40 elever. Ved å benytte den snevre forståelsen av begrepet kostnadseffektivitet, vil lærer med 40 elever være dobbelt så kostnadseffektiv som den andre læreren. Men klassestørrelse påvirker læringsutbyttet til eleven, og større klasser alt annet likt gir lavere læringsutbyttet for eleven (Whitmore Schanzenbach, 2014). Vi har derfor et fall i kvaliteten som følge av flere elever i klassen. Eksemplet forklarer derfor at vi må legge til kvalitet, når vi skal benytte begrepet kostnadseffektivitet i kommunal sammenheng.

Det er dog vanskelig å måle kostnadseffektiviteten mellom forskjellige kommuner. Årsaken til dette er:

- Forskjellige sosiale og demografiske forhold
- Forskjellig geografisk størrelse på kommunen og grad av befolkningstetthet
- Den økonomiske tilstanden til kommunen, eller inntektsnivået til kommunen.
- Forskjellig kostnadsnivå mellom forskjellige kommuner
 - Større eller mindre grad av tilbud i produkt, eiendom - og arbeidsmarkedet i kommunen eller regionen
- Inntektssystemet til kommunen skal være utformet slik at både differanser i inntekter og kostnader blir utjevnet. Men det er ikke en fullstendig inntektsutjevning, og kostnadsutjevningen er basert på estimat og ikke faktiske kostnader.
- Rapporteringsfeil i datagrunnlag og forskjellig organisering kan gi feilkilder i datagrunnlag som skal være objektivt og sammenlignbart.⁶

⁴ Eller minst mulig bruk av innsatsfaktorer som arbeid og realkapital.

⁵ Selvsagt er kvalitet et viktig aspekt også i vareproduksjonen.

⁶ Som KOSTRA tall fra SSB (Iles Ranheim og Østre, 2011).

Samtidig kan forskjellige prioriteringsønsker⁷ mellom kommunene, som gjenspeiler preferansene til innbyggerne også gjøre det vanskelig å måle kostnadseffektiviteten. Noen kommuner ønsker å satse relativt sett mer på eldreomsorg, mens andre kommuner ønsker å satse relativt mer på grunnskolen osv. Med alle disse utfordringene kan det være flere kilder som gjør det vanskelig å måle kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjonen mellom kommuner.

Istedenfor å fokusere på kostnadseffektivitet i produksjonen av kommunale tjenester i Eidskog, vil det heller fokuseres på nivået på tjenestene. Teknisk beregningsutvalg⁸ (TBU) har i de siste årene gjennomført en beregning av en produksjonsindeks for de forskjellige kommunene. Hvor «Produksjonsindeksen er et samlemål på kommunenes tjenesteproduksjon basert på indikatorer for tjenestetilbudet for de ulike sektorer» (TBU, 2015, s.109).

Det vil si Produksjonsindeksen forsøker å fange opp både samlet sett, men også sektorvis hvordan nivået er på tjenestetilbudet er i de forskjellige kommunene. Her vil siste versjon av Produksjonsindeksen benyttes, som kom i november 2015, som angir nivået for 2014.

Videre forklares det dypere hva Produksjonsindeksen⁹ inneholder og hvilke sektorer som utgjør indeksen;

«Den produksjonsindeksen som beregnes er basert på delindekser for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. De øvrige sektorer (administrasjon, teknisk sektor, samferdsel, bolig og næring) er utelatt fordi det er vanskelig å finne gode indikatorer på tjenesteproduksjonen. De tjenestene som er inkludert i totalindeksen utgjorde om lag 73 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter i 2014.» (TBU, 2015, s.109)

Sektorene som utgjør indeksen står derfor for en stor andel av bruttodriftsutgifter, og for viktige velferdstjenester. Indeksen inneholder forskjellige kriterier med vektorer som gir

⁷ Samtidig kan det skilles mellom kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Hvor sistnevnte begrep kan forstås som å nå et politisk målsetninger/prioritering til lavest mulig kostnad (Østre, 2005)

⁸ I «Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi» (november 2015).

⁹ Fra nå vil Produksjonsindeksen bli omtalt som indeksen.

sektorresultatene, og deretter utgjør sektorresultatene¹⁰ et samlet resultat for de forskjellige kommunene¹¹. I flere av delkriteriene i sektorene korrigeres det for forskjellig sosiale og demografiske forhold.

I TBU (2015) skrives det også at formålet med indeksen er å si noe om nivået på de forskjellige tjenestene og ikke om tjenestene produseres kostnadseffektivt. Indeksen innehar noen av de samme utfordringene, som tidligere nevnt under utfordringer med å måle kostnadseffektiviteten. Blant annet er det bruk av KOSTRA tall, og hvor man kan spørre seg om sammenligningsbarheten mellom kommunene. Samtidig vet vi at sosiale og demografiske forhold spiller inn på:

- forskjellige former for resultat¹²
- prioriteringer

Det kan også stilles spørsmål om det er ett hensiktsmessig valg av delkriterier i sektorene og om de da gjenspeiler nivået i tjenesten. Indeksen har derfor sine svakheter, som andre måleverktøy har. Men til indeksens forsvar kan det sies at flere av delkriteriene i sektorene korrigeres det for forskjellig sosiale og demografiske forhold. Slik at resultatene fra indeksen kan gi oss en indikasjon på tjenestenivået for viktig kommunale tjenester i Eidskog.

Tjenestetilbudet i Eidskog vil sammenlignes opp mot gjennomsnittet i:

- Landet samlet sett
- Hedmark, Oppland, Akershus og Østfold
- De andre kommunene i den «hypotetiske stor-kommunen»¹³.

Årsaken til dette er at det er relevant å undersøke nivået i Eidskog opp imot gjennomsnittet i kommuner i andre østlandsfylker; som kan ha relativt like forhold som Eidskog. Det kan da gi en indikasjon på om tjenestenivået er bedre eller dårligere enn andre kommuner som kan ha relativt sett like forhold som Eidskog. Dette sammen med en sammenligning med landet samlet sett.

¹⁰ Sektorresultatene er deretter vektet. Mest sannsynlig er vektene basert på brutto/nettodriftsutgifter sektorene utgjør av samlet brutto/nettodriftsutgifter. Les mer om metoden og datagrunnlaget i TBU (2015, s.79-81).

¹¹ Vektene og kriteriene fra indeksen 2014 ligger som vedlegg.

¹² Som f.eks. grunnskolepoeng.

¹³ Nord-Odal, Sør-Odal, Kongsvinger

Sammenligningen med de andre kommunene i den hypotetiske stor-kommunen gir en indikasjon på om Eidskog går inn i en ny-kommune med kommuner som har høyere eller lavere nivå på kommunale tjenester enn Eidskog. Det igjen kan være en indikasjon på om tjenestetilbudet blir bedre eller dårligere.

For å kunne tolke tall og resultat er det avgjørende å vite hva de representerer av informasjon. Her gis beskrivelsen fra TBU (2015, s.19);

For sektorindeksene og samlet produksjonsindeks indikerer en indeksverdi over 100 at tjenestetilbudet er bedre enn gjennomsnittet, mens en verdi lavere enn 100 indikerer at tjenestetilbudet er dårligere enn landsgjennomsnittet. En verdi på 110 indikerer for eksempel at tjenestetilbudet er 10 prosent bedre enn landsgjennomsnittet.

Her forklares det relativt tydelig hvordan man skal tolke resultatene. Videre her vil nå resultatene presenteres i tabellform, og med en kort tolkning.

Tjenestenivå for Eidskog, fire østlandsfylker og landet samlet i 2014

Her sammenlignes tjenestenivået i Eidskog med landet samlet sett og fire østlandsfylker I tabell 1 gis produksjonsindeksen for de forskjellige enhetene, og i tabell 2 vises differansen. Hvor det er en positiv differanse mellom Eidskog og en annen enhet, er det markert med en grønn boks og motsatt med rød boks.

Tabell 1. Tjenestenivå for Eidskog, 4 østlandsfylker og landet samlet i 2014

Enhet	Eidskog	Hedmark	Akershus	Oppland	Østfold	Landet
Barnehage	104.4	101.1	98.9	98.6	101.1	100.0
Grunnskole	93.8	98.7	102.3	98.3	100.7	100.0
Primærhelsetj.	101.2	104.9	95.0	111.6	95.7	100.0
Pleie/omsorg	106.9	101.7	94.5	102.6	100.6	100.0
Barnevern	156.1	114.3	87.9	107.5	94.9	100.0
Sosialkontor	134.0	119.0	92.2	108.8	101.6	100.0
Kultur	35.3	78.3	67.2	95.2	74.6	100.0
Samlet	102.9	101.4	95.5	101.6	99.0	100.0

Tabell 2. Differanse mellom tjenestenivå mellom Eidskog og gjennomsnitt for fylker og landet

Tjeneste	Differanse	Differanse	Differanse	Differanse	Differanse
----------	------------	------------	------------	------------	------------

	Eidskog-Hedmark	Eidskog-Akershus	Eidskog-Oppland	Eidskog-Østfold	Eidskog-landet
Barnehage	3.3	5.5	5.8	3.3	4.4
Grunnskole	-4.9	-8.5	-4.5	-6.9	-6.2
Primærhelsetj.	-3.7	6.2	-10.4	5.5	1.2
Pleie/omsorg	5.2	12.4	4.3	6.3	6.9
Barnevern	41.8	68.2	48.6	61.2	56.1
Sosialkontor	15	41.8	25.2	32.4	34.0
Kultur	-43	-31.9	-59.9	-39.3	-64.7
Samlet	1.5	7.4	1.3	3.9	2.9

Resultatet fra tabell 2 viser at Eidskog har samlet sett et høyere tjenestenivå enn gjennomsnittet for alle kommunene i fylkene Hedmark, Oppland, Akershus, Østfold og for landet samlet. **Dette er en indikasjon på at tjenestenivået i Eidskog kan være høyere enn de andre fylkene og for landet samlet sett. Vi har også høyere indeksverdi innenfor sektorer som barnehage, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontor og innenfor primærhelsetjenestene imot Akershus, Østfold og landet samlet sett. Benytter man seg av TBU beskrivelse den samlede produksjonsindeksen, kan det sies at Eidskog har om lag 3 prosent bedre tjenestetilbud enn landet samlet.**

Det er derimot to sektor som har en lavere indeksverdi i Eidskog enn i de andre enhetene, og det er grunnskole og kultur. At Eidskog har en lavere indeksverdi innenfor grunnskole, kan være et tegn at det bør allokere mer ressurser og oppmerksomhet til sektoren, enn det er i dag. I Eidskog er det dog en tverrpolitisk enighet om at barn og unge skal være det viktigste satsningsområdet framover. Tiden etter arbeidet med kommunereform frigjør også tid og ressurser som kan benyttes på å styrke et viktig område som grunnskolen.

Den andre sektoren som har en lavere indeksverdi er kultur, og der er nivået radikalt lavere enn de andre enhetene. En av flere mulige årsaker til dette, kan være at to av fem delkriterier er innenfor konsum/bruk av kinotjenester. I Eidskog har vi ikke en kommersiell eller kommunalt drevet kino, men vi har innslag av bygdekinoer. Dessuten er det kino i Kongsvinger som også blir benyttet av innbyggerne i Eidskog. Delkriteriene innenfor kultur fanger heller ikke opp om tilbud som konserter, foredrag, kulturuke eller andre kulturarrangement. I Eidskog har vi flere slike kulturtilbud, og vi har et meget godt samlet kulturtilbud. Det er for øvrig forståelig at dette ikke er en del av kriteriene, på grunn av

vanskeligheten med valid datagrunnlaget innenfor området. Derimot burde muligens sektoren kultur i indeksen ha et annen betegnelse enn kultur.

Et siste moment som må nevnes når det gjelder den lave indeksverdien og delkriteriene i sektoren kultur, er at støtte til barn- og unge mellom 6-18 år er vektet høyt i sektoren fra TBU. I Eidskog har vi avsatt i mange år på rad kulturmidler på 225 000 kr. Disse midlene er ikke låst til barn og unge, men i tildelingskriteriene til de midlene, er det eksplisitt nevnt at tiltak som er rettet mot barn og unge vil bli prioritert. Om det kommer fram i indeksen er det usikkert om.

Sektoren kultur er relativt lavt vektet i forhold til de andre sektorene i samlet produksjonsindeks, men den trekker ned den samlede produksjonsindeksen for Eidskog. Slik at med mer treffsikre delkriterier innenfor kultur, kunne Eidskog hatt enda høyere samlet produksjonsindeks.

Tjenestenivå for Eidskog og de andre kommunene i den «hypotetiske stor-kommunen»

Her sammenlignes tjenestenivået i Eidskog med de andre kommunene i den «hypotetiske stor-kommunen». I tabell 3 gis produksjonsindeksen for de forskjellige enhetene, og i tabell 4 vises differansen. Her er det likt som sist; grønn boks markerer en positiv differanse og rød boks markerer en negativ differanse.

Tabell 3. Tjenestenivå for Eidskog og de andre kommunene i den «hypotetiske stor-kommunen» 2014

Enhet	Eidskog	Kongsvinger	Nord-Odal	Sør-Odal
Barnehage	104.4	95.7	99.1	107.3
Grunnskole	93.8	98.9	93.5	105.7
Primærhelsetjenesten	101.2	87.4	93.3	101.4
Pleie/omsorg	106.9	96.4	97.4	95.9
Barnevern	156.1	131.5	118.7	121.4
Sosialkontor	134.0	122.2	131.2	131.0
Kultur	35.3	65.9	66.6	64.8
Samlet	102.9	98.0	97.9	102.4

Tabell 4. Differanse mellom tjenestenivå mellom Eidskog og de andre kommunene i den «hypotetiske stor-kommunen» 2014

Enhet	Differanse Eidskog - Kongsvinger	Differanse Eidskog - Nord-Odal	Differanse Eidskog - Sør-Odal
Barnehage	8.7	5.3	-2.9
Grunnskole	-5.1	0.3	-11.9
Primærhelsetjenesten	13.8	7.9	-0.2
Pleie/omsorg	10.5	9.5	11.0
Barnevern	24.6	37.4	34.7
Sosialkontor	11.8	2.8	3.0
Kultur	-30.6	-31.3	-29.5
Samlet	4.9	5.0	0.5

Resultatet fra tabell 4 viser at Eidskog har samlet sett et høyere tjenestenivå enn gjennomsnittet enn de andre kommunene i den «hypotetiske stor-kommunen». Differansen mellom Eidskog og Sør-Odal er dog liten, og sistnevnte kommune gjør det bra på flere områder. **Men samlet sett er dette en indikasjon på at tjenestenivået i Eidskog kan være høyere enn de andre kommunene, i 2014.**

Hvis Eidskog skulle gått inn i en «hypotetiske stor-kommunen», vil Eidskog bli en del av en kommunesammenslutning som har lavere nivå på samlet produksjonsindeks enn det Eidskog har i 2014.

I TBU (2015) er det også en oversikt over samlet produksjonsindeks fra 2012-2014. Den viser at blant de fire kommunene har Eidskog enten høyest eller nest høyest indeksverdi, og i alle årene høyere enn landet samlet. I tabell 5 vises dette.

Tabell 5. Samlet produksjonsindeks over 3 år

Kommune	2012	2013	2014
Kongsvinger	99.3	98.1	98.0
Nord-Odal	101.3	101.3	97.9
Sør-Odal	104.7	102.4	102.4
Eidskog	103.0	101.8	102.9

I to av årene har Sør-Odal den høyeste samlede produksjonsindeksen, mens for 2014 har Eidskog høyest. Eidskog har i alle årene er samlet produksjonsindeks over 100, som vitner om at vi ligger over landsgjennomsnittet. Kongsvinger har lavest indeksverdi, utenom i 2014.

Dette viser at også over en litt lengere tidsperiode, så har Eidskog et høyere nivå på tjenestetilbudet enn landet samlet og ovenfor andre kommuner i den «hypotetiske stor-kommunen».

Eidskog i dagens kommunegruppe imot Eidskog i en større sammenslått kommunegruppe. I Produksjonsindeksen sier noe om tjenestetilbudet/nivået i de forskjellige kommunene. Men er det noen form for sammenheng mellom tjenestetilbudet og kommunestørrelsen? Årsaken til at dette er interessant, er å se om større eller mindre kommuner har bedre eller dårligere tjenestetilbud. Dette i forhold til om tjenestetilbudet blir bedre eller dårligere som følge av en flere kommuner, blir en større kommune. Det er så klart veldig mange forskjellige forhold som spiller inn om tjenestetilbudet blir bedre eller dårligere som følge av en sammenslåing. Uansett kan dette ses som en undersøkelse av påstanden om at med større kommuner, skapes det bedre tjenestetilbud.

Kommunegruppene er delt inn fire grupper. Hvor den første gruppen er den gruppen Eidskog er i dag, og de andre gruppene er basert på om Eidskog slår seg med 1 til 3 av de aktuelle kommunene.

Tabell 6. Samlet produksjonsindeks 2014 og fire forskjellige kommunegrupper

Kommune gruppe	Gjennomsnitt samlet produksjonsindeks	Antall observasjoner
Under 10000	106.01	261
10000-20000	97.63	58
20000-30000	97.00	25
30000-40000	99.39	8
Eidskog	102.90	1

Fra tabell 6 kan det leses at samlet produksjonsindeks er lavere for alle kommunegruppene større kommunegrupper¹⁴ enn det Eidskog er i dag. Slik at påstanden om større kommuner gir bedre tjenestetilbud/nivå er ikke i samsvar med resultatene fra TBU (2015).

¹⁴ Gruppeinndeling er alltid vanskelig, men det her forsøkt å gjort på en logisk og rasjonell måte. Antall observasjoner blir færre desto større kommunegrupper det er, og man kan spørre seg om resultatet er sterkt påvirket av ekstremverdier. For å undersøke dette ble det også beregnet gjennomsnittet for gruppa 30000-60000 som hadde 19 observasjoner. Der var gjennomsnittet 99.06, ikke ulikt gruppa 30000-40000. Årsaken til at det er færre observasjoner i de større kommunegruppene er at gjennomsnittskommunen i Norge er på om lag 12 200 innbyggere (SSB, Statistikkbanken, 2016). I EU-sammenheng (+ Norge, Island og Sveits) er norske kommuner middelsstore. Land som Hellas, Sverige, Litauen og Danmark har større befolkningsmessig kommuner enn Norge og land som Tyskland, Frankrike, Sveits, Ungarn har mindre enn Norge (Jensen og Jansen, 2016).

Eidskog i dagens kommunegruppe imot Eidskog i en større sammenslått kommunegruppe. II

En annen metode å undersøke om det er en form for sammenheng mellom tjenestetilbudet og kommunestørrelsen, er å undersøke hvordan innbyggerne selv er tilfreds med de kommunale tjenestene i forskjellige kommunegrupper.¹⁵

¹⁶For å undersøke dette benyttes Innbyggerundersøkelsen 2013 og 2015 fra Direktoratet for forvaltningen og IKT (DIFI).

Innbyggerundersøkelsen er en omfattende spørreundersøkelse med målsetting om å kartlegge innbyggernes inntrykk av alle offentlige tjenester. 30 000 innbyggere fikk tilsendt innbyggerdelen. Både i 2013 og 2015 var svarprosenten på om lag 41 prosent (Difi-rapport 2015:5, s.5).

For å kunne forstå resultatene/tallene er det viktig å vite hvordan de bør tolkes. Her vises det til forklaringen i Innbyggerundersøkelsen (Difi-rapport 2013:7, s.5):

«Tall kan formidles på mange måter. I spørreskjemaene fikk respondentene en rekke spørsmål der de f.eks. ble bedt om å svare på hvor godt eller dårlig inntrykk de har av ulike forhold på en syvpunktsskala fra -3 til +3, der -3 betyr svært dårlig og +3 betyr svært godt. I våre presentasjoner av disse resultatene har vi valgt å ta utgangspunkt i gjennomsnittet av alle svarene på svarskalaen fra -3 til +3 i presentasjonen av resultatene.»

Gjennomsnittet til alle svarene blir av Difi omregnet gjennom en formel, som angir gjennomsnittsskåren (indeksskår). Den blir fordelt på en skala fra 0-100. Innenfor den skalaen er det fire bolker som representerer hvordan inntrykket framstår:

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

¹⁵ De tre neste sidene er utdrag fra en fagfelle vurdert artikkel (Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse) i fagbladet Samfunn og Økonomi 2/2015 av Berg Erichsen, Jensen og Narud. Det har blitt gitt tildeling fra forfatterne å bruke tekst og figurer.

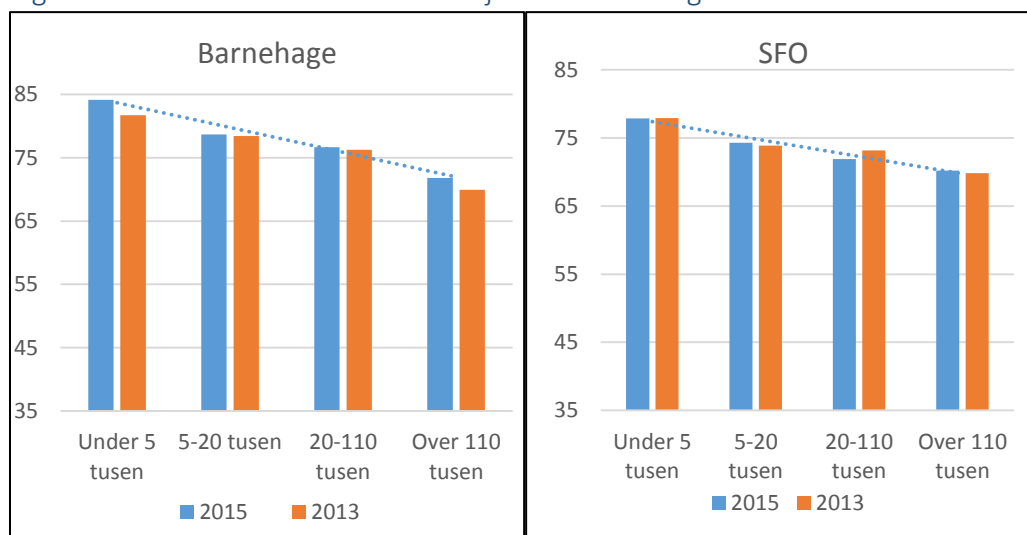
¹⁶ Her starter utdraget fra nevnte artikkel.

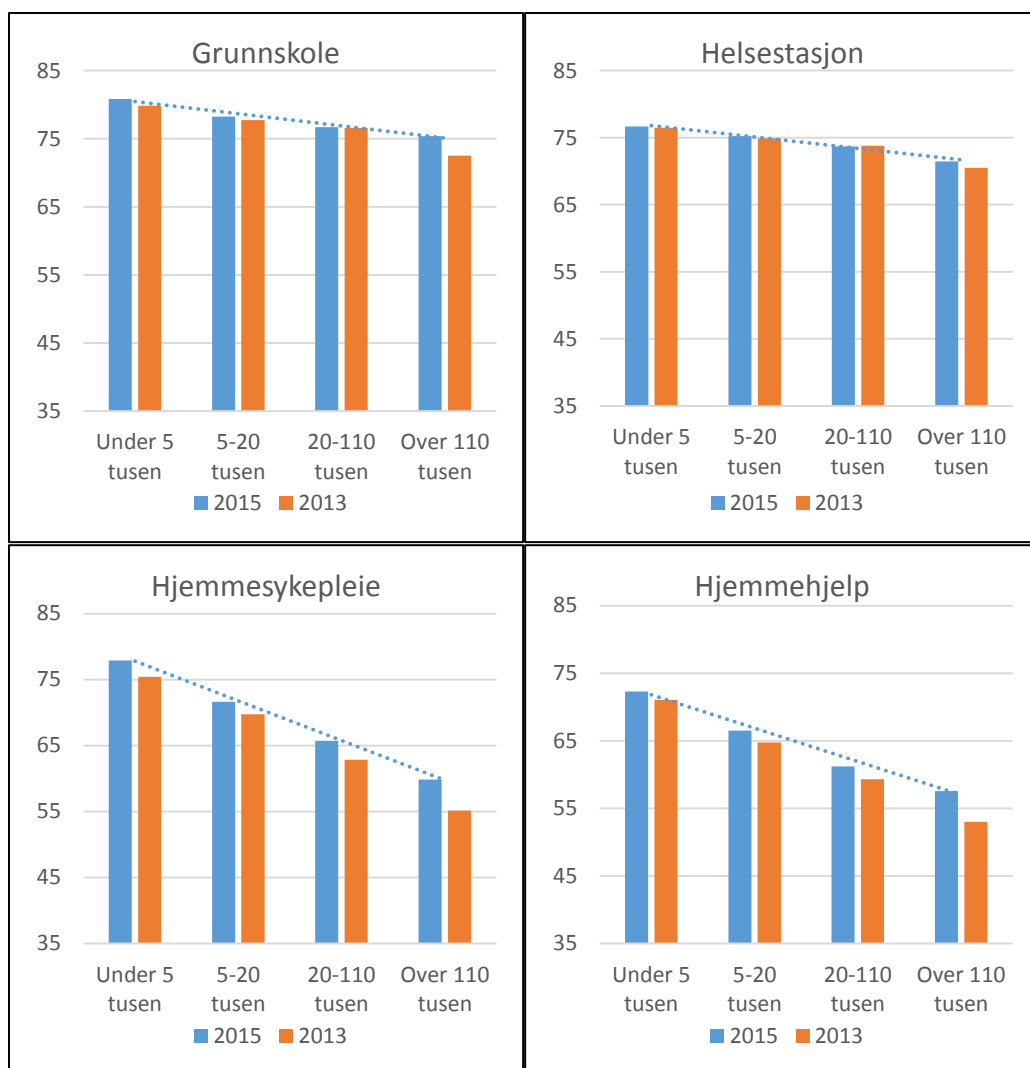
Hvis innbyggeren har svart «Vet ikke» blir svaret utelatt fra gjennomsnittsskåren. Det er derfor kun de som har mening om forskjellig aspekt om tjenestene som blir representert i gjennomsnittsskåren.

Difi deler kommunene blant annet inn i fire grupper; kommuner under 5000 innbyggere, mellom 5000 og 20000, 20000 og 110000 og kommuner med over 110000 innbyggere.

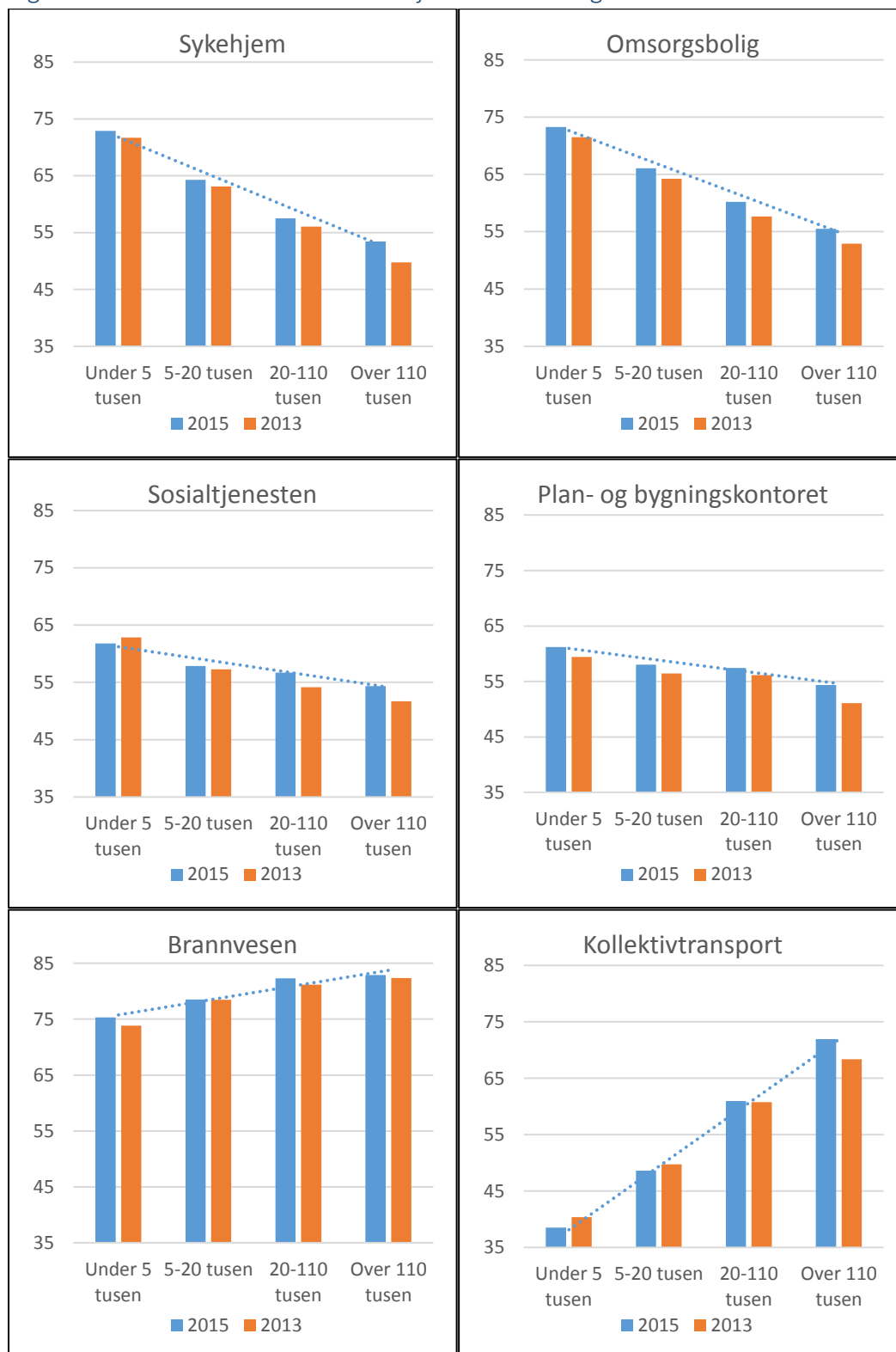
For å få et bilde av hvordan inntrykket er av de kommunale tjenestene, er resultatene vist i figur 1-3 nedenfor. Skalaen på y-aksen er endret, for å vise differanser. Det som er viktig for leseren, er å tolke differansene i lys av tilfredshet – skalaen (0-100) fra Difi.

Figur 1 Tilfredshet med kommunale tjenester 2013 og 2015

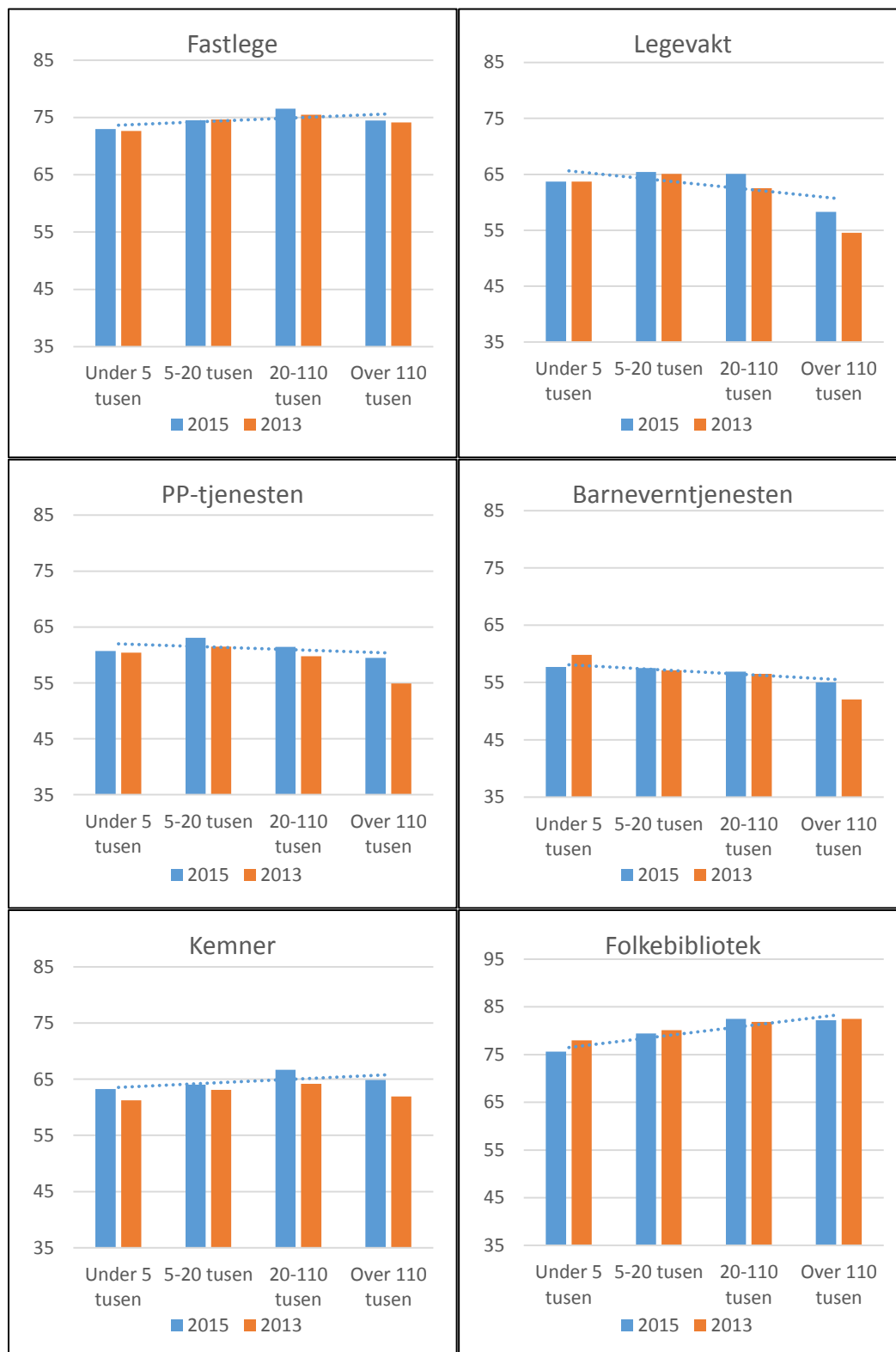




Figur 2 Tilfredshet med kommunale tjenester 2013 og 2015



Figur 3 Tilfredshet med kommunale tjenester 2013 og 2015



Kommentarer til figur 1-3

Her vil det hovedsakelig gis kommentarer til resultatene fra 2015, men hvor det er relativ stor likhet til resultatene fra 2013. Resultatene for innbyggernes vurdering av tilfredshet kan generelt sorteres i tre grupper:

- Tjenester hvor innbyggernes tilfredshet med tjenestene reduseres når kommunestørrelsen øker. Dette gjelder i alt 10 tjenester; barnehager, SFO, grunnskole, sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, sosialtjenesten, helsestasjon, plan og bygningskontor. Disse tjenester utgjør nærmere 80 pst. av de kommunale utgifter (SSB, Kommuneregnskapet, 2015)¹⁷.
- Tjenester hvor innbyggernes tilfredshet med tjenesten øker når kommunene blir større. Det gjelder for tre tjenester; kollektivtransport, brannvesen og folkebibliotek.
- Tjenester hvor det ikke er noen systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og innbyggernes tilfredshet med tjenestene. Dette gjelder fem tjenester; fastlege, legevakt, PP-tjenester, barnevern og kemner.

Samlet sett viser det seg at for de fleste og viktigste tjenestene er det en fallende tilfredshet, når kommunestørrelsen øker. Dette er også tjenester som er arbeidsintensive. Videre er det flere tjenester hvor det ikke er noen klart forhold mellom tilfredshet og kommunestørrelsen, eller hvor det særlig differanse mellom kommunestørrelsen. Til slutt er det tre tjenester hvor det er økende tilfredshet, når kommunestørrelsen øker. Disse tjenestene kan karakteriseres som realkapital intensive, og tjenester hvor det kan eksistere stordriftsfordeler eller tetthetsfordeler¹⁸.

Eidskog tilhører den nest minste innbyggergruppen, og er da den gruppa som har nest høyest tilfredshet innenfor flere store kommunale oppgaver. Den «hypotetiske stor-kommunen» befinner seg i den nest største innbyggergruppen, og er da den gruppen som har nest lavest tilfredshet innenfor flere store kommunale oppgaver.

Benytter man seg at datagrunnlaget fra Innbyggerundersøkelsen 2013 og 2015, viser de igjen (akkurat som produksjonsindeksen fra TBU 2015) at påstanden om at større kommuner gir

¹⁷ Netto driftsutgifter, i prosent av totale netto driftsutgifter for tjenestene: barnehage, grunnskoleopplæring, helse og omsorg, og sosialtjenesten var til sammen 80,8 prosent i 2014. (SSB, Kommuneregnskapet, 2015).

¹⁸ Her avsluttes utdraget fra nevnte artikkel.

bedre tjenestetilbud ikke er valid. I en tenkt tilstand hvor Eidskog blir del av en større kommune, kan det føre til at tilfredsheten med kommunale tjenester faller.¹⁹

Delkonklusjon 1

Her gis en kort delkonklusjon basert på avsnitt 3.1. Delkonklusjonen gis punktvis:

- Tjenestetilbudet/nivået i Eidskog er over landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for fire østlandsfylker og for de tre andre kommunene i den «hypotetiske storkommunen» i 2014.
- Tjenestetilbudet/nivået i den kommunegruppen som Eidskog tilhører er høyere enn forskjellige former for større kommunegrupper, som følge av kommunesammenslåing.
- Tilfredsheten med viktige kommunale tjenester er høyere i mindre kommuner, enn i større kommuner.

Samlet sett har vi et godt nivå på tjenestetilbudet i Eidskog²⁰, og det er sterke indikasjoner på at tjenestetilbudet ikke blir høyere som følge av at Eidskog går inn i en større kommunegruppe. Det er heller indikasjoner på at tjenestetilbudet vil falle.

3.2 Kommunale tjenester i framtiden med Eidskog kommune som egen kommune

I Eidskog som i mange kommuner er vi sterkt engasjert i å videreutvikle tjenestetilbudet vårt til det bedre. Det er flere årsaker til dette, her er noen:

- Innbyggerne i Eidskog skal ha et godt liv og gode levevilkår
- Det skaper grunnlag for økt befolkningsvekst
- Bedre kommunale tjenester er med på å bryte negative sosiale sirkler

Som avsnitt 3.1 viste har vi et godt utgangspunkt i Eidskog

For å kunne videreutvikle de kommunale tjenestene til det bedre, er det flere forutsetninger og tiltak som må være tilstedte. Her gis en forklaringer over både forutsetninger, men også tiltak som vi mener er viktige for å videreutvikle tjenestetilbudet i Eidskog.

¹⁹ I vedlegget gis det videre diskusjon om resultat fra Innbyggerundersøkelsen, når det justeres for forskjellige trekk ved innbyggerne og kommunen. Jmr. avsnittet på side 4.

²⁰ Spesielt i forhold til Eidskog sin folkehelse profil;
<http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=0420&sp=1&PDFaar=2016>

Økonomistyring og økonomisk resultat

En god økonomistyring er avgjørende for å ha ressurser og å kunne tilpasse kommunale tjenester på en effektiv måte. Etter flere år på ROBEK-listen, gikk Eidskog ut av ROBEK-listen i 2013 tre år før estimert utgang²¹. Et enkelt måletall som ofte blir trukket fram når det gjelder kommunal økonomistyring, er nettodriftsresultat. For Eidskog har nettodriftsresultat vært positivt over lengere tid, og gjennomsnittet har vært relativt høyt de siste fem årene.

Tabell 7. Gjennomsnittlig nettodriftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (2011-2015)²²

Enhet	Netto driftsresultat. Kommuneregnskap	Netto driftsresultat. Konsern
Kongsvinger	2.4	2.58
Nord-Odal	2.42	2.56
Sør-Odal	2.54	2.58
Eidskog	2.88	3.74
Landet uten Oslo	2.10	2.36

Tabell 7. viser at Eidskog har hatt et høyere nettodriftsresultat enn landet samlet, i en tid hvor Eidskog har opplevd befolkningsnedgang. Samtidig som vi har en skatteinntang godt under landsgjennomsnittet, og blir kun kompensert opptil om lag 93 prosent av landsgjennomsnittet.

Den andre komponenten i de frie inntektene til kommunene; rammetilskuddet, som gis gjennom en estimert kostnadsutjevning har også blitt endret flere ganger fra mellom 1997 og (mest sannsynlig) 2016. Flere av endringene har ført til en nedjustering av bosettingskriteriene, og en oppjustering av alderskriteriene. Samfunnsøkonom Jan Mønnesland beskriver endringene i kostnadsutjevningen slik;

Dermed har en utviklet et system med kostnadsnøkler som systematisk undervurderer bosettingsfaktorenes betydning for kommunenes utgiftsbehov. Resultatet er en systematisk underfinansiering av små og spredtbygde kommuner. (Mønnesland, 2016)²³

Samlet sett har Eidskog opplevd reduserte kommunale inntekter som følge av befolkningsnedgang, og redusert kostnadsutjevning. Sammen med en ufullstendig

²¹ Les artikkel <http://www.glomdalen.no/nyheter/eidskog-ute-av-robek/s/1-57-6848728>

²² For mer informasjon om mulig brudd på tidsrekken på grunn av endringer i bruk av momskompensasjon, og differansen mellom kommuneregnskap og konsern les; <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko> (hentet nede 14.05.16).

²³ *Endring av inntektssystemet for kommunene: virkninger for kommuner med spredt bosetting*. Notat av samfunnsøkonom Jan Mønnesland (2016). Kan tilsendes etter ønske.

kompensasjon for lavere skatteinntekter. Dette viser isolert sett at vi drifter tjenestene våre godt i Eidskog, med tanke på resultatene fra avsnitt 3.1.

I Kommuneproposisjonen 2017 (prop. 123 s, (2015-2016)) blir forslag og total fordelingseffekt av nytt inntektssystem også beskrevet. Uten å gå nærmere inn på alle faglige, prinsipielle og samfunnsmessige utfordringene med forslaget og prosessen knyttet til nytt inntektssystem, så kan man gå direkte å undersøke hva de estimerte totale fordelingsvirkningene er for Eidskog. Det viser seg at for Eidskog sin del er ikke konsekvensen av nytt inntektssystem like negativt som for andre mindre kommuner, med en reduksjon på 33 kr per innbygger i total fordelingsvirkning (prop. 123 s, (2015-2016), s.224). For utviklingen av kommunale tjenester i framtiden, er det viktig at ikke stortinget radikalt endrer inntektsgrunnlaget til Eidskog i negativ retning. Selv om vi får igjen en negativ endring i inntektssystem, vil det nyeste forslaget ikke forringe vår økonomiske tilstand.

Eidskog kommune har også tatt flere «tunge strukturelle» grep for å øke kvaliteten og kostnadseffektiviteten ved tjenestene, og organiseringen av den kommunale virksomheten:

- Kjøp av eiendom kommunen tidligere har leiet
- Sammenslåing av barnehager og skoler
- Videreutvikling av helse –og omsorgstjenestene med fokus på mer forebygging og mindre langvarig opphold i sykehjems institusjon
- Tilbakeføring av kommunale tjenester fra det kommunale foretaket, og med et nytt ensrettet fokus på næringsutvikling for foretaket.
- Innføring av trepartssamarbeid, mellom folkevalgte, administrasjonen og tillitsvalgte.²⁴

Summen av dette har bidratt både til en kvalitetshevning, men også en kostnadsreduksjon. Uten at samme tiltak skal gjelde som en mal for videre tiltak, vitner tiltakene om at de ansatte, administrasjonen og de folkevalgte i Eidskog er kontinuerlig prosess med å løse kommunale oppgaver på best mulig måte. Sammen med et stadig fokus på god

²⁴ Etter Lunner-modellen. Bjercke og Eilertsen (2015) undersøkte effektene av trepartssamarbeid i kommunene Bømlo, Lunner og Songdalen. De fant at kommunene hadde gjennom samarbeidet realiserte en besparing på mellom 2,1 og til 3,4 prosent av totale kommunale utgifter. Gjennom reduksjon av sykefravær, konflikter, bruk av AFP, «turnover»-grad (lavere volatilitet i den kommunale arbeidsstokken).

økonomistyring. Utover god økonomistyring, tilsier dette at Eidskog er godt tilpasset for framtiden.

Nærhet mellom bruker, ansatt og beslutningstagere

I Eidskog mener vi at en viktig egenskap ved vår organisasjon og vårt samfunn er nærheten mellom:

- bruker og ansatt
- bruker/innbygger og beslutningstagere (folkevalgte og administrasjon)
- ansatt og beslutningstagere (folkevalgte og administrasjon)

Samlet sett kan dette defineres som «nærhetseffekten» (Baldersheim, Rose, Pettersen og Øgård, 2003; Østre, 2005) eller borgereffektivitet (Dahl og Tufte, 1973). «Nærhetseffekten» avtar med økende størrelse på befolkning. I følge Østre (2005) er effektene av «nærhetseffekten»:

1. Demokratieffekten

- Større mulighet for innbyggerne å påvirke i lokalpolitiske saker, samt å behandle lokalpolitiske saker. Ved at en større andel av innbyggerne er (og har vært) folkevalgte.
- Bedre lokalkunnskap, kjennskap og engasjement til lokale problemer/saker hos både innbyggere og folkevalgte.

2. Tjenestekvalitetseffekten

- Kjennskap og stabilitet mellom bruker og ansatt.

3. Unntak fra spesialiseringseffekten – og sektoreringseffekten

- Spesialisering innenfor et fagområde kan gi økt kompetanse hos de ansatte, som kan være en gevinst både for arbeidsgiver og arbeidstaker (faglig interesse, lønn og «intern status»). Dette er det større mulighet til i større organisasjoner. Det er dog noen utfordringer:
 - Betydelig spesialistkompetanse må innhentes av eksterne spesialister, uavhengig av kommunestørrelse. Iblant er det også krav om at sakvurdering skal innhentes eksternt. Ringholm, Aarsæther, Nygård og Selle (2009) viser

også at for større kommuner er konsulentselskap en viktigere samarbeidsaktør, enn i mindre kommuner.²⁵

- Sårbarhet med spesialisering (en kan absolutt alt om et spesifikt felt, istedenfor at enkelte arbeidstakere «må kunne litt om alt»)
- Sektortenkning istedenfor å tenke hele organisasjonen.

4. Kommunikasjonseffekten

- Den interne kommunikasjonen flyter lettere i mindre organisasjoner enn i større.

5. Byråkratieffekten

- Med større kommuner blir det større utfordringer med å ha oversikt og kontroll for de folkevalgte, i forhold til administrasjonen. Administrasjonen blir sterke i større kommuner, og de folkevalgtes rolle svekkes.

De tre siste punktene til Østre (2005) kan utvides med en generell konklusjon om at økt størrelse på en organisasjon øker også transaksjonskostnadene (Williamson, 1975).

Transaksjonskostnader kan forstås som alle forskjellige kostnader som oppstår ved planlegging, gjennomføring og kontrollering av oppgaveløsning i alternative styringsstrukturer (Williamson, 1981). Økt størrelse på kommuneorganisasjonen kan derfor føre til at det blir vanskeligere og mer kostbart å styre oppgaveløsningen. Williamson (1975) forklarer at dette skjer gjennom:

- Informasjonsflyten i organisasjonen er mindre effektiv
- Det kan skapes rom for enheter/aktører med andre målsettinger på tvers av organisasjonens målsetting.
- Derfor kan det være behov for mer kostbare incentivordninger, for å forsikre seg om at alle aktører jobber etter samme målsetting,
- Og/eller behov for kontrollverktøy og informasjonsverktøy/koordineringsledd.

For Eidskog sin del er det viktig å utnytte de positive konsekvensene av «nærhetseffekten» for å videreutvikle og ta vare på de gode kommunale tjenestene i framtiden.

Velferdsteknologi

Som mange andre kommuner er vi interessert i og benytter oss av velferdsteknologi i produksjonen av kommunale tjenester. Velferdsteknologi gir muligheten til å produsere

²⁵ Dette kan vitne om større bruk av konsulentselskap i større kommuner, enn i mindre.

tjenester mer kostnadseffektivt, og også heve det kvalitative nivået på tjenestene. I historisk sammenheng er ikke dette noe nytt; kommunene har alltid benyttet seg av flere forskjellige teknologiske verktøy for å løse kommunale velferdstjenester. Det som er tilfellet i større grad i dag, og muligens i framtiden er tilgang på informasjonsteknologi til en relativ lav kostnad, som kan benyttes innenfor kommunal tjenesteyting. Rent konkret har vi i Eidskog i løpet av de siste årene vedtatt implementering av både videoverktøy og informasjonsverktøy innenfor helse – og omsorgstjenestene. Dette medfører investeringskostnader, men fører også til frigjøring av tid, ressurser og lavere kostnader på sikt. Slik at nettoeffekten vil være positiv på relativ kort sikt.

For Eidskog sin del (og andre kommuner) er det noen utfordringer med å benytte seg av velferdsteknologi;

- Brukere er ikke kjent med bruken av selve teknologien, og for de oppleves det som tungvint å benytte seg teknologien/verktøyet.
- Personvernprinsipper
- Ikke all bruk av velferdsteknologi hever kvaliteten eller kostnadseffektiviteten (f.eks. overdreven eller inkonsekvent bruk av informasjonsteknologiske verktøy i undervisningssammenheng).

Det er derfor avgjørende for oss i Eidskog at vi kontinuerlig vurderer bruken og organiseringen av velferdsteknologien. Men vi er stadig interessert i å implementere teknologiske løsninger som har en reell positiv effekt på kostnadseffektiviteten og kvaliteten. Dette gjelder innenfor arbeidsintensive velferdstjenester, og andre kommunale tjenester. På lang sikt mener vi også at dette vil være supplement til å videreutvikle de gode kommunale tjenestene våre i Eidskog.

Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid blir ofte brukt som argument for kommunesammenslåing. Dette er et paradoks med tanke på denne lange tradisjonen norske (og utenlandske²⁶) kommuner har med interkommunalt samarbeid²⁷. Den første norske loven som regulerte

²⁶ Morsomhet; Ett av de sterkeste interkommunale samarbeid i europeisk historie kan sies å være Hansaforbundet. Men det kan diskuteres om medlemmene i Hansaforbundet var heller bystater enn kommuner.

²⁷ For mer informasjon les; NOU 1995: 17, Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-17/id140359/>

organiseringen av interkommunalt samarbeid kom allerede i 1921.²⁸ Slik at bruken av interkommunalt samarbeid er ikke en nytt.

Årsaken til at kommuner inngår interkommunalt samarbeid er nettopp fordi at det er kostnadseffektivt å løse forskjellige oppgaver i forskjellige omfang. Hvis det ikke hadde vært det, ville det ikke heller vært behov for kommuner eller fylker. Da ville det kun vært behov for at staten produserte alle offentlige tjenester. Men på grunn av ulike kostnader, preferanser og styringsulempen er det ikke tilfellet at staten står for en uniform produksjon av offentlige tjenester.

Med en uniform statlige provisjon av tjenester, vil det skapes under eller overproduksjon av kollektive lokale goder (og lokalt kommunalt tilbyd private goder²⁹). For å kunne maksimere samlet sosial velferd, kreves det at lokalproduksjon av tjenester varierer (Oates, 1999, s. 1122). Dette kan sies å være et samfunnsøkonomisk argument for kommuner og lokaldemokratiet.

En annen årsak til at kommuner inngår eller er en del av et «interkommunalt samarbeid» er av strategiske og finansielle årsaker. F.eks. eierskap i energiverk³⁰ eller i interesseorganisasjon³¹/aksjeselskap for et arrangement osv. Men da er det som oftest ikke et formelt interkommunalt samarbeid (§ 27, § 28 eller IKS) og heller ikke snakk om løsning av kommunale oppgaver. Det blir derfor ukorrekt å definere slikt samarbeid eller deleierskap som interkommunalt samarbeid.

Istedenfor at det norske samfunnet organiserer flere forvaltningsnivå (utover kommune, fylke og stat) for å organisere tjenester hvor det er kostnadseffektivt å drive i et befolkningsmessig omfang mellom fylke og kommune, så eksisterer den muligheten gjennom interkommunalt samarbeid³².

Et annet argument mot interkommunalt samarbeid er at det alt for omfattende, og gjennom det fører til lavere kostnadseffektivitet i produksjonen av kommunale tjenester og en

²⁸ Lov om kommunestyre på landet, 30.09.1921; https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1921&paid=8&wid=II&psid=DIVL145&pgid=II_0598&vt=II&did=DIVL575

²⁹ Egne ord.

³⁰ Eidskog er f.eks. deleier (lite dessverre) i Eidsiva, sammen med mange andre kommuner i Hedmark.

³¹ Eidskog er f.eks. medlem av Osloregionen, sammen med blant annet Nøtterøy og Tinn kommune.

³² Selv Fylkeskommunen var nettopp et interkommunalt samarbeid fram til 1977.

svekkelse av lokaldemokratiet. Men omfanget av interkommunalt samarbeid er lavere enn de fleste kritikerne påstår. I den nyeste og mest omfattende undersøkelsen av interkommunalt samarbeid finner Leknes, Gjertsen, Tennås Holmen, Lindeløv, Aars, Sletnes og Røisland (2013) at interkommunalt samarbeid står for om lag 10 pst. av bruttodriftsutgifter. Altså ikke en stor andel av bruttoutgiftene til kommunene.

Videre viser Leknes mfl. (2013) at det er noen lokaldemokratiske utfordringer med interkommunalt samarbeid. Spesielt i forhandlingsprosessen var det utfordringer med etablering av samarbeid, men i mindre grad når det gjaldt drift av samarbeid. Samtidig viste undersøkelsen at kommuner som hadde eierskapsmelding/eierskapsstrategi hadde reduserte problemer knyttet til demokratisk styring (Leknes mfl. (2013, s.8)).

Samtidig finner de at det er også de største kommunene (over 20000) som er med i flest samarbeid. Leknes mfl. (2013, s.7) konkluderer med at bakgrunnen for samarbeidet er at;

Det viktigste motivet er å utnytte det regionale kompetanse - og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. En bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter er viktig for effektive tjenester og de viktigste drivkrefter for å inngå i interkommunalt samarbeid.

For Eidskog er deltakelse i interkommunalt samarbeid en måte å realisere kostnadseffektivt drift av kommunale oppgaver gjennom stordriftsfordeler og utnyttelse av kompetanse.

Deltakelsen i regionale interkommunale samarbeid sikrer også regionale kompetansearbeidsplasser, som er avgjørende for en positiv regional utvikling.

Eidskog kommune er deltager i flere interkommunale samarbeid. Blant annet:

- GIVAS
- GIR
- GIV
- Hedmark Revisjon
- Interkommunalt samarbeid om krisesenter (§ 28)

Som mange andre kommuner, er interkommunalt samarbeid i Eidskog hovedsakelig innenfor tekniske tjenester og støttetjenester. Dette er bilde som er samsvarende nasjonal (NIBR, 2012). I spesielt tekniske tjenester kan det være mulighet til å realisere stordriftsfordeler, på

grunn av relativt større omfang av realkapital (maskiner m.m). På andre områder kan det være også være muligheter til å sikre god og relevant kompetanse gjennom spesialisering, og større tjenesteproduksjon.

I Eidskog har vi en eierskapsmelding med navn «God selskapsstyring». Dette er et viktig dokument som følges opp og som også skal revideres nå til høsten. Sistnevnte handling er også en anledning til at nye kommunestyrerepresentanter blir enda bedre kjent med eierskapsmeldingen.

Vi mener at utviklingen av kommunale oppgaver i framtiden kan løses gjennom interkommunalt samarbeid, der det er hensiktsmessig. Dette gjelder for de oppgavene vi løser i dag gjennom interkommunalt samarbeid, men det er også en vurdering om andre oppgaver kan løses slik. Blant annet har kommunestyret i Eidskog (10.05.16) vedtatt at vi skal løse skatteoppkreverfunksjonen sammen med Kongsvinger kommune. Vi har også vedtatt at vi skal utrede videre organisering av brannvernstjenesten i kommunen. Ett av flere mulige utfall, er å se på samarbeid med andre kommuner. Dette sammen med samarbeid om interkommunalt barnevernsvakt.

Det kan tenkes at i framtiden kan det være rasjonelt for kommunene i Kongsvinger-regionen å organisere interkommunale samarbeid om tjenester juridiske, ingeniørtjenester og informasjonsteknologiske tjenester, hvis det er mer kostnadseffektivt for de forskjellige kommunene, enn å leie inn ekstern private aktører.

Her møter man på en «make or buy-decision» mellom å internalisere bruk av tjenester eller kjøp av eksterne aktører (Sclar, 2001). Om man velger å gå for slike løsninger, er avhengig av volumet på behovet og bredden en slik organisering kan ha. Noen tjenester kan det nesten alltid lønne seg å innhente eksternt, mens andre tjenester kan det være økonomisk og regionalt lønnsomt å internalisere.

For Eidskog er det alltid viktig å vurdere hvordan vi løser oppgavene, og om vi kan løse det på en mer effektiv måte. Dette gjelder i dag, og det vil gjelde i framtiden.

Kompetanse i Eidskog

Interkommunalt samarbeid er et tiltak for å inneha relevant kompetanse for å løse kommunale oppgaver. For andre tjenester i kommunal egenregi er det behov for andre tiltak. I rapporten «Kompetanse i kommunene» finner forfatterne Bakkeli, Steen Jensen og

Moland (2013) at kommunene har et høyt kompetansenivå og at de fleste kommunene beskriver kompetansesituasjonen som god. Videre finner de ingen systematisk variasjon mellom kompetansebehovet mellom store eller mindre kommuner, og at det er store variasjoner mellom kommuner i samme størrelse. Det de konkluderer med er at;

Det indikerer at andre faktorer som kommuneøkonomi, trekk ved det lokale og regionale arbeidsmarkedet, nærhet til høyskoler, lokale prioriteringer og arbeidsgiverstrategier, også spiller en viktig rolle for kompetansesituasjonen i kommunene (2013, s.9)

Forfatterne ser også på rekrutteringsutfordringer, og konkluderer med at;

Vi finner lite systematiske forskjeller i rekrutteringsutfordringer for små og store kommuner, samt mellom perifere og sentrale kommuner. Kommunens rekrutteringsutfordringer varierer og henger blant annet sammen med konkurransesituasjonen i det lokale arbeidsmarkedet, tilgang på søkere og hvor attraktiv kommunen er som arbeidsgiver. (2013, s.10)

For Eidskog er det avgjørende at vi sikrer, videreutvikler og rekrutterer relevant arbeidskraft til kommuneorganisasjonen. Dette for å ta vare på det kommunale tjenestetilbudet/nivået og videreutvikle kommunale tjenester i framtiden. Her er det flere tiltak som er avgjørende og som Eidskog kommune vil arbeide helhetlig med:

- En god arbeidsgiverpolitikk. Vi skal være en kommune som satser på heltid, og videreutdanning for de ansatte. Samtidig skal Eidskog kommune oppleves som en ryddig arbeidsgiver også i framtiden. For å videreføre dette er det avgjørende med en god dialog og kommunikasjon med de ansatte/arbeidstakerorganisasjonene. Her er også trepartssamarbeidet en viktig bærebjelke i det framtidige arbeidet.
- Vi må fortsette med å ha en god økonomistyring, som sikrer den økonomiske tilstanden til kommunen. Uavhengig av statlige endringer.
- Støtte opp om den regionale utviklingen, gjennom blant annet Byregionsprosjektet. Byregionsprosjektet har som målsetting om øke antall arbeidsplasser i regionen, bedre tilgangen på høyere utdanning og kompetanse i regionen, og å få realisert og utbedret

infrastruktur som fibernett og samferdsel. Alt dette er tiltak som bidrar til bedre tilgang til kompetanse for kommunene og private aktører.

- Togstopp i Eidskog. Med togstopp i Eidskog letter det muligheten for pendling fram og tilbake til høyere utdanningsinstitusjoner i Oslo, som sikrer at personer som tar høyere utdanning i Eidskog blir i Eidskog. Dette sammen med at husholdninger med høyere utdanning kan bo i Eidskog, gjennom en enklere pendlingshverdag mot Romerike – og Osloregionen. Samtidig letter det pendling inn til Eidskog fra andre kommuner.

- Mulighet for høyere utdanning i Kongsvinger-regionen gjennom videreutvikling av Høgskolesenteret i Kongsvinger. For alle kommunene i Kongsvinger-regionen er det meget viktig at vi får et økt utdanningstilbud i Kongsvinger. Høgskolesenteret i Kongsvinger har i det siste videreutviklet samarbeidet sitt med Høgskolen i Hedmark, som er positivt. Eidskog kommune har også vedtatt i vår, om å støtte Høgskolesenteret i Kongsvinger med 40 000 kr (etter søknad).

3.3 Kommunale tjenester i framtiden med Eidskog kommune som en del av den «hypotetiske storkommunen».

Her vil det bli vurdert utviklingen av kommunale tjenester framtiden og i Eidskog, som følge av at Eidskog blir en del av «hypotetiske stor kommunen». Dette opp imot de forskjellige elementene som har blitt undersøkt i avsnitt 3.1 og 3.2.³³

For det første må det repeteres at nivået på tjenestetilbudet i Eidskog er over landsgjennomsnittet, gjennomsnittet til 4 østlandsfylker og for 2014 høyere enn i de andre kommunene i den «hypotetiske storkommunen». Nivået på tjenestetilbudet og tilfredsheten med viktige kommunale tjenester er høyere for den kommunegruppen Eidskog tilhører i dag enn for den kommunegruppen den «hypotetiske storkommunen» tilhører. Slik at med det datagrunnlaget er det lite trolig at nivået på tjenestetilbudet vil øke for Eidskog sine innbyggere, gjennom en kommunesammenslåing.

Det er også interessant å undersøke hva som skjer med kommunale tjenester som følge av kommunesammenslåing. Proba Samfunnsanalyse har gjennom rapporten: *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing* (Glensvik mfl. 2013), sammenlignet

³³ Avsnittet vil muligens noe kortere på grunn av at avsnitt 3.2 har inneholdt mye informasjon, som også er relevant for avsnitt 3.3. Men som det ikke er nødvendig å gå gjennom en ekstra gang.

befolkningsvekst og vekst i kommunalt ansatte i 39 sammenslåtte kommuner (1988-2012), imot veksten i samme kommunegrupper. Dette på oppdrag for Kommunaldepartementet. De finner blant annet at for 28 av 39 sammenslåtte så hadde kommunene lavere befolkningsvekst enn samme kommunegruppe. Hvor det var størst nedgang i kommunene som mister kommunesenteret. Men det som er interessant i denne sammenheng er at det hovedsakelig var en økning i antall kommunalt ansatte i nye kommunesenteret, mens det var nedgang i utkant-kommunene.

Det kan være underliggende årsaker til at utviklingen i de 39 sammenslåtte kommunene gikk som det gikk, men det kan også være en indikasjon på at kommunesammenslåing kan føre til sentralisering av tjenester internt i det nye kommunen. En framtidig reduksjon i det kommunale tilbudet i Eidskog, vil være meget negativt for innbyggerne i Eidskog.

Økonomistyring og økonomisk resultat

Det er vanskelig å kunne forutse hvordan økonomistyringen ville være i en storkommune. På noen områder kan det være fordeler:

- Flere ansatte samlet i en økonomifunksjon i kommunen.
- Muligheten til spesialisering
- Skaper rom for «elitepolitikere» som er bedre rustet til politisk ledelse og styring av kommunen, enn vanlig folkevalgte ifølge Thuve, Antonsen og Harsem (BDO, 2015)

På den andre siden ville det også vært ulemper:

- Styringsulemper som følge av større organisasjon og økte transaksjonskostnader
- Svekkelse av folkevalgtes rolle for kontroll og styring
- Omstillingskostnader

Dessuten er det ikke automatikk at større enheter gir bedre utfall. Dette utdraget er hentet fra Jensen (2016, s.253):

Det viser også konklusjonene fra evalueringen av NAV-reformen (Andreassen & Aars 2015). Konklusjonene her er:

- *Resultatene var dårligere på innsatsområdet «Fra trygd til arbeid» etter reformen.*
- *De store NAV-kontorene presterer dårligere, mens de mindre kontorene hadde samme resultater som før reformen.*

- *Store NAV-kontorer brukte mer tid og ressurser på administrasjon enn små kontorer.*

Forfatterne oppsummerte blant annet på følgende måte:

For dem som ønsker å slå sammen små kontorer til store, må det framstå som et tankekors at det er nettopp ved de små kontorer at det fungerer best. (Andreassen & Aars 2015 s. 157).

Når det gjelder økonomisk resultat må det nevnes at det eksisterer flere «økonomiske gulerøtter» med hensyn til sammenslåing. Både inndelingstilskudd som følge av kommunesammenslåing og ivaretagelse av dagens basistilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det har også blitt utlyst tilskudd til infrastrukturprosjekt, som følge av kommunene sammenslåing (prop. 123 s, (2015-2016)). Slik at alt annet likt er det sannsynlig at kommunesammenslåing vil føre til økte inntekter til den nye kommunen. Samtidig kan kommunesammenslåing føre til reduksjon av inntekter, som følge av reduserte/fracfall for regionalpolitiske tilskudd. Men inndelingstilskuddet skal dekke opp dette i følge Kommuneproposisjonen 2017 (prop. 123 s, (2015-2016), s.100). Noen av inntektene fordeles over mange år, og det kan da være noe risiko om Stortinget beholder løfte.

Som vist i Glensvik mfl. (2013) kan kommunesammenslåing føre til sentralisering av tjenester. I en tenkt situasjon kan dette beskrives som at kommunale enheter slås sammen og gjennom det flyttes. Dette igjen kan føre til reduksjon i kostnadene, men dog større avstander for innbyggerne til kommunale tjenester. På andre områder som hjemmetjeneste og hjemmesykepleie, vil kostnadene bestå som følge av bosettingsstrukturen.

Nærhet mellom bruker, ansatt og beslutningstagere

Nærhetseffekten svekkes som følge av større befolkningsmengder, og mest sannsynlig også på grunn av store geografiske avstander. Dette får også konsekvenser for effektene ved «nærhetseffekten»:

- Større avstand mellom innbyggere og folkevalgte, og mindre mulighet til å påvirke i lokalpolitiske saker for innbyggerne.
- Mindre lokalkunnskap og kjennskap samlet sett til lokale problemer/saker hos både innbyggere og folkevalgte.
- Mindre kjennskap og stabilitet mellom bruker og ansatt.

- Sårbarhet med spesialisering (en kan absolutt alt om et spesifikt felt, istedenfor at enkelte arbeidstakere «må kunne litt om alt»)
- Sektortenkning istedenfor å tenke hele organisasjonen.
- Den interne kommunikasjonen vil flyte mindre lett i en organisasjon
- Med større kommuner blir det større utfordringer med å ha oversikt og kontroll for de folkevalgte, i forhold til administrasjonen. Administrasjonen blir sterke i større kommuner, og de folkevalgtes rolle svekkes.

Legger man til elementene fra Williamson (1975) kan en kommunesammenslåing føre til flere negative konsekvenser på tjenestetilbudet for Eidskogs innbyggere i framtiden, men også for innbyggerne i de andre sammenslåtte kommunene. Dette sammen med en mindre effektiv kommuneorganisasjon, med følgende det har for tjenestetilbudet i framtiden.

Velferdsteknologi, interkommunalt samarbeid og kompetanse

Benyttelsen og bruken av velferdsteknologi kan muligens være enklere i en større kommune enn i mindre kommune ifølge Jacobsen og Schønning Holtskog (2013). Spesielt innenfor informasjonsteknologi som kan kreve større ressurser eller spesialisering for å implementere det i virksomheten³⁴. Alternativt foreslår forfatterne at mindre kommuner organiserer arbeidet med utvikling av informasjonsteknologiske tjenester gjennom interkommunalt samarbeid. I framtiden vil det mest sannsynlig være større behov og krav om slike tjenester fra brukene/innbyggernes sider, og da er det viktig å organisere det arbeidet med det på en hensiktsmessig måte.

Fordelen med en større kommune er å kunne internalisere det interkommunale samarbeid. Det er dog lite rent kostnadmessig å hente, ved at mulige stordriftsfordeler er allerede innhentet gjennom det interkommunale samarbeidet. Noe koordineringskostnader kan bli redusert som følge av mindre omfang av interkommunalt samarbeid, men fortsatt ville det vært interkommunalt samarbeid med andre kommuner som den «hypotetiske storkommunen» har med ikke sammenslåtte kommuner.

Som tidligere vist er det ingen systematisk variasjon mellom store og små kommuner med hensyn til kompetansebehovet og rekrutteringsutfordringene. Det er derfor ikke klart at den

³⁴ De gjennomfører også en statistisk analyse, som viser at tilfredsheten ved nettbasert tjenester er større i større kommuner, når det justeres for trekk ved kommunen.

«hypotetiske storkommunen» ville kunne bidratt til en økning i kompetansenivået i en ny organisasjon.

Delkonklusjon 2

- Eidskog kommune har hatt en godt økonomistyring, og et godt økonomisk resultat den siste tiden. Det er noe de ansatte, administrasjonen og de folkevalgte også vil bestrebe i framtiden.
- Nærhet mellom brukere, ansatte og folkevalgte er et fortinn mindre kommuner innehar. I Eidskog er det viktig å utnytte de gevinstene fortrinnet gir også i framtiden.
- Velferdsteknologi, interkommunalt samarbeid og forskjellig kompetansetiltak er alle måter å ta vare på det kvalitative gode tjenestetilbudet i Eidskog, men også verktøy for å videreutvikle dagens kommunale tjenester. Samtidig som at velferdsteknologi og interkommunalt samarbeid kan benyttes til å løse oppgaver som kommunene innhenter eksternt i dag.
- En kommunesammenslåing kan føre til sentralisering av tjenestene, og en reduksjon av de positive konsekvensene av «nærhetseffekten».
- Eidskog er godt rustet for å tilby kvalitative gode kommunale tjenester også i framtiden.

3.4 Eidskog kommune som samfunnsutvikler

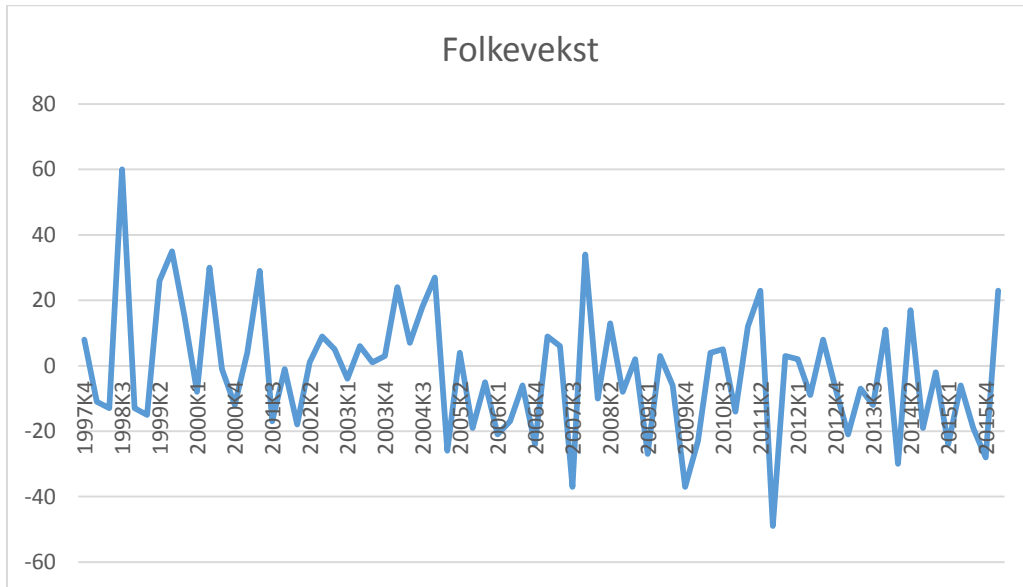
Samfunnsutvikling er bredt begrep, men får å kunne arbeide med begrepet her, vil det bli definert som befolkningsutvikling. Årsaken til det er at befolkningsutvikling er avhengig av flere forskjellige elementer som; arbeidsplasser og næringsutvikling, samferdsel, infrastruktur, muligheter for høyere utdanning og fagutdanning, offentlige tjenester, bolig, familie, sted/miljø osv.

I Eidskog sammenheng passer dette bra ved at det er en tverrpolitisk enighet om at befolkningsvekst er en av de viktigste sakene framover. Vi må skape vekst for at Eidskog samfunnet skal bevege seg i riktig retning. Samtidig kan det være eksterne effekter som påvirker samfunnsutviklingen i Eidskog, som kommunen har liten eller ingen mulighet til å påvirke. Det er elementer som valutakurs, verdensmarkedspriser, finanspolitikken og kommuneøkonomien nasjonal

Befolkningsvekst

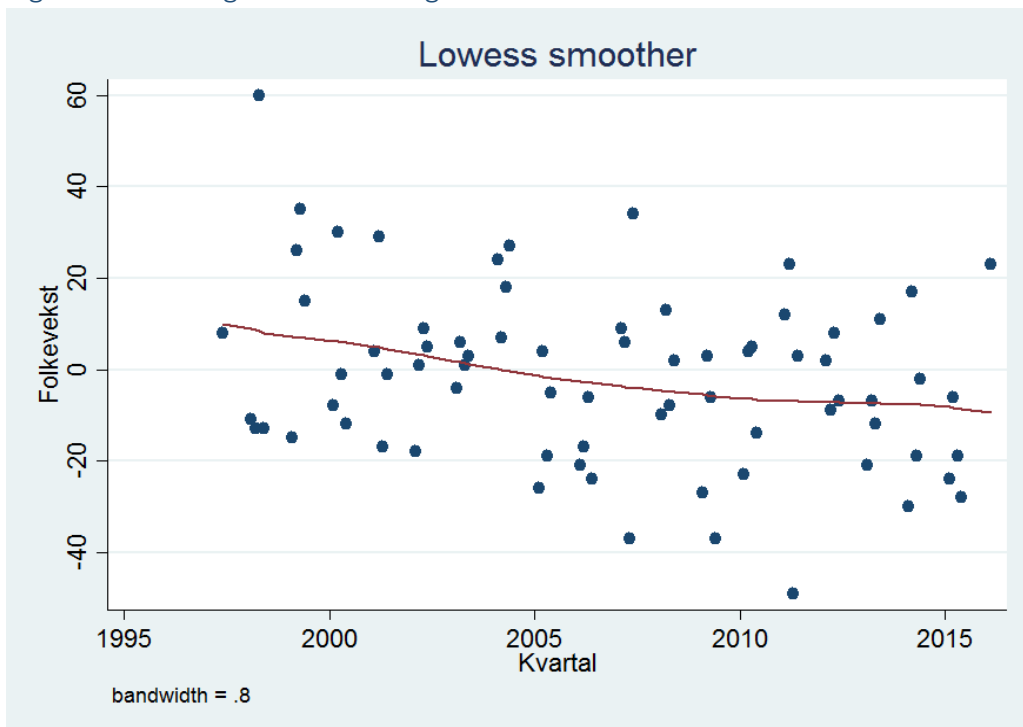
Det vil alltid være svingninger i folkeveksten. Noen kvartal har man vekst, mens andre kvartal har man nedgang. Dette viser figur 1.4.³⁵

Figur 4 Folkevekst i Eidskog 1997 K4 – 2016 K1



Men trenden de siste 18 årene har vært negativ³⁶. Dette viser den røde grafen i figur 1.5.

Figur 5 Befolkningstrend i Eidskog 1997 K4 – 2016 K1

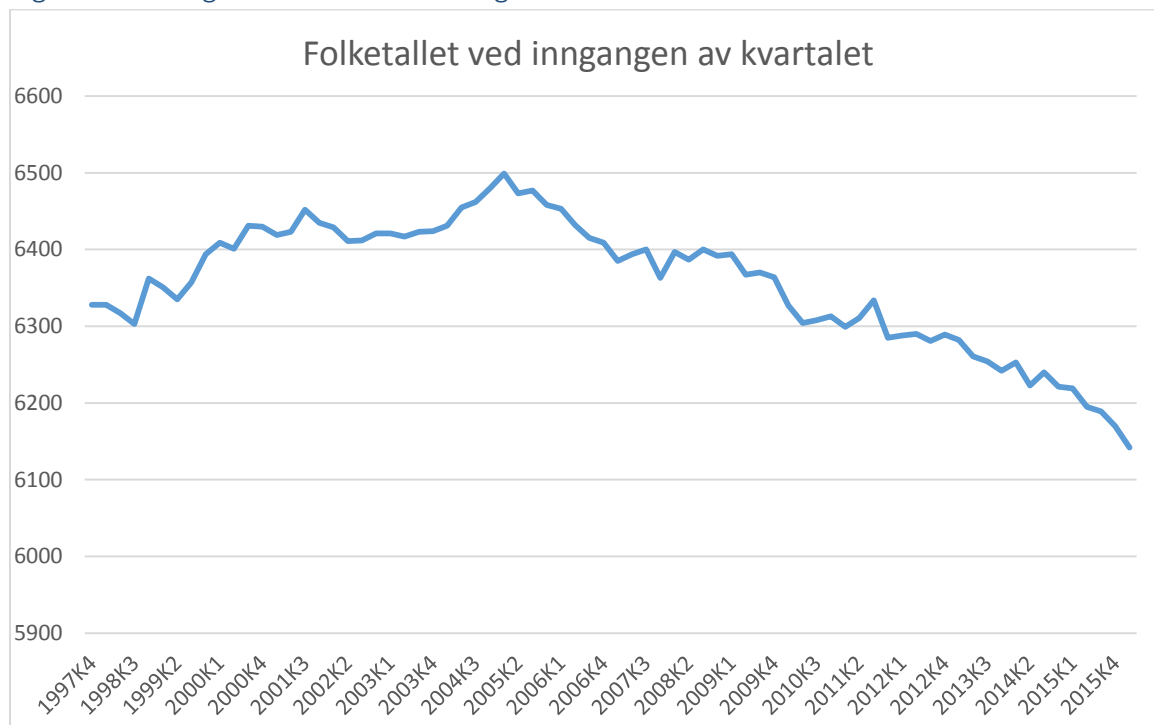


³⁵ All befolkningsdata er hentet fra SSB (Statistikkbanken, 2016)

³⁶ Med en signifikant negativ korrelasjonskoeffisient på -0.28 ($n=74$). Tilnærmet lik korrelasjonskoeffisient når ekstremverdiene 1998 K3 og 2016 K1 ble utelatt.

Bildet blir noe mer nyansert når man ser på endring i selve folketallet per kvartal. Her viser figur 1.6 at Eidskog opplevde vekst fram til første kvartal 2005 og deretter har det vært kontinuerlig nedgang.

Figur 6 Utvikling av folketallet i Eidskog 1997 K4 – 2016 K1



Hvis man ser nærmere på hva som er de overordene objektive årsakene til nedgangen, så er det fødselsunderskuddet som trekker ned. Mens det har vært i gjennomsnitt nettoinnflytting i Eidskog i samme periode. Dette viser tabell 6.

Tabell 6. Oversikt over forskjellige befolkningskomponenter

Befolkningskomponent	Gjennomsnitt per kvartal, 1997 K4 - 2016 K1
Fødselsoverskot	-9.7
Nettoinnflytting, inkl. inn- og utvandring	7.7
Folkevekst	-1.9

Det som derimot er positivt med hensyn til befolkningsendringer i kommunen, er at i første kvartal 2016 opplevde Eidskog en befolkningsvekst på 23 innbyggere. Som er den høyeste kvartalsveksten siden 2007 (men det var like høy kvartalsvekst i et av kvartalene i 2011).

Uansett er det avgjørende at vi legger til rette for at det siste kvartalets positive tall fortsetter også i framtiden.

Samfunnsutvikling i Eidskog som egen kommune i framtiden

Byregionsprosjektet

I Eidskog er vår strategi for befolkningsvekst nært knyttet opp til Byregionsprosjektet. Prosjektet er samarbeid mellom kommunene i Kongsvinger-regionen³⁷, og har som hovedmålsetting å skape netto 100 nye arbeidsplasser i året. Dette er samarbeidsprosjekt som berører flere forskjellige områder av samfunnet som utdanning, næringsutvikling, kommunikasjon og samferdsel. Prosjektet har flere faser, og nå er regionen i fase 2, som har blitt vedtatt av alle kommunestyrene som deltar i prosjektet. Under selve hovedmålsetting er det flere hovedmål og delmål der igjen. Hovedmålene er delt inn 5 forskjellige bolker³⁸;

1. Tydelig og koordinert kommunikasjon av regionens fordeler.
2. En offensiv og langsiktig næringspolitikk som bidrar til vekst.
3. Støtte regionens næringsliv med effektiv kommunal forvaltning og et kundedrevet og spesialisert nærings-utviklingsapparat.
4. Øke kompetanse i regionens næringsliv
5. Tilrettelegge for investeringer i regionen

Gjennom Byregionsprosjektet har det også vært to samlinger med alle kommunestyrene i Kongsvinger-regionen. Dette sammen med ny politisk giv og samarbeidsånd mellom ledene politikere i de forskjellige kommunene, har bidratt til at samarbeidsklima og ønske om å støtte opp om hverandre har økt i stor grad. En av hovedtankegangene med Byregionsprosjektet, er at vekst i arbeidsplasser i en kommune er en gevinst for også andre kommuner. Dette henger nært sammen med Kongsvinger-regionen er et høyt integrert arbeidsmarked (Variede, 2014). Prosjektet har ført og vil føre til at vi samarbeider bedre mellom kommunene i Kongsvinger-regionen internt, på viktige områder som næringsutvikling, infrastruktur og kompetanse.

En annen stor fordel med prosjektet er at man står tverrpolitisk samlet i dialog og kommunikasjon, imot andre forvaltningsmyndigheter som fylke og stat. Det i seg selv er en styrke at det er flere som arbeider for Kongsvinger-regionens interesser utad.

Det nye positive samarbeidsklima, prosjektets oppbygging og målsettinger har skapt en ny framtidstro i Kongsvinger-regionen. Men det er avgjørende at vi arbeider kontinuerlig med å øke antall arbeidsplasser og som gir faktiske resultater.

Egne tiltak i Eidskog

³⁷ Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes.

³⁸ Vedtatt styringsdokument for Byregionsprosjektet (13.01.16)

<https://www.eidskog.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=377&FilId=85>

Det vi gjør og vil gjøre av egne tiltak i Eidskog for å skape rom for en positiv samfunnsutvikling vil hele tiden være knyttet til Byregionsprosjektet. Vi vil være tro mot tankegangen bak prosjektet og støtte opp solidarisk med de andre kommunene i prosjektet. To nylige eksempler på det, er Eidskog kommunes innspill til NTP 2018-2029 som var i samsvar med regionens innspill og arbeidet for å sikre et interkommunalt samarbeid om skatteoppkreverfunksjonen, som blant annet gir kompetansearbeidsplasser i regionen.

Likevel er det egne tiltak vi kan gjøre i Eidskog, som støtter opp om det framtidige samfunnsutviklingen i Eidskog og også da i regionen. I Flyttemotivundersøkelsen fra SSB (Fodnesbergene, 2008) vises det til hva som er årsakene til at folk flytter og bor i en kommune, og endringene fra forrige undersøkelse i 1972. Element som sted/miljø og familie har blitt viktigere årsak nå, enn tidligere. Bolig og arbeid er fortsatt meget viktig element, men hvor sistnevnte element i mindre grad opplyses som årsak til å flytte. Det kan henge sammen med økt grad av pendling. For oss i Eidskog er det avgjørende at vi videreutvikler Eidskog som et godt samfunn å bo i, men at det skaper rom for også å pendle ut av kommunen for å jobbe eller ta utdanning. Dette sammen med å utvikle og beholde arbeidsplasser i kommunen.

Her er en oversikt over egne tiltak vi vil arbeide med i Eidskog, nå og framtiden:

- Legge til rette for boligbygging sammen med private og Boligstiftelsen
- Sikring av at primærboliger blir brukt som bolig.
- Utvikle de gode kvalitative kommunale tjenester, lokalisert i Eidskog. Spesielt innenfor undervisning og oppvekst.
- Utarbeide og benytte en egen kommunikasjonsstrategi
- Legge til rette for togstopp i Eidskog, utbedring av fv 21 og andre viktige samferdselstiltak i Eidskog
- Samarbeide med nabokommunene om å redusere frafall i videregående skole
- Støtte opp om privat næringsliv innenfor primær, sekundær og tertiær næringene
- Bruk av lokale private aktører til innkjøp av varer og tjenester, innenfor det juridiske og kvalitative rammeverket
- Arbeide for interessene til privat næringsliv i Eidskog på det nasjonale plan
- Legge til rette for utbygging av fibernett
- Hensiktsmessig og effektiv plan – og arealutforming i kommunen
- Sikre et godt samarbeid med frivillig sektor i kommunen

- Legge til rette for positiv stedsutvikling
- Utvikling av kulturtilbudet i kommunen
- Fortsette å videreutvikle nærheten mellom bruker, ansatt og folkevalgte; «nærhetseffekten».

Dette er noen av de sakene vi vil arbeide med i Eidskog framover, og som vi mener vil bidra til positiv samfunnsutvikling og da befolkningsvekst. Samtidig vil det mest sannsynlig i framtiden også komme nye muligheter, vi ikke er klar over i dag.

Samfunnsutvikling i Eidskog som del av den «hypotetiske storkommunen».

Vurdering av Eidskog som en del av den «hypotetiske storkommunen» kan lett bli basert på synsing. Hvis det ikke hadde vært for at det finnes undersøkelser om hva som skjer med sammenslåtte kommuner og næringsutvikling i store og små kommuner.

Sistnevnte først; det er dessverre en gjeldene påstand om at større kommuner er bedre til næringsutvikling enn mindre kommuner. Som Angell, Ringholm og Bro (2015) sier i oppsummering i sin litteraturstudie av næringsutvikling i kommunene;

Overraskende få studier gir gode holdepunkter for å konkludere om hvilken betydning kommunestørrelse har for kommunenes arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Variasjoner mellom kommuner av samme størrelse er like store som mellom kommuner av ulike størrelse.

Det viser seg derfor at det ikke er gitt at næringsutviklingen i Eidskog blir bedre som følge av kommunesammenslåing.

Videre kan det nevnes at det er klare indikasjoner på at kommunesammenslåing fører til sentralisering av kommunale tjenester (Glensvik mfl. 2013). Med hensyn til befolkningsutvikling i Eidskog, vil dette være meget negativt. Ønske om å flytte til et sted hvor det er lang vei til viktige velferdstjenester, kan være et ønske relativt få har. Samtidig som det skaper mindre tilhørighet til kommunen og de forskjellige grendene, med større avstand fra hjemsted til; skole, barnehage eller fritidsaktiviteter.

Muligheten til å påvirke og komme med innspill til lokalpolitiske saker blir lavere gjennom en større kommune. Med en kommunesammenslåing vil også det politiske tyngdepunktet for Eidskogs befolkning, ikke lenger være i Eidskog. Samtidig som kommunesammenslåing gir færre som er og har vært folkevalgte, og mindre oversiktlig samfunn. Samlet sett gjør dette det vanskeligere for innbyggerne å forme og utvikle sitt eget lokalsamfunn. Som igjen kan påvirke både livskvalitet og stedstilhørighet, som har negativ effekt på befolkningsutviklingen.

I rapporten fra Glensvik mfl. (2013) viser det også at 28 av 39 kommuner opplevde lavere vekst enn sammenlignbare kommuner. I 19 av 25 kommuner som mistet kommunesenteret, var det lavere vekst, og kun for 4 av 14 kommuner som fikk det nye kommunesenteret hadde sterkere vekst. Dette viser at kommunesammenslåing ikke automatisk gir sterkere vekst.³⁹

Samtidig kan det å miste kommunesenteret og en sentralisering av kommunale tjenester flere negative effekter på den lokale økonomien.

Eidskog kommune som konsument av lokale private varer og tjenester er betydelig. Hvis Eidskog slår seg sammen kan det gi en negativ etterspørselseffekt for det private næringslivet og arbeidsplasser i Eidskog, gjennom å miste Eidskog kommune som konsument. I en ny storkommune vil det mest sannsynlig være behov for å konsumere varer og tjenester fra private aktører i Eidskog. Men mest sannsynlig i et mye mindre skala enn nå.

Sentralisering av kommunale tjenester kan også føre til innbyggerne endrer reiseruter, og gjennom det også endrer hvilke private aktører de konsumerer fra. Istedenfor å konsumere varer og tjenester i Eidskog, kan det da endres til f.eks. Kongsvinger. Dette er isolert sett negativt for det private næringslivet og arbeidsplasser i Eidskog.

En sentralisering av kommunale tjenester vil også bidra til at flere kommunale bygg står tomme og kommunalt etterspørsel etter bygninger vil falle. Alt annet likt, vil dette føre til en økning i tilbudet og en redusert etterspørsel av bygg (litt avhengig av byggene og markedet), som vil føre til redusert pris på bygg eller eiendom i Eidskog. Dette kan gi lavere investeringsomfang i byggesektoren, og være en negativ effekt for en viktig sektor i Eidskog.

³⁹ Perioden det ses på er fra 1988-2012, en periode Norge som nasjon har hatt meget høy befolkningsvekst.

Samlet sett er det flere plausible negative effekter for samfunnsutviklingen i Eidskog som følge av en kommunesammenslåing.

Delkonklusjon 3

- Det er en tverrpolitisk enighet om at det avgjørende å skape økt befolkningsvekst
- Eidskog kommune vil delta og arbeid for positiv samfunnsutvikling gjennom Byregionsprosjektet. Men også i framtiden samarbeide med de andre kommunene i Kongsvinger-regionen om næringsutvikling, samferdsel og kompetanse.
- Samtidig vil kommunen arbeide for egne tiltak for å skape en positiv samfunnsutvikling
- En kommunesammenslåing i den «hypotetiske storkommunen» kan føre til flere framtidige negative effekter på samfunnsutviklingen i Eidskog.

3.5 Kommunen som demokratisk arena

Et godt lokaldemokrati er avgjørende for gode kommunale tjenester og en viktig komponent i arbeidet med å realisere en god samfunnsutvikling. Det er gjennom lokaldemokratiet vi kan bestemme utviklingen av kommunale velferdstjenester, hvem som skal representere oss, forskjellige former for infrastruktur og andre rammevilkår for lokalsamfunnet vårt.

Samtidig er lokaldemokratiet den kanalen som lettest kan benyttes for å si fra om et problem eller mulighet i samfunnet. Lokaldemokratiet er også en av de viktigste elementene for maktfordeling i samfunnet, og for demokratiet i landet. Det er avgjørende for hvilke stemmer og interesser som får gjennomslag; lokalt og nasjonalt.⁴⁰

Det råder dessverre en misforståelse om at graden av eller deltakelsen i lokaldemokratiet kun måles gjennom valgdeltakelse. Andel som stemmer er så klart et viktig representativt element, men lokaldemokratiet omfang rommer så mye mer enn det. Lokaldemokratiet kan sies å være oppbygd av to deler. En direkte del gjennom valg hvert fjerde år og gjennom deltakelse i politiske partier. Den indirekte delen er deltakelse og jevnlig kontakt med både politisk folkevalgte og kommuneadministrasjonen om lokalpolitiske saker.

⁴⁰ Å endre vilkårene og strukturen på lokaldemokratiet har derfor store samfunnskonsekvenser, og bør ikke ses lett på.

For å kunne svare på om lokaldemokratiet i Eidskog styrkes eller svekkes i framtiden som følge av kommunesammenslåing, så er det essensielt å se på forholdet mellom størrelse og lokaldemokrati. Er det noen sammenheng mellom størrelse og lokaldemokrati?

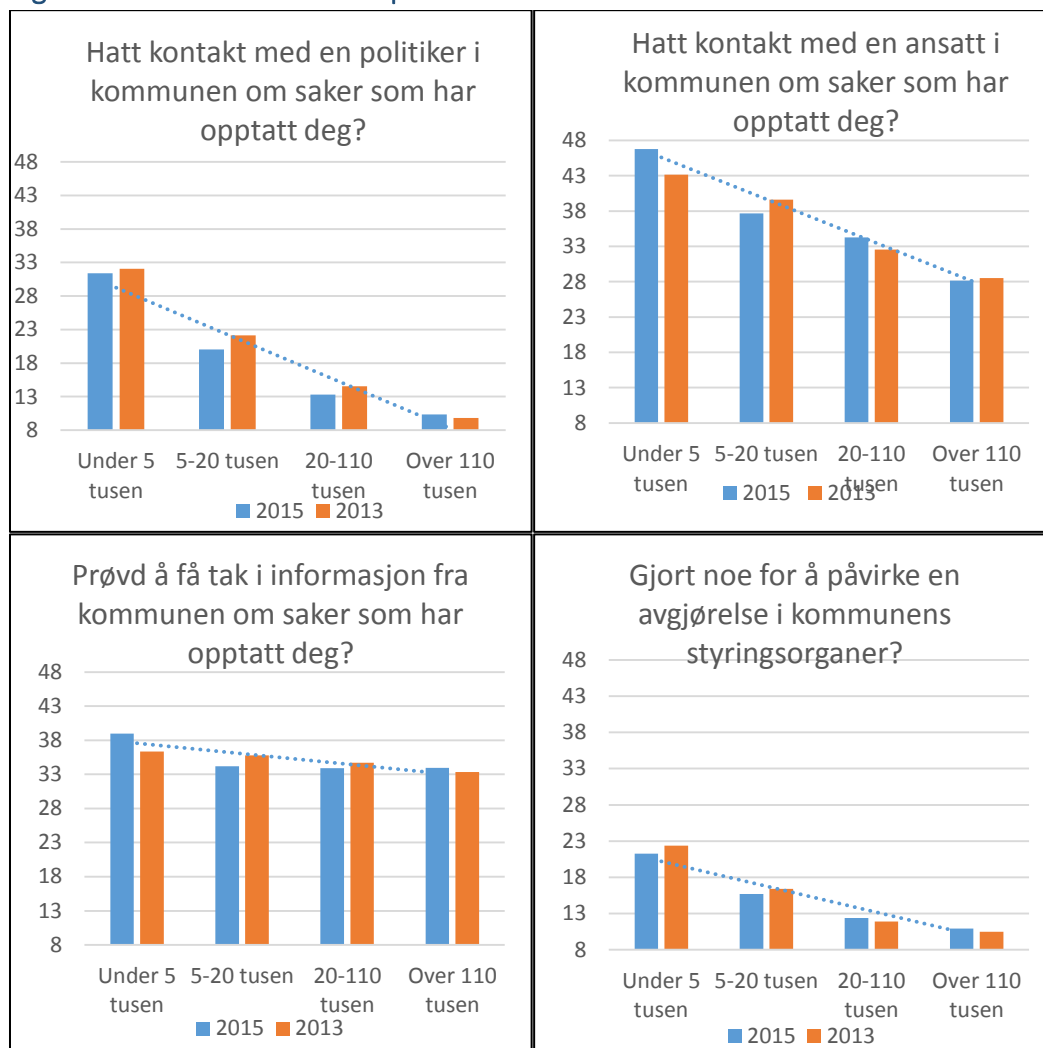
Her er både nasjonal og internasjonal forskning hovedsakelig enig om at lokaldemokratiet svekkes med økt befolkningsstørrelse. Her vises det til relativt nylige forskning på feltet:

- Baldersheim, Pettersen og Rose (2011) finner at:
 - Innbyggerne i mindre kommuner oppfatter lokalpolitikkerne som mer representative, lydhøre, mindre form for maktmisbruk og mangel på kompetanse, enn i større kommuner. Dette når man justerer for forskjellige trekk ved kommunen og innbyggerne, gjennom statistisk analyse
- Lassen og Serritzlew (2011) undersøkte hvordan innbyggerne opplevde muligheten til lokalpolitisk påvirkning⁴¹ (Internal political efficacy) i Danmark etter kommunereformen der. De fant at når kommunestørrelsen økte falt opplevelsen av muligheten til lokalpolitisk påvirkning kraftig. Dette når man justerer for forskjellige trekk ved kommunen og innbyggerne, gjennom statistisk analyse
- Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen og Rose (2014) konkluderer i sin litteraturstudie at økt befolkningsstørrelse har negativ effekt på kvaliteten på lokaldemokratiet.
- Offerdal (2016) viser til at:
 - Valgdeltakelsen innenfor kommunevalg, har i det siste valgene vært størst i de mindre kommunene enn i de større.
 - Det er flere som retter på valglister i mindre kommuner, enn i større.
 - Interessen for lokalpolitikk er større i mindre kommuner, enn i større. Men det er flere som er interessert i rikspolitikk i større kommuner enn i mindre

Innbyggerundersøkelsen 2013 og 2015 (DIFI) gir også resultater og informasjon om hvordan deltakelse i lokalpolitiske saker fordeler seg på kommunestørrelse. Resultatene er fordelt på fire spørsmål og på de fire kommunestørrelsene. I figur 7 representerer søylene prosentvis andel personer som har svart JA på spørsmålene.

⁴¹ Egne ord.

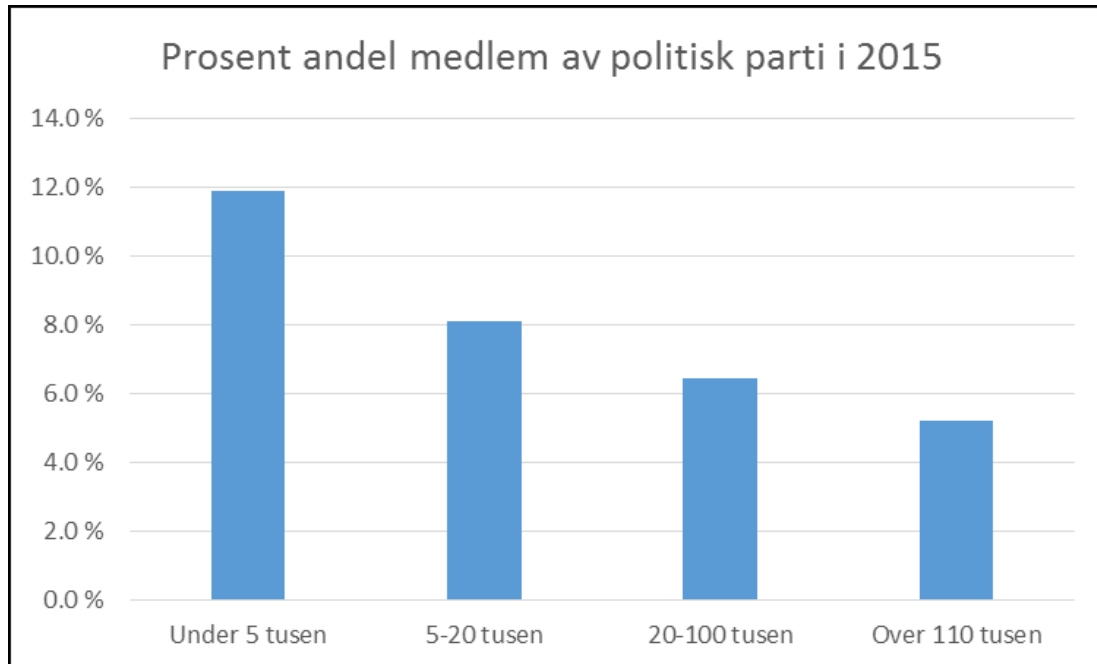
Figur 7 Prosentvis deltakelse i politiske kommunale saker



Resultatet viser at deltakelse i lokalpolitiske saker er høyest i de minste kommunene og synker med økende kommunestørrelse. Spesielt kontakten med en politiker, ser ut til å være høy i mindre kommuner enn i større. I mindre samfunn kan det være lettere å få oversikt over og ha kontakt med politikere. Samtidig som antallet innbyggere per politiker er lavere i mindre kommuner vil også en større andel av befolkningen av den grunn få anledning til å være lokalpolitikker i en periode av livet.

I figur 8 kan man se at andel som er medlem av politisk parti er større i mindre kommuner enn det er i større kommuner. Det er også en indikasjon på at deltakelse i lokalpolitiske saker er større i mindre kommuner.

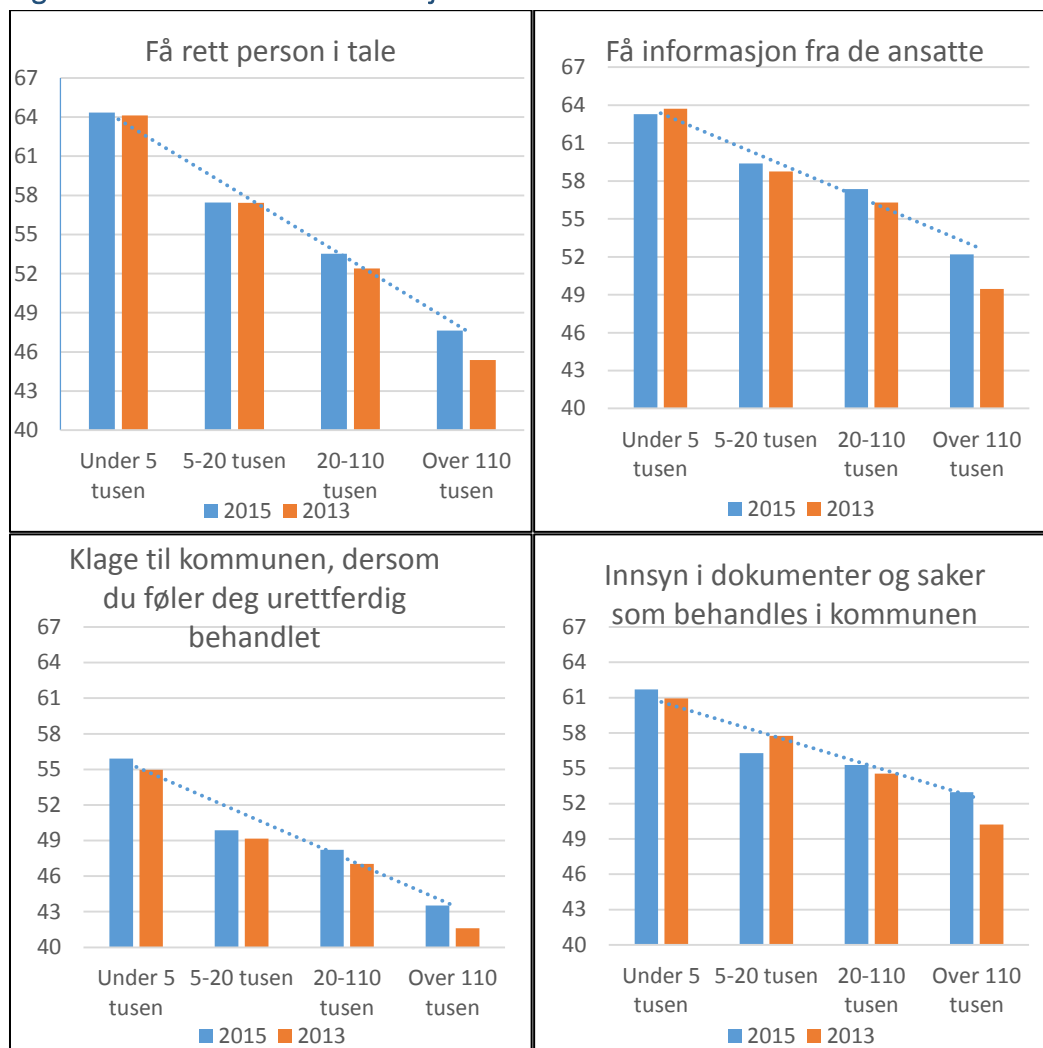
Figur 8. Medlemskap i politisk parti 2015.



En annen mulig årsak til at deltakelsen er høyere i mindre kommuner enn i større, er at det faktisk er større mulighet for å påvirke i en lokalpolitisk sak gjennom flere forskjellige kanaler, som vist i figur 7. Deltakelsen i politiske kommunale saker vil sannsynligvis påvirke kvaliteten og omfanget av de kommunale tjenestene. Både ved at innbyggerne fungerer som informasjonskanaler og kontrollmekanismer ovenfor politikere og administrasjonen, og ved at administrasjonen og politikere lettere har tilgang til innbyggernes synspunkter og ønsker. Den indirekte delen av lokaldemokratiet, kan derfor være sterkere i mindre kommuner enn i større kommuner.

En viktig forutsetning for deltakelse er tilgang på informasjon. Tilgangen på informasjon i flere former, vil påvirke utformingen og derfor inntrykket av kommunale tjenester. Her vil det bli vist resultatene for noen (4 av 8) av spørsmålene på dette feltet.

Figur 9. Tilfredshet med informasjonskanaler



Figur 9 viser at det er et fallende forhold mellom tilfredsheten i tilgangen på informasjon og klagemulighet, fra mindre kommuner til større. Utviklingen fra 2013 til 2015, viser at innbyggerne i de største kommunene har opplevd økt tilfredshet innenfor området.

Ser man samlet sett på forskningen et er derfor ingen tvil om at lokaldemokratiet vil svekkes i Eidskog som følge av kommunesammenslåing. Det er klart og tydelig.

Utvikling av lokaldemokratiet i Eidskog som egen kommune

Selv om Eidskog vil bestå som egen kommune, er det viktig at rammevilkårene for og muligheten til å delta i lokaldemokratiet utvikles til stadig. Her er det flere tiltak som kan utredes og muligens implementeres for å styrke lokaldemokratiet i framtiden i Eidskog. Tiltakene presenteres listevise her:

- Video/strømmeoverføring av kommunestyremøter

- Flere politiske debatter i regi av biblioteket
- Kommunal støtte til skolering og aktivitet for politiske partier i kommunestyret
- Flere folkevalgte møter i grendene i Eidskog
- Opprettholde og videreutvikle møter mellom folkevalgte organ og frivillige organisasjoner
- Stadig utbedre hjemmesiden og sosiale medier til kommunen
- Utrede muligheten til å gjeninnføre bladet «I Eidskog»

Dette er noen av mulige tiltak som kan benyttes for å videreutvikle og øke deltakelsen i lokaldemokratiet i framtiden.

Utvikling av lokaldemokratiet med Eidskog som en del den «hypotetiske storkommunen

Det er ingen tvil om at muligheten for å delta i lokaldemokratiet og påvirke i lokalpolitiske saker ville svekkes for Eidskog sine innbyggere som følge av en kommunesammenslåing. Det vil bli færre folkevalgte, større avstand mellom innbygger og folkevalgt, mindre oversikt over det politiske systemet, færre andel som har vært folkevalgt, muligens «elitepolitikere» eller heltidspolitikere istedenfor vanlig folkevalgte. Samtidig ville det politiske tyngdepunktet skifte fra Eidskog og til Kongsvinger. Konsekvensen av sistnevnte aspekt er at avgjørelser om kommunale saker eller element som påvirker samfunnsutviklingen i Eidskog kan bli bestemt av andre folk enn de som bor i Eidskog. Spesielt med motstridende interesser i forskjellige deler av den nye «hypotetiske storkommunen» kan muligheten til å utvikle eget lokalsamfunn svekkes sterkt.

Muligheten for et eget kommunedelsutvalg har blitt benyttet som argument for å kunne motvirke noen av de negative effektene. Men et sånt fora ville hatt minimal form råderett, når avgjørelser kan overprøves i kommunestyret eller fravær av å bestemme eget budsjett.

Delkonklusjon 4

- Lokaldemokratiet er mer tilstedte i mindre kommuner enn i større.
- Deltakelse og muligheten til å påvirke i lokalpolitiske saker svekkes med større kommuner.
- En kommunesammenslåing ville vært veldig negativt for lokaldemokratiet i Eidskog i framtiden.

4. Konklusjon og anbefaling til fylkesmannen i Hedmark.

Det har i denne politiske utredningen blitt vurdert framtidig kommunestruktur for Eidskog. I utredningen har det blitt vurdert framtidig kommunestruktur opp mot;

- Kommunen som tjenesteyter
- Kommunen som samfunnsutvikler
- Kommunen som demokratisk arena

Områdene har blitt vurdert i to scenarier; Eidskog består som egen kommune eller at Eidskog blir en del av en ny storkommune. Innunder disse tre hovedpunktene har også andre områder blitt vurdert, og hvordan den framtidige utviklingen vil være.

Basert på delkonklusjonene og det samlede bildet, er det en klar anbefaling fra Eidskog kommune, at Eidskog består som egen kommune.

Eidskog kommune har tillit til at fylkesmannen følger Eidskog sin anbefaling om framtidig kommunestruktur, i fylkesmannens anbefaling til Kommunal –og moderniseringsdepartementet.

Vedlegg 1. Kommunestyrevedtak av 08.12.2015 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 fulltidsplass	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 element⁴². 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

⁴² 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)⁴³ 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»⁴⁴ 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

⁴³ 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.

⁴⁴ 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