

# **Finnes det en ideell kommunestørrelse?**

**Innledning**

**Asker kommune**

**Leangkollen 12. mars 2016**

**Morten Øgård**

**Professor**

**Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag**

**Universitetet i Agder/UC-Berkeley**

# Innledning

- Stikkord som jeg er blitt bedt om å berøre i min innledning er:
  - Størrelse og organisasjonsstruktur
  - Sammenslåing/fusjon
  - Region/oppgavedeling

På grunn av tidsrammen har jeg valgt å fokusere på de to førstnevnte.

Jeg har valgt å løse utfordringen gjennom å disponere min innledning på følgende måte:

- Refleksjoner rundt størrelse og strukturelle reformer. Hva sier den samfunnsvitenskapelige forskningen?
- Kultur en underkommunisert variabel i all snakk om strukturelle endringer
- En gjennomgang av noen interessante funn knyttet til størrelse mer generelt
- Oppsummering og avslutning

- **Refleksjoner rundt størrelse – endring og strukturelle reformer**

# En presisering

- Min tilnærming knyttet til spørsmålet om demokratiske utfordringer knyttet til kommunereform er forvaltningsteoretisk.
- Dette innebærer at skal en forstå demokratiske implikasjoner av strukturelle reformer så må en opparbeide seg kunnskap om hva:
  - **Størrelse** har og si for en organisasjons prestasjoner og resultater

og ikke minst

  - Fenomenet **endring** og organisasjoner (muligheter og begrensninger)

- **Av en eller annen eller grunn** synes vi i Norge å ha hengt oss opp i at det innen offentlig sektor må foretas strukturelle reformer:
  - Det være seg om vi snakker om territorielle reformer eller behovet for å bygge store organisasjoner
  - Det er ikke måte på så store organisasjoner vi trenger. Vi kan snakke om at det råder en form for **gigantomani**:
    - Vi må ha store/mega sykehus, store kommuner, store skoler, store barnehager, store eldreinstitusjoner, store departementer, stor NAV forvaltning, store skattekontor, store politidistrikt osv.

- Troen på størrelse som en avgjørende faktor for en organisasjons resultater er m.a.o. stor
- Svært få stiller spørsmålet hvor denne **gigantomanien** kommer fra, og i hvilken grad størrelse egentlig er svaret på de utfordringene som kommunene og andre deler av den offentlige forvaltning står overfor
- Kanskje det er på tide at noen våger å stille spørsmålet:

«Does size really matter?»

eller

«When does size matter?»

# Hva sier samfunnsvitenskapelig forskning om størrelse?

- **Økende størrelse fører** til sterkere horisontal og vertikal spesialisering. Dvs. flere hierarkiske nivå = økt avstand mellom de styrende og de som blir styrte
- **Økende størrelse fører** til økt formalisering. Dvs. regler og rutiner = mindre personlig kontakt til brukere/klienter
- **Økende størrelse fører** til økt administrasjon. Dvs. økt makt til det profesjonelle byråkratiet
- **Økende størrelse fører** til økt fremmedgjøring. Dvs. økt følelse av avstand og reduserte påvirkningsmuligheter



**Alle disse punktene kan oppsummeres med  
utgangspunkt i Nobelprisvinneren i økonomi  
Oliver Williamson ved UC- Berkeley**

- **Størrelse = byråkrati = økte transaksjonskostnader**  
Dette er et av de mest bekreftede funnen vi har i  
hele organisasjonsteorien/statsvitenskapen

- **Kultur en underkommunisert variabel i all snakk om strukturelle endringer**
  - **Hvorfor er det så vanskelig å slå sammen organisasjoner?**

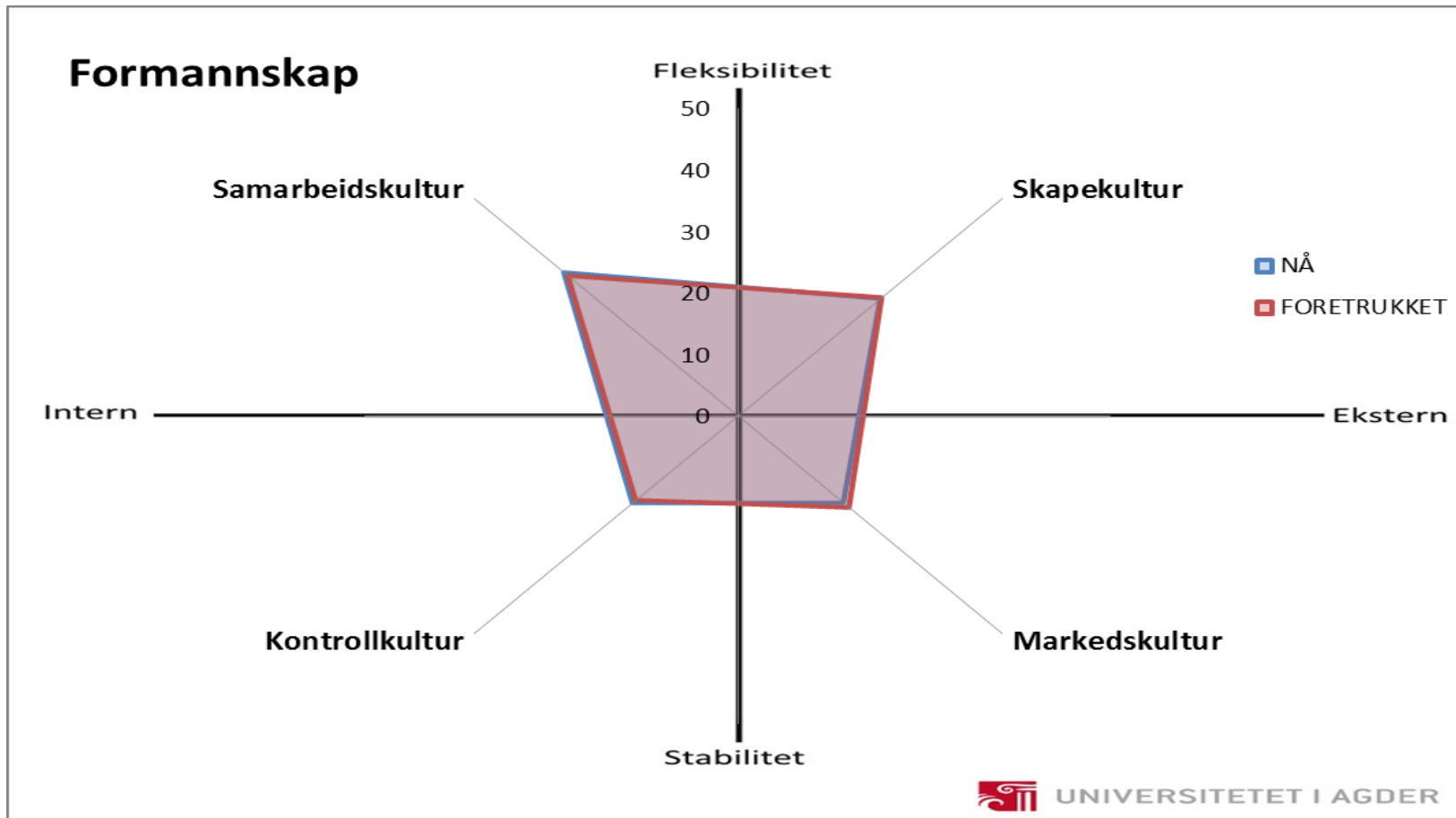
# Hva sier samfunnsvitenskapelig forskning om endring/sammenslåing av organisasjoner?

- **Nærmere 70%** av alle sammenslåinger mislykkes
- Utfordringene spores veldig ofte tilbake til **altfor optimistiske** anslag omkring effekter
- **Manglende forståelse** av hva sammenslåinger faktisk koster, samt kulturelle utfordringer (vis plansjer kulturkartlegging)
- Fusjoner/sammenslåinger ofte et resultat mer av **individuelle ønsker og makt**, enn faktiske behov
- **Svært vanskelig og meget krevende** å slå sammen/endre organisasjoner gjennom målrettede reformer

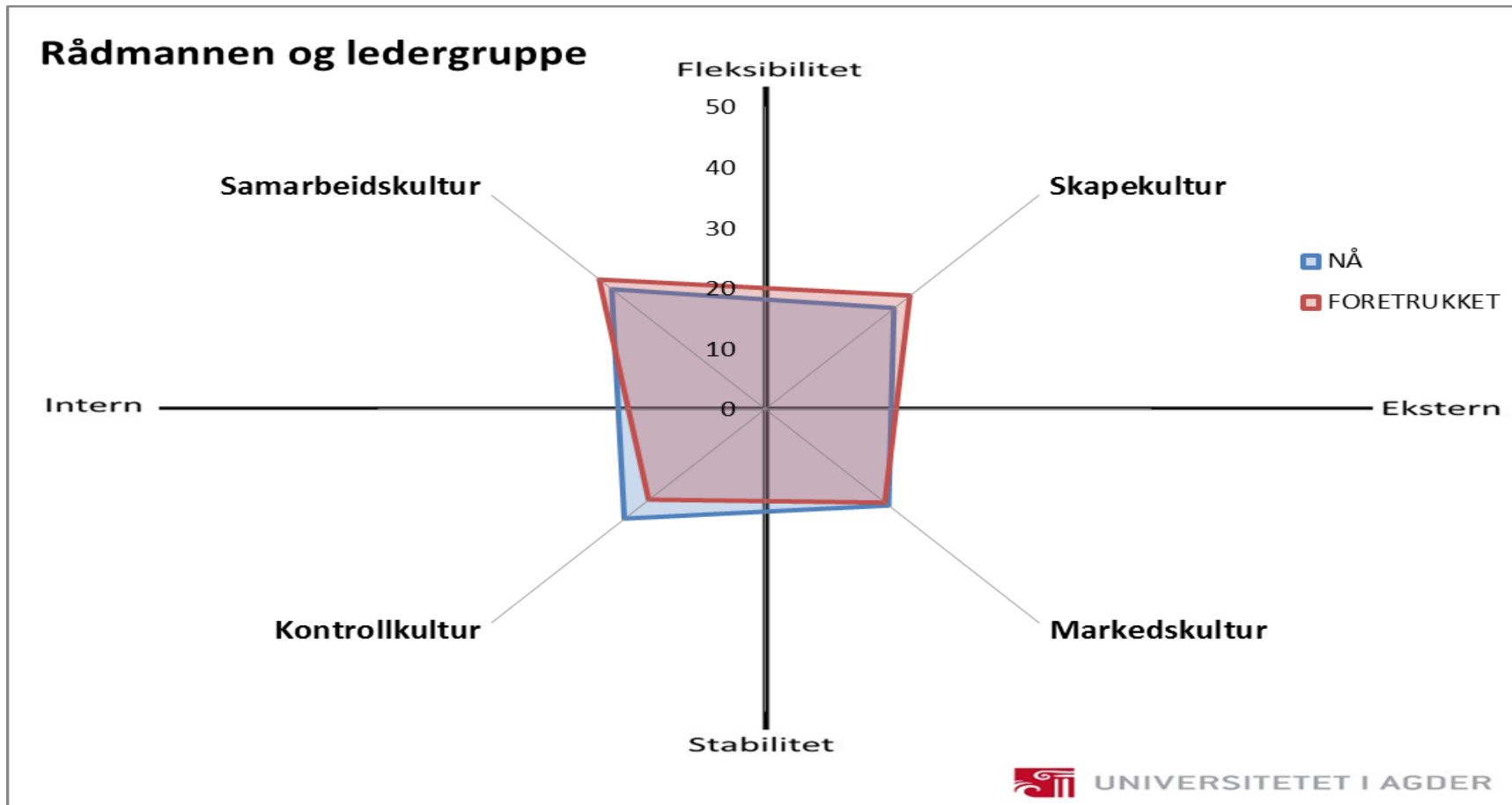
**«Alle vet at  
KULTUR SPISER  
STRUKTUR  
Til Lunsj»**

**Jonas Gahr Støre Ap-leder  
DN 18. oktober 2014**

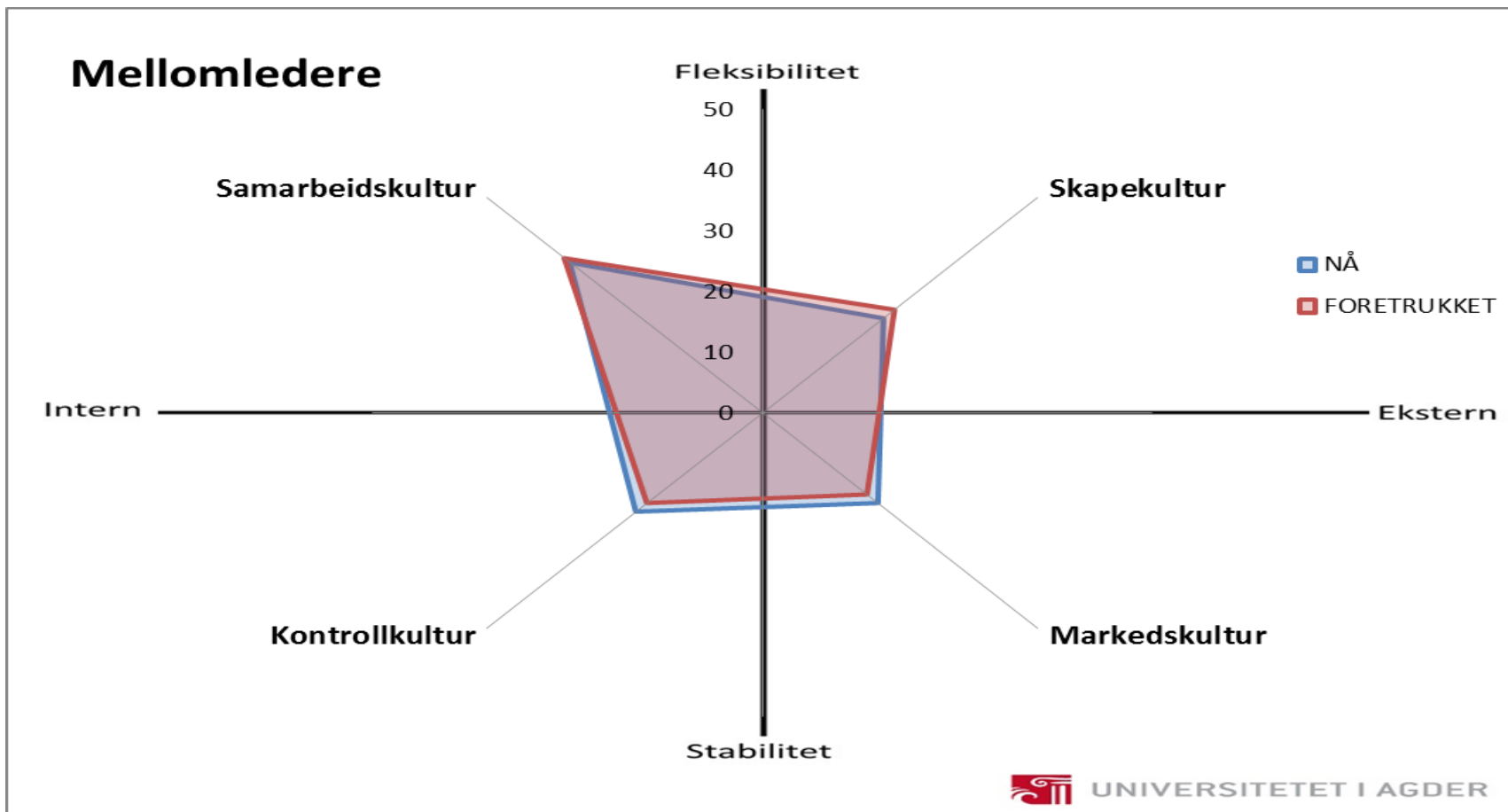
# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



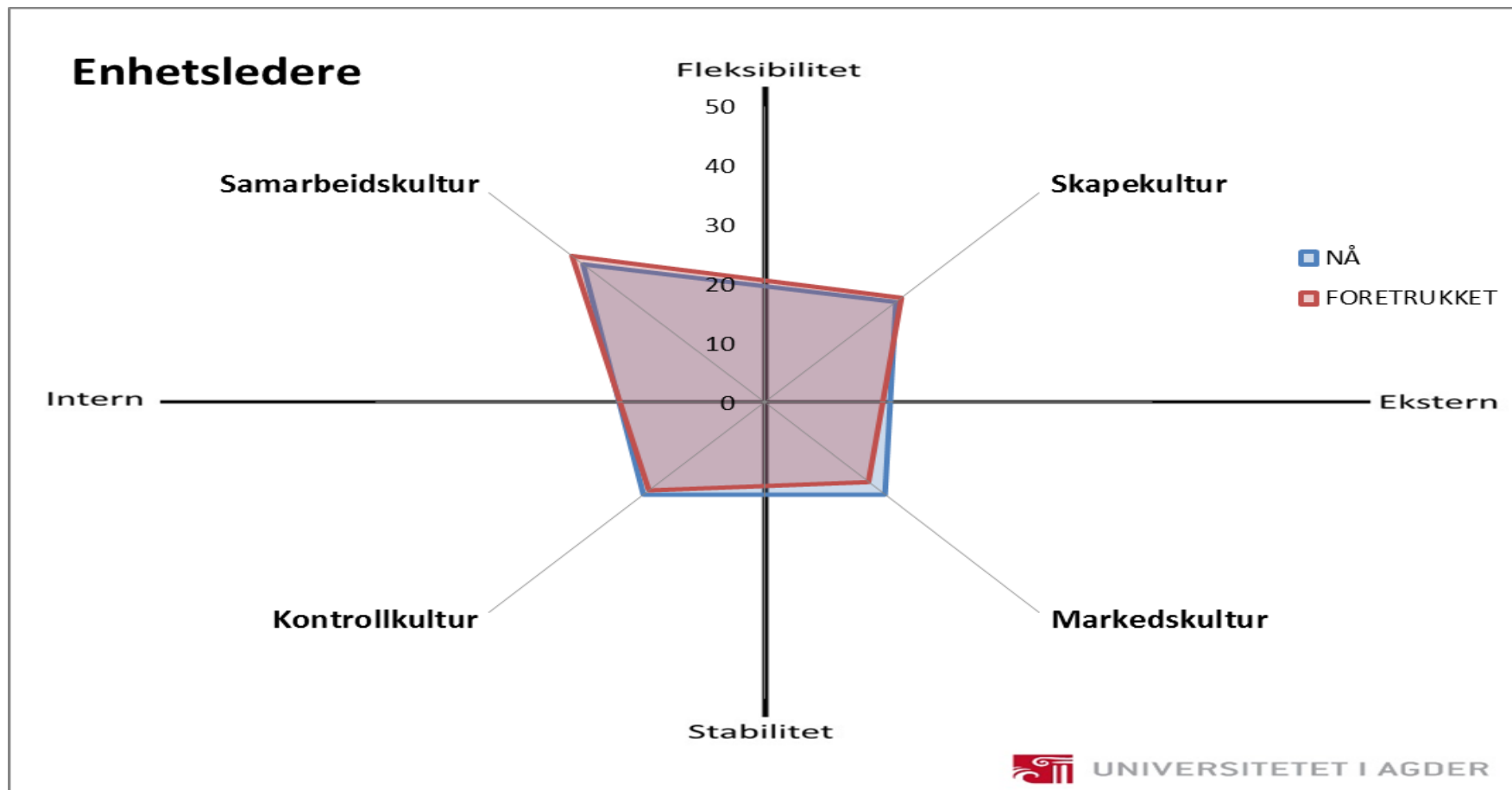
# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå

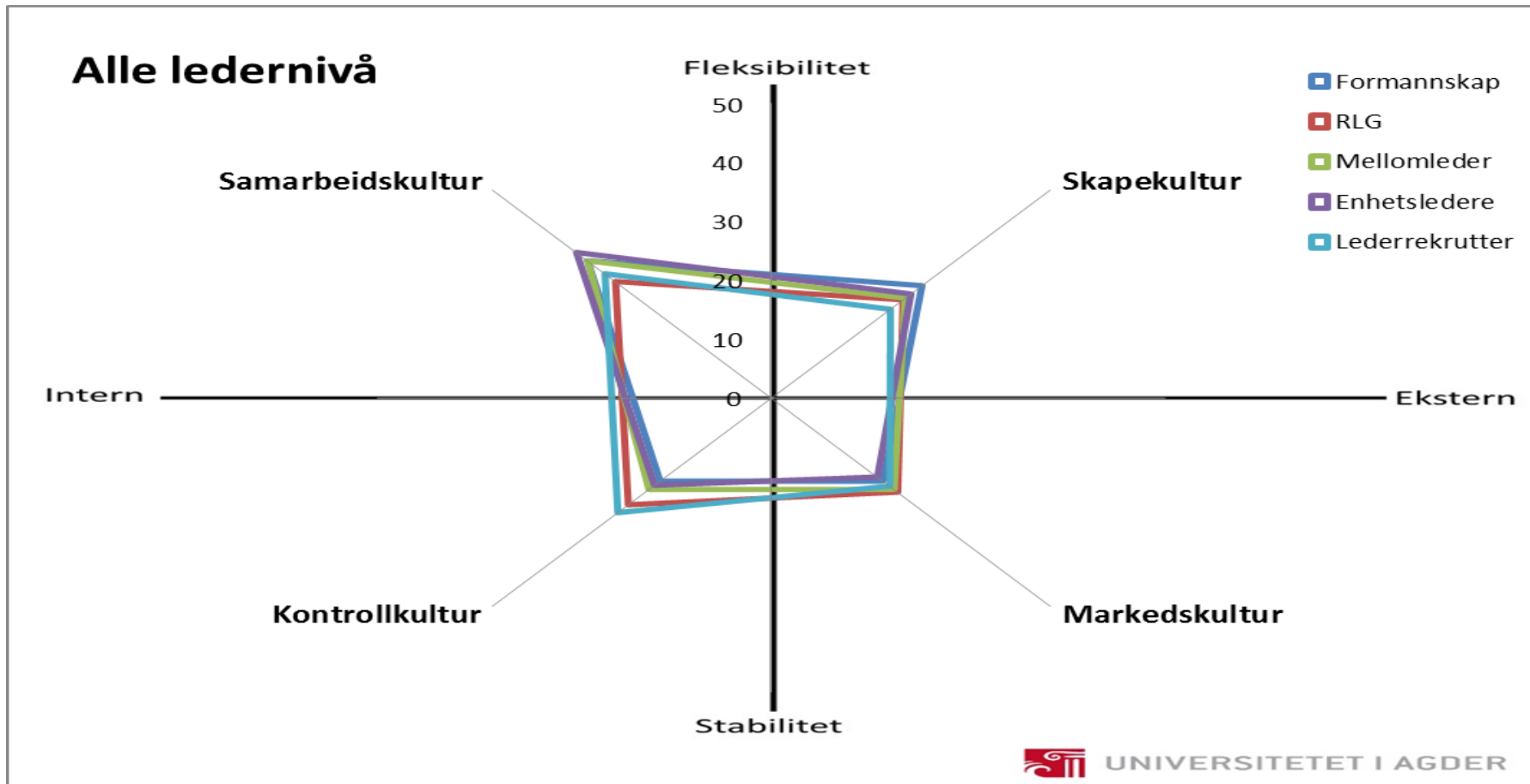


# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå

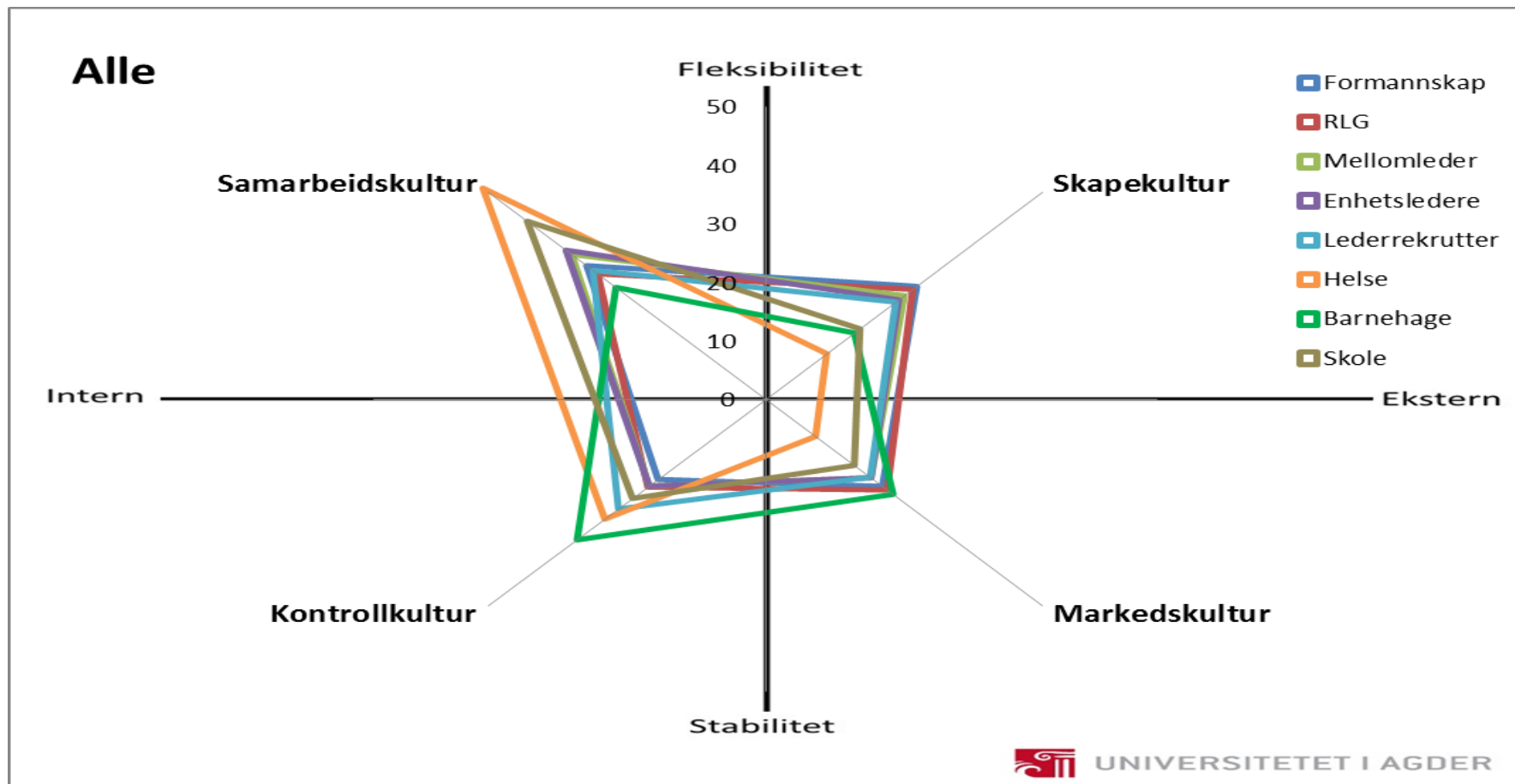




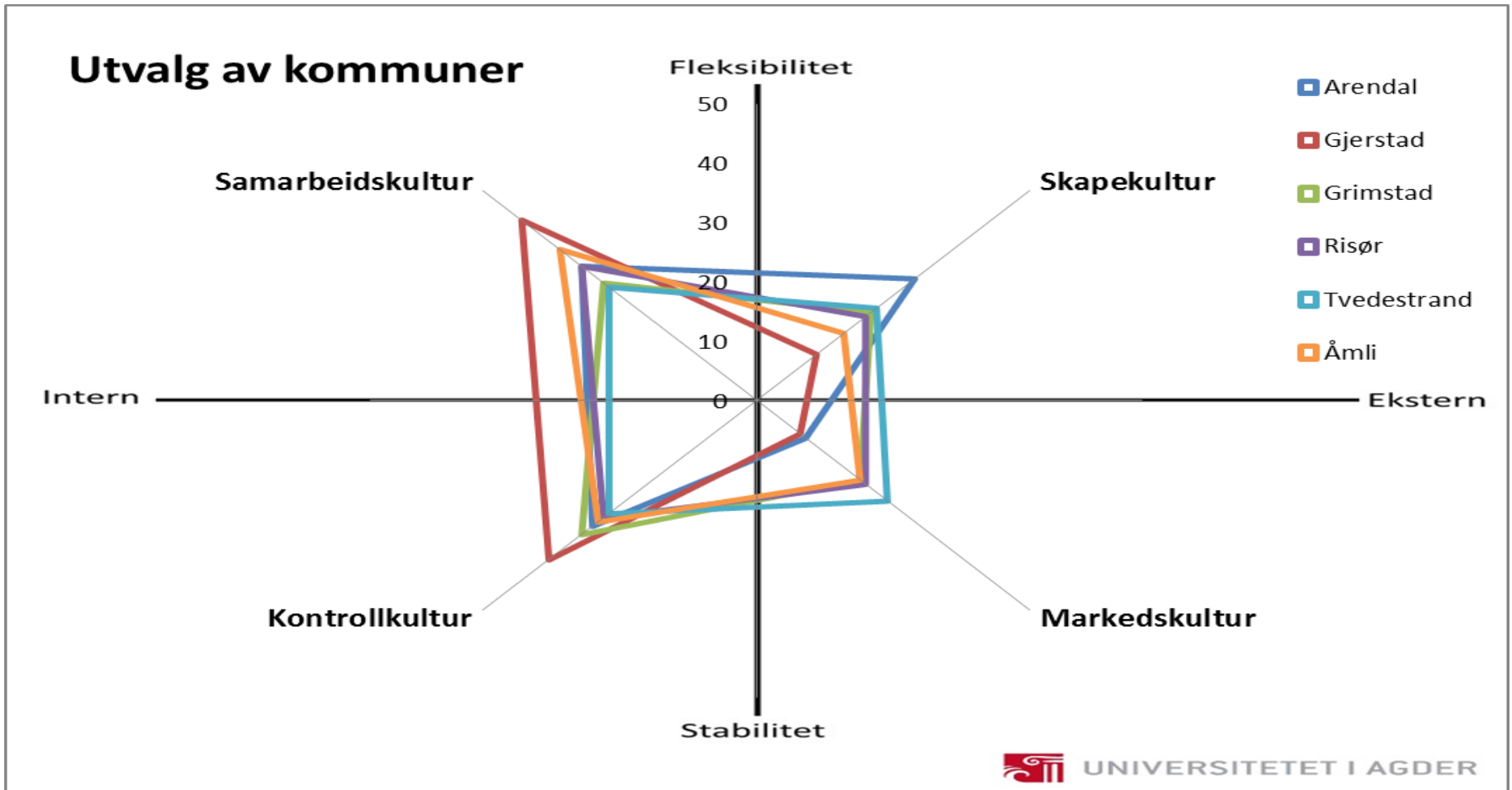
# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



# Et utvalg av kommuner i en region



- **Eksempler på studier som tar opp problemstillinger rundt størrelse**

# Sverige/Storbritannia

- Skal en virkelig forstå hva kommunesammenslåing innebærer bør en se nærmere på Sverige og Storbritannia
- Begge landene foretok for 40 år siden en storstilt kommunesammenslåing
- Målet var å bygge mer robuste organisasjoner som kunne iverksette storstilte velferdsreformer
- Man bygde store kommuner, men de utviklet seg til enorme fagbyråkratier, som politisk og administrativt har vist seg vanskelige å styre
- For å bøte på denne rigiditeten innførte man markedsprinsipper som konkurranseutsetting og privatisering
- Dette igjen skapte nye problemer som institusjonell egoisme og manglende koordinering, åpenhet og innsyn
- Løsningen har vært å utvikle et nytt kontrollbyråkrati. Ref Sverige der man har fått over 43 000 årsverk av kontrollbyråkrater i løpet av det siste tiåret

- **Små organisasjoner/kommuner** har lavere sykefravær enn store (KS 12.09.2014)
- «**Det politiske systemet** i store kommuner har flere utgifter per pr representant enn for små kommuner  
Økt kommunestørrelse fører til økt maktkonsentrasjon » An Sherin Johansen 2014 (s. 63-64)

# Gigantsykehus hverken billigere eller bedre

- **Så langt** er det få positive effekter å spore
- De påståtte positive **virkningene er ikke dokumentert**. Det er ikke grunnlag for å hevde at gigantsykehus og store helseforetak er riktig medisin
- Større sykehus = bedre kvalitet
  - **Hovedfunn** er at fusjon ikke har noen positive effekter på hverken kostnadseffektiviteten eller kvaliteten
- **Hovedforklaringen** er at gigantsykehus fører til **manglende konkurranse** om pasientene og dermed økte transaksjonskostnader
  - NHH Professor Kurt R. Brekke (2014)

# Stordriftsulemper (Riise Groven 2014)

- Landets **25% minste** kommuner (107 stk) står for om lag 4% av kommunesektorens samlede utgifter
- Om lag 14,8 milliarder av totalt 342 milliarder kroner
- **Landets 25% største** kommuner står for om lag 72% av kommunesektorens samlede utgifter dvs. 247 milliarder kroner av 342 milliarder totalt
- **Spørsmålet blir hvor har man det største effektiviseringspotensialet målt i kroner?**



# Stordriftsulempes

- Stordriftsulempes begynner å gjøre seg gjeldende allerede på ca 15 000 innbyggere
- Stordriftsulempes begynner virkelig å gjøre seg bemerket ved ca 55 000 innbyggere

- Om man øker produktiviteten tilsvarende **10%** i hver av landets 25% minste kommuner, vil dette utgjøre 1,5 milliarder kroner.
- Om man i de 25% største kommunene til sammenlikning kunne øke produktiviteten tilsvarende **bare 2%** i hver kommune, ville dette utgjøre 4,9 milliarder kroner

## Størrelse og demokrati (Denters m.fl. 2014)

- Det er *ikke* slik at økt størrelse på kommunene fører til et bedre lokaldemokrati. Det motsatte synes heller å være korrekt, at innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfreds med lokaldemokratiets virkemåte enn hva som er tilfelle for de store kommunene.

# Pedagogtetthet/kravet

- Det er ikke sammenheng mellom størrelse og pedagogtetthet i barnehager og skole.
- De små kommunene er bedre stilt enn de store.
- Verstingene finner man blant de største kommunene

# Barnevern

- Ikke belegg for å si at barnevern i mindre kommuner er dårligere enn i de større
- Store enheter skaper nye utfordringer
- Små kommuner bygger bærekraftige enheter gjennom samarbeidsløsninger

– Nordlandsforskning 2015

# Funksjonhemmede

- Økte forskjeller mellom kommunene. Har skapt økt sentralisering av tilbud
- Økt avstand mellom brukere og tjenesteprodusent
- Antall klager fra brukere har eksplodert
- Reduserte bevilgninger til tjenesteområdet
  - Dansk Handicap Forbund

# NAV evaluering

- Størrelse som forklaringsvariabel på manglende måloppnåelse kommer også klart fram i studier av den nye NAV-forvaltningen der bl.a. Fevang, Markussen og Røed (2014) viser at kjennetegn ved kontorstørrelse har en signifikant negativ effekt på overgang til jobb for klientene i store kontorer, mens det går bedre i de små kontorene både på kort og lang sikt.
- Dette er i følge forskerne i henhold til studier av prosessevalueringen til Andreassen og Reichborn- Kjennerud (2009), som fant at store kontor hadde større omstillingsproblemer enn små

# Nærings- og samfunnsutvikling

- I en fersk rapport fra NORUT okt. 2015 («Brikker som mangler – Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse») blir det trukket følgende konklusjon:
- «Ingen forskjeller mellom små og store kommuner knyttet til hvordan kommunene jobber med nærings- og samfunnsutvikling»
- «Kunnskapsgrunnlaget på feltet er meget mangelfullt»



- **Så betyr størrelse egentlig noe for en organisasjons resultat?**
  - **Er det slik at større kommuner vil føre til bedre:**
    - » **Demokrati**
    - » **Ledelse**
    - » **Service**
    - » **Robusthet**
    - » **Kostnadseffektivitet?**
  
    - » **Neppe**
- **Takk for oppmerksomheten**