MØREFORSKING

# Kommunesamanslåing

## *Fornuft eller følelsar*

*Erlend Krumsvik, Forskar, Møreforsking AS – erlend@moreforsk.no*

MØREFORSKING

# Litt historikk

- Etter Schei-komiteens arbeid, ble det en stor kommuneinndelingsreform på 1960 tallet.
- Neste samlet gjennomgang av kommuneinndelinger ble gjort av Christiansenutvalget i 1989.
- Igjen revidert i en rapport utarbeidet av Østlandsforsking i 2003.

MØREFORSKING

# Litt lokal historikk

- Den 14. januar 1837 sanksjonerte kong Karl Johan formannskapslovene.
  - Dette medførte at Ørsta sokn og Volda sokn vart organisert som ei kommune, då kommunestrukturen gjerne var ein del av prestegjelda.

- Utgangspunktet for den fyrste lokalpolitiske deltakinga var at politikarane var delt inn etter Ørsta sokn og Volda sokn. Det var også innført ”indre sjølvstende” i dei to sokna på nokre arbeidsfelt.
  - Dette var fattigstellet, skulestellet og etter kvart også boksamlingane.
  - Saker som berre gjaldt eitt av sokna skulle til vanleg handsamast i særmøte av dei folkevalde i dette soknet.

- Administrativt vart kommunen gjort identisk med prestegjelda.
  - Volda sokn fekk fem formenn, fem varaformenn og femten representantar.
  - Ørsta sokn fekk tre formenn, tre varaformenn og ni representantar.

- I praksis var det politiske liv organisert etter separasjonsprinsippet frå fyrste dag.

MØREFORSKING

# Litt lokal historikk

- Den 7. oktober 1848 kom fyrste forsøk på kommunedeling. Argumentet som vart brukt var at dei to sokna var ulike. Kanskje ikkje overraskande med tanke på den politiske inndelinga som var brukt.

- Den 12. desember 1876 kom det neste og meir konkrete utspelet om kommunedeling.
  - Her sende formannskapet i Ørsta direkte brev til ”Det Kongelige Norske Regjeringsdepartement for det Indre” med ynskje om kommunedeling. Argumenta var reisetid, Ørsta sin rolle som minoritet, og at begge kommunar var folkerike.

- Den 15. januar 1880 kom det tredje forsøket.
  - Argumenta no var at saksmengda hadde auka, og det var behov for fleire møte.
  - Samtidig ville ei kommunedeling gje større regional påverknad med fleire
  - representantar i amtsformannskapet (fylkestinget).

- Den 7. januar 1881 kom det fjerde frigjeringsforsøket, og denne gongen gikk det brev til kong Oscar II.
  - På dette tidspunktet kom det uventa motstand frå delar av befolkninga i Ørsta. Hovdebygdingane ynskte å bli Voldingar.

- Den 16. september 1882 fatta kong Oscar II ein resolusjon om at Volda kommune delast i to Herreder, Volden og Ørsten.

- Noko av stabiliteten i ei kommune er at ein lever under like vilkår, og i praksis fordeler byrdene likt.

- Det er eitt fellesskap, éi kommune, eitt folk, éin administrasjon og éi politisk eining basert på folkets vilje.

- Alt som er med på å skape skilje er også med på å forskyve den indre harmonien i ei kommune.

MØREFORSKING

# Christiansenutvalgets prinsipper

## Hovedprinsipper

1. Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.

2. Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere.

3. Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste tjenestetilbudene.

*NOU 1992:15*

## Tilleggsprinsipper

- Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.

- Uhensiktsmessige avgrensinger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges vekt.

- Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.

MØREFORSKING

# Christiansensutvalgets mål

- Samfunnsmessige mål
  1. Effektiv ressursbruk
  2. Rettferdig fordeling
  3. Nasjonaløkonomisk styring
  4. Rettsikkerhet
  5. Regional utvikling
  6. Miljøvern og ressursforvaltning
  7. Levende demokrati

MØREFORSKING

# Christiansensutvalgets kriterier

- Tjenesteproduksjon
  1. Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov
  2. Graden av egenfinansiering
  3. Utnyttelse av stordriftsfordeler
  4. Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold
  5. Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsnivåene
  6. Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon
  7. Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet
  8. Betingelser for nasjonaløkonomisk styring
  9. Betingelser for ivaretakelse av rettsikkerheten
- Samfunnsutbyggingen
  1. Fysisk planlegging
  2. Næringsutvikling
  3. Miljøvern
- Demokratiet
  1. Befolkningens deltakelse
  2. Lokal tilhørighet
  3. Lokal påvirkningskraft

MØREFORSKING

# Nye prinsipper for kommuneinndeling

- At kommunene fortsatt skal være generalistkommuner
- At oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skal være slik som vedtatt
- At finansieringen av kommunesektoren skal være som i dag
- At kommunesammenslutninger fortsatt skal baseres på frivillighet
  - *Dvs. at kriteriene først og fremst skal anvendes for å vurdere <u>konkrete</u> sammenslutningsprosjekter*

MØREFORSKING

# Nye kriteriesett for kommuneinndeling

- Økonomisk bærekraft
  - Finansieringsgrunnlag- og evne
  - Robusthet (kapasitet)
- Kostnadseffektivitet
  - Stordriftsfordeler/ulemper
  - Kapasitetsutnytting
- Eksterne virkninger
  - Gratispassasjerer
  - Andre indirekte virkninger
- Kompetanse
  - Faglig kompetanse
  - Adm.- og planleggingskompetanse
  - Forvaltningsmessig kompetanse
  - IKT-kompetanse
  - Profesjonell ledelse
  - Rekruttering
- Bredde og dybde i tjenestetilbudet
  - Valgfrihet for brukere
  - Tilfredsstille individuelle behov
  - Spesialisering
  - Spisskompetanse
- Tilgjengelighet
  - Geografiske forhold
  - Lokalisering
- Rettsikkerhet
  - Kompetanse
  - Habilitet
  - Lokalkunnskap
- Planleggingskompetanse og kapasitet
  - Formell kompetanse
  - Ressursbruk
  - Oppdaterte planer
- Arealbruk og miljø
  - Utbygging og arealbruk i grenseområder
- Næringsutvikling
  - Næringsstruktur, lokalisering, kommunikasjon
  - Bosettingsmønster
  - Samarbeidsklima
- Ekstern påvirkningskraft
  - Partnerskapsavtaler
  - Ekstern prosjektfinansiering
  - Lokalisering av eksterne virksomheter
- Politisk deltakelse
  - Valgdeltakelse
- Lokal tilhørighet
  - Følelse av tilhørighet til kommunen og tillit til lokale politikere
- Stemmefordeling ved kommunevalg
  - Fordeling av stemmer på ulike politiske partier/valglister

MØREFORSKING

# Nytt kriteriesett i utgreiinga om sammenslåing av Volda/Ørsta

- **Intangible assets** are defined as identifiable non-monetary assets that cannot be seen, touched or physically measured, which are created through time and/or effort and that are identifiable as a separate asset.
  - Human capital is the primary source of competitive intangibles for organizations today.
    - Competitive intangibles are the source from which competitive advantage flows, or is destroyed.

MØREFORSKING

# Nytt kriteriesett i utgreiinga om sammenslåing av Volda/Ørsta

- Ein fusjonsprosess er ein likeverdig human og finansiell aktivitet
  - Som oftast legg ein mest vekt på den finansielle aktiviteten, og lagar reknestykke som 2+2=5.

- Dei som ikkje klarar å oppnå dette reknestykket ser som regel tilbake på ein prosess der den humane aktiviteten har blitt nedprioritert.
  - Av dette; ein kan ikkje legge nok vekt på den humane aktiviteten i ein fusjonsprosess. Det er tross alt personalressursane som skal realisere dei finansielle føremonane.

MØREFORSKING

# Utfall

## Foretrukken prosess

- Assimilering
  - Den eine kulturen friviljug gir slepp på sin eigen identitet og totalt adopterer den kulturen dei kjem inn saman med. Dette kan vere delar av ein organisasjon som sjølv finn ut at deira måte å løyse sine oppdrag på er dårlegare enn den måten den andre organisasjonen har fått det til på.
- Integrering
  - Begge organisasjonar ynskjer å bevare sine gode sider, samtidig som dei ser at den andre organisasjonen tek med seg tilhøve som dei ynskjer å bli ein del av. Dette gjeld både kultur og praksis.

## Negativt utfall

- Kulturtap
  - Den nye organisasjonen mistar sin kulturelle identitet. Dei får ei kjensle av framandgjering, tap av identitet og blir eksponert for stress i samband med [opplevd] mislykka fusjonsprosess. Dette er primært ei leiarutfordring i tida etter fusjonen er gjennomført. Dette er ein farleg prosess reint organisatorisk, men ikkje den farligaste.
- Separasjon
  - Dei to gamle kulturane nektar å gi slepp på den identitet, verdisyn og praksis dei har med seg. Dei velgjer å behalde det som var, og nektar å bli del av det nye. Dei etablerar ei ”oss og dei haldning”, noko som verkar direkte imot ein samanslåingsprosess. Dette er den farlegaste prosessen reint organisatorisk.

# Mål

På det tidspunktet då befolkninga, kommuneadministrasjonen og den politiske leiinga klarar å sjå på heile omlandet som eit;

Frå det tidspunktet er det i sanning ei kommune.