

Kriterier for god kommunestruktur

Ekspertutvalgets delrapport

Signy Irene Vabo

Professor HiOA/UiO

Seminar om kommunereform

Oslo, 2. april 2014

Utvalget og referansegruppen

Ekspertutvalget

Signy Irene Vabo, professor HiOA/UiO

Lars-Erik Borge, professor NTNU

Bent Aslak Brandtzæg, forsker Telemarksforskning

Terje P. Hagen, professor UiO

Margrethe Hagerupsen, rådmann Lenvik kommune

Halvor Holmli, direktør for Kompetansesenter for distriktsutvikling

Helene M. Ohm, rådmann Finnøy kommune

Referansegruppen

Alfred Bjørlo (V), Ordfører Eid kommune

Marianne Bremnes (AP), Ordfører Harstad kommune

Frank Ingilæ (AP), Ordfører Tana kommune

Torhild Bransdal (KrF), Ordfører Vennesla kommune

Bjørn Kahrs (H), Ordfører Randaberg kommune

Lene Conradi (H), Ordfører Asker kommune

Arne Vinje (SV), Ordfører Vinje kommune

Jorid Jagtøyen (SP), Ordfører Melhus kommune

Kjell Berge Melbybråten (AP), Ordfører Øystre Slidre

Torbjørn Fylling (FrP), Ordfører Ørskog kommune

Erling Lae, fylkesmann/leder av fylkesmennenes arbeidsutvalg

Anne Grimsrud, spesialrådgiver Fagforbundet

Anders Kvam, leder av Akademikerne kommune

Oddbjørn Hauge, Ekspedisjonssjef Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Petter Øgar, Ekspedisjonssjef Helse- og omsorgsdepartementet

Ann Helen Elgsæther, Avdelingsdirektør Kunnskapsdepartementet

Ingunn Iversen, Fagdirektør Klima- og miljødepartementet

Mandatet

Sentralt mål med kommunereformen

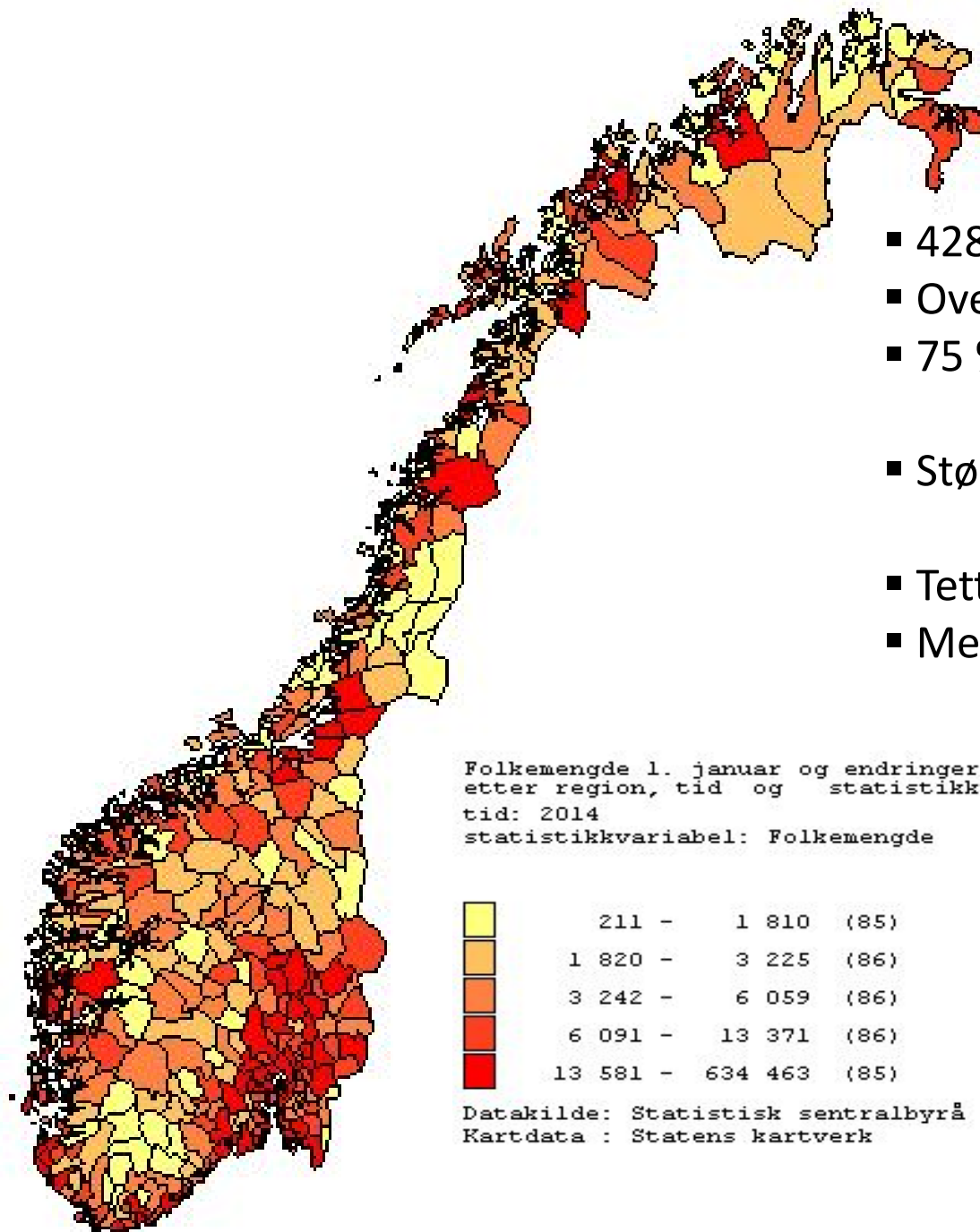
- Et sterkt lokaldemokrati

Sentrale prinsipp

- Generalistkommuneprinsippet
- Kommunene skal **selv** kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver

Oppdraget del 1

- Foreslå kriterier for en ny kommuneinndeling
- Gitt dagens oppgavefordeling



- 428 kommuner
- Over halvparten (228) under 5 000 innbyggere
- 75 % av befolkningen bor i de 100 største
- Størst 634 463 (Oslo) og minst 211 (Utsira)
- Tettast befolkede 1 806 innbygger pr. km² (Stavanger)
- Mest spredt befolkede 0,3 innbygger pr. km² (Kautokeino)

Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret,
etter region, tid og statistikkvariabel
tid: 2014
statistikkvariabel: Folkemengde

	211 -	1 810	(85)
	1 820 -	3 225	(86)
	3 242 -	6 059	(86)
	6 091 -	13 371	(86)
	13 581 -	634 463	(85)

Dataskilde: Statistisk sentralbyrå
Kartdata : Statens kartverk

For store oppgaver



Legevakt

- 340 kommuner (80 %) i interkommunale legevaktsamarbeid
- Opptaksområde ca. 34 000 innbyggere (gjennomsnitt)



Øyeblikkelig hjelp-funksjoner/lokalmedisinske tjenester (varslet fra 2016)

- Foreløpig 242 kommuner (56 %) i interkommunale akutte døgneheter (tilskudd 2013)
- Opptaksområde ca. 29 000 innbyggere (gjennomsnitt ekskl. Oslo)



Pedagogisk-psykologiske tjenester (PPT)

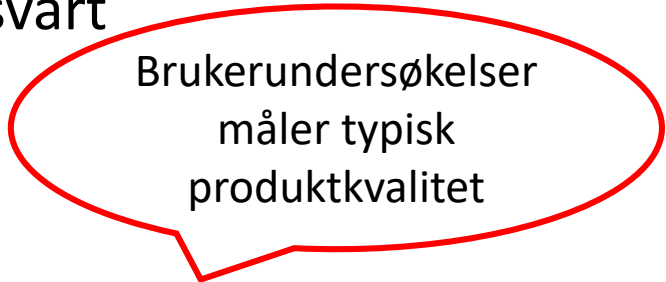
- Interkommunalt samarbeid
 - Ca. 85 prosent under 2 500 innbyggere
 - Ca. 60 prosent under 5 000 innbyggere
 - Særlig i kommuner med under 15 000 innbyggere

Barnevern

- Kommuner under 5 000 innbyggere har 2,4 stillinger i barnevernet i gjennomsnitt
- Faglig anbefaling er minimum fem årsverk (Barnevernpanelet, 2011)
- Ca. 100 kommuner med færre enn fem ansatte i barnevernet har ikke interkommunalt barnevernsamarbeid (2012)

Folk er fornøyd med tjenestene i små kommuner ...

- Ja, men det er ikke fordi kommunene er små (Monkerund og Sørensen 2010)
 - (Høy) alder og (lav) utdanning hos de som har svart
 - Nivået på kommunens inntekter
- Det er mange dimensjoner i kvalitet
 - KOSTRA: strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet
- Elevprestasjoner (PISA) – kommuner under 50 000 innbyggere under landsgjennomsnittet (Bonesrønning, Iversen og Pettersen 2010)
- Ja, men det er ikke fordi kommunene er store
 - Foreldrenes (høyere) inntekts- og utdanningsnivå



Brukerundersøkelser
måler typisk
produktkvalitet

En voldsom utvikling i kommunale oppgaver

- Pleie og omsorg

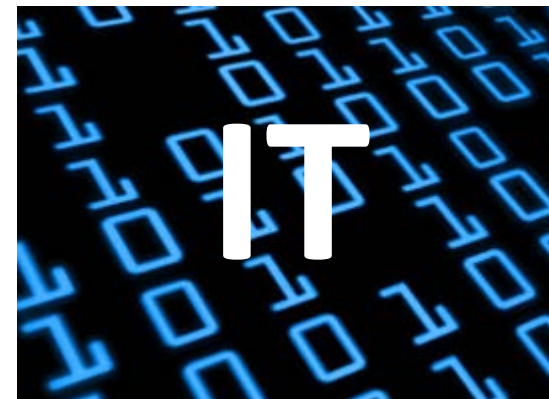
- Handlingsplaner for eldreomsorg (1998–2007, 2008–2015) + Samhandlingsreformen (2012)
- Flere boformer og flere brukere under 67 år
- Sykere brukere/pasienter

- Grunnskolen

- Reform 97/tiårig grunnskole + Kunnskapsløftet (2006–2007)
- Økt oppmerksomhet om kvalitet (TIMSS, PISA)
- Økte krav til skoleeier

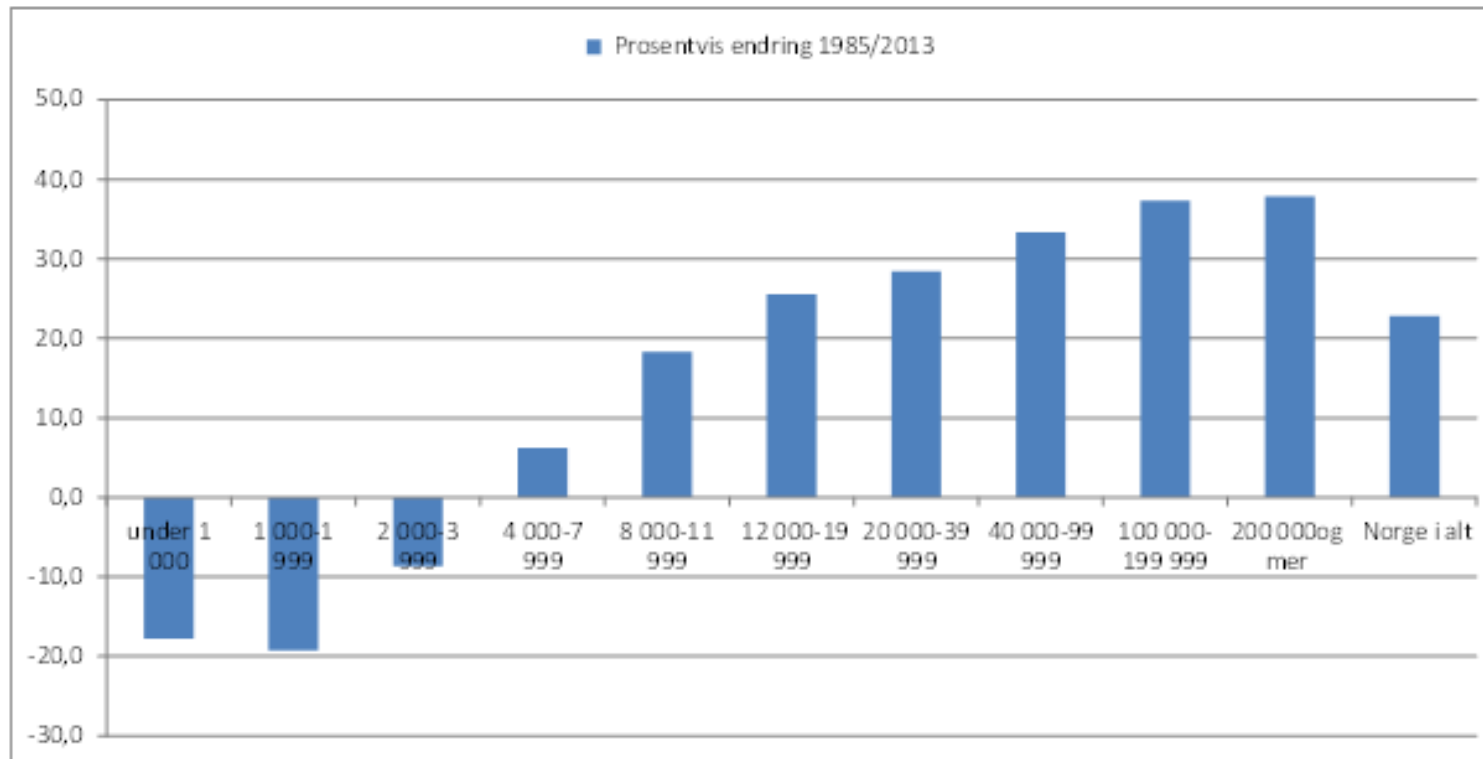
- Planlegging

- Økte krav til arealplanlegging (2009) og hensyn som skal ivaretas
- Folkehelselov – utjevning av sosiale helseforskjeller, helse i alt vi gjør, føre-var, bærekraftig utvikling og medvirkning (2012)



Byer med «voksesmerter»

Figur 3.6 Prosentvis endring i befolkningen etter kommunestørrelse fra 1985 til 2013



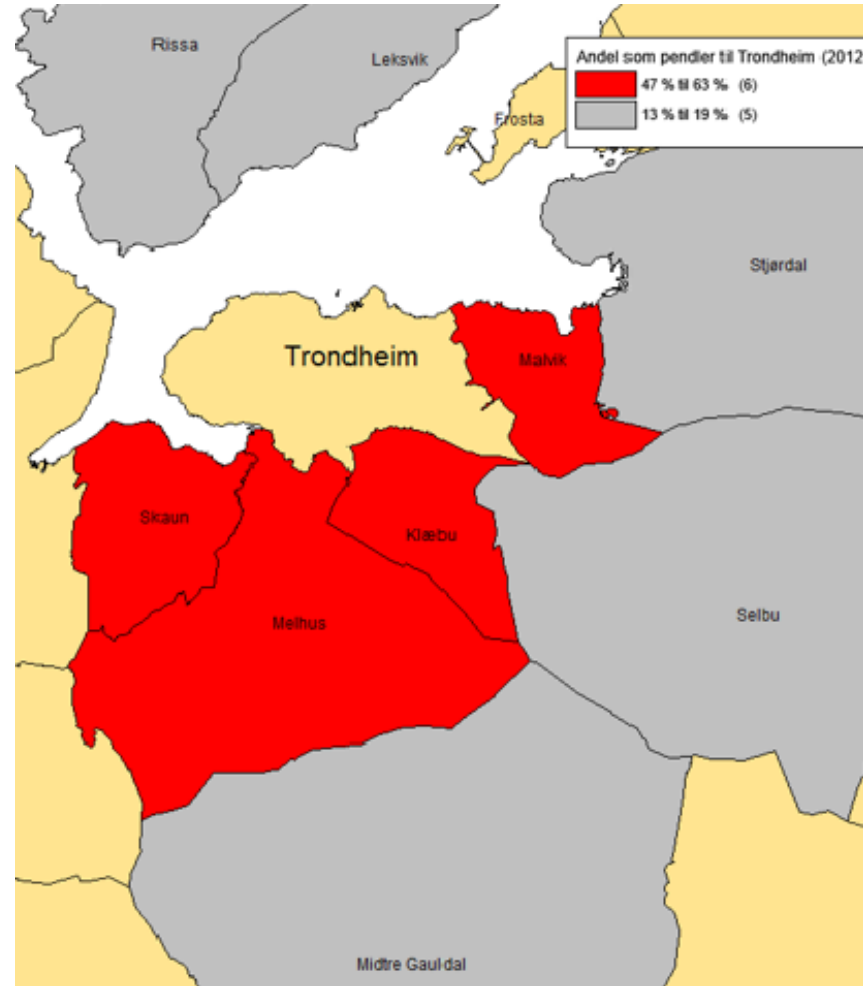
Kilde: SSB og Finansdepartementet

- Utvidelse av tettsteder/byer på tvers av kommunegrenser
- Lite funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Oppsplittede tettsteder/byer,
f.eks. Porsgrunn og Skien

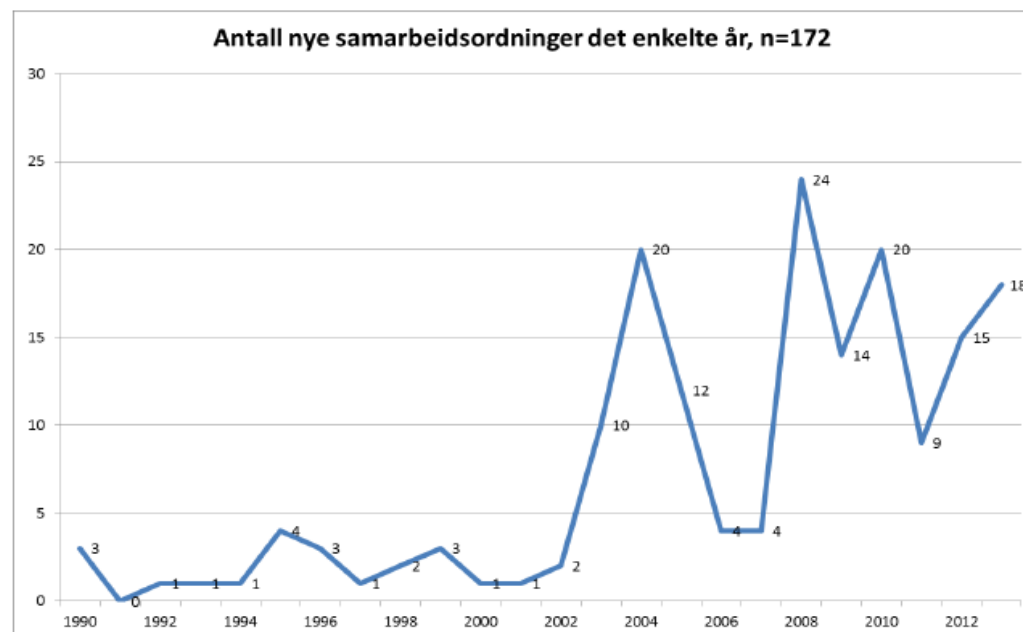


Bo- og arbeidsmarkedsregioner med flere kommuner/
stor grad av pendling, f.eks. Trondheimsregionen



Lokal fragmentering

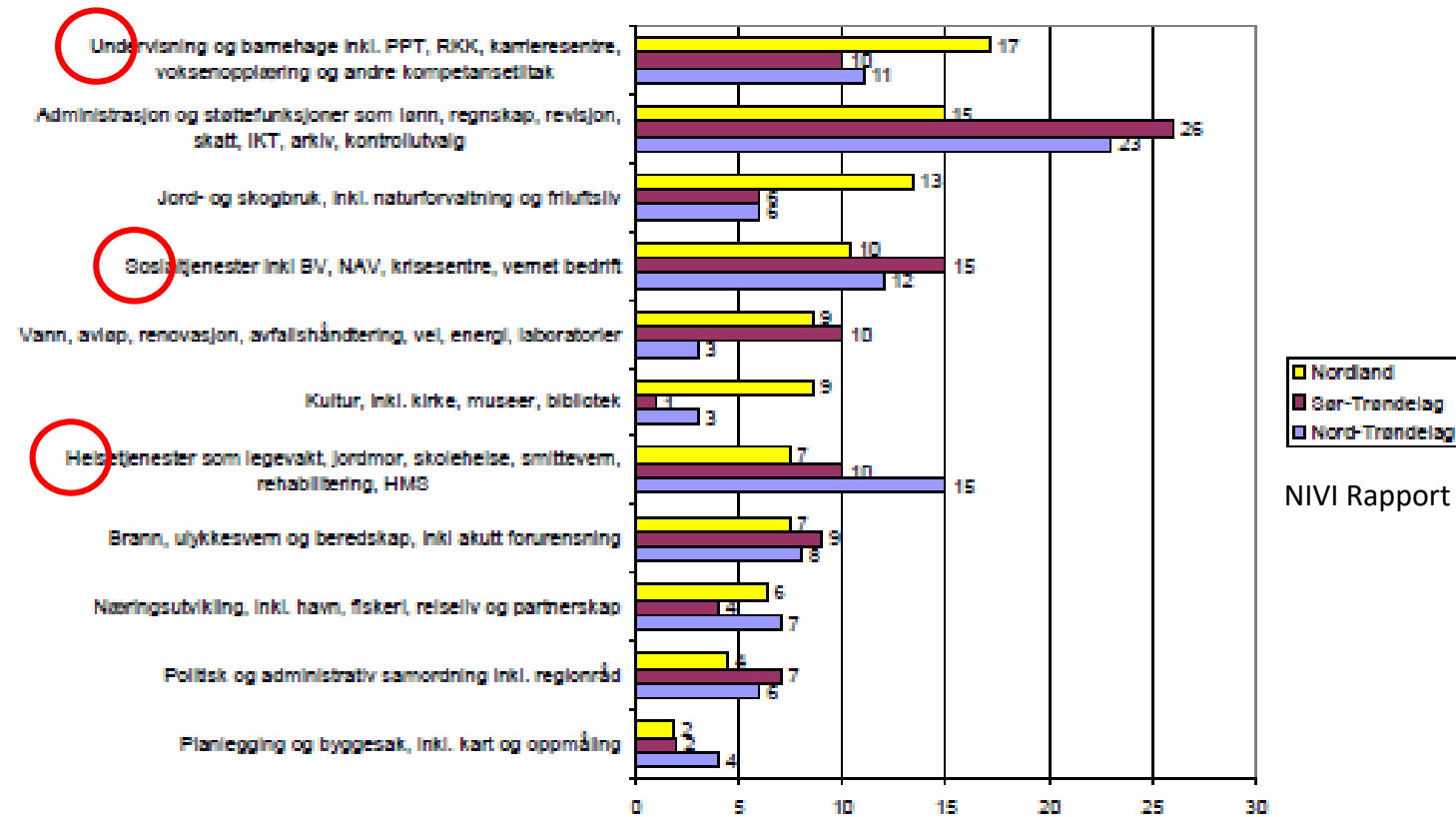
- Stort og tiltakende omfang av interkommunale samarbeid
 - Ulike tellinger, varierende oversikt



Figur 2.2 Etableringsår for 172 av dagens 212 samarbeidsordninger. Antall ordninger pr.år.

Sør-Trøndelag, NIVI Rapport 2013:3, side 18

Fin sektorfordeling, prosent av alle ordninger



NIVI Rapport 2010:2, side 35

Aktiv stat

■ Statlig styring

- Større omfang og detaljeringsgrad, herunder tilsyn, internkontroll og rapportering
- Kompensatoriske tiltak
 - Forutsetninger om interkommunalt samarbeid – for eksempel barnevern, endringer i PBL (2009), folkehelselov (2012)

■ Over-kommunal involvering i arealplanleggingen

- Innsigelser fra statlige sektormyndigheter og statlige planer
- Fylkeskommunen kan vedta regionale planbestemmelser (2009)

Kriteriene

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Utvalgets anbefalinger

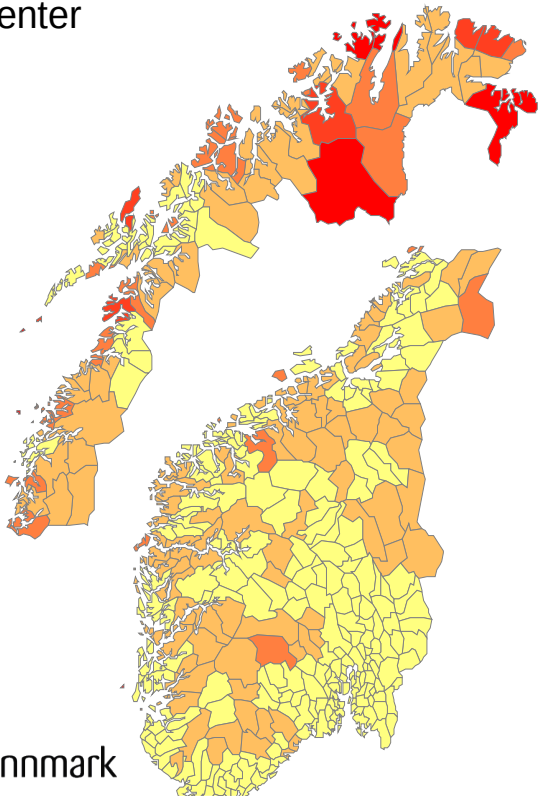
1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

- Kommunestørrelse indikator for faglig og administrativ kapasitet og kompetanse – nødvendig for å yte kvalitetsmessig gode tjenester overfor innbyggerne
- Minstestørrelsen begrunnet i
 - Størrelse på fagmiljøer nødvendig for at kommunen selv skal ivareta dagens oppgaver
 - Kommunenes faktisk organisering i interkommunale samarbeid
 - Kommunens rolle som myndighetsutøver og samfunnsutvikler

Nødvendig avveining mht. avstand

Kommuner
Avstand til nærmeste
nabokommunesenter

0- 30 min
31-60 min
61-90 min
91-120 min
121-200 min



Norut NIBR  Finnmark

- Fordel av større fagmiljøer uavhengig av avstand
- Mange tjenester må leveres der folk bor
- Mulige utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt
- Eventuell ulempe bør veies mot den demokratiske gevinsten ved sammenslåing
- Vil først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark
- Bør forutsettes forpliktende samarbeid om oppgaveløsningen for å sikre at kriteriene imøtekommes

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

- Sammenslåinger i flerkommunale byområder
- Hovedstadsområdet: betydelig reduksjon i antall kommuner
- Uhensiktsmessige kommune- og fylkesgrenser forutsettes justert
- Påtrengende viktig å få til bedre areal- og transportløsninger
 - Samarbeid gir sub-optimale løsninger
- At andre aktører overtar den enkelte kommunes myndighet på arealsiden betydelig mindre attraktivt enn sammenslåinger
 - Pålagt interkommunalt samarbeid, fylkeskommunal arealmyndighet, statlig regulering
- **Sammenslåinger sikrer både mer helhetlige areal- og transportløsninger og kommunenes råderett over arealer**
 - Store kommuner løser ikke alle samordningsutfordringer, for eksempel med statlige sektormyndigheter, men store kommuner er mer slagkraftige

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

- Redusere f.eks. øremerka tilskudd, prosesskrav, tilsyn og rapportering
- Tilrettelegge for utvikling av folkevalgtes arbeid og «demokratitiltak» lokalt
 - Kriteriene og anbefalingene vil gi betydelig færre kommuner
 - Hva med politisk deltakelse og lokal identitet?
 - Laver forståelse av lokal politikk og mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv
 - Større avstand mellom folkevalgte og velgere
 - Sterkere administrasjon i forhold til de folkevalgte

Et sterkere lokaldemokrati

- Bedre oppgaveivaretagelse overfor innbyggerne
- Bedre styring med tjenesteproduksjonen
- Økt kontroll over funksjonelt planleggingsområde
- Mindre statlig styring
- Folkevalgte som griper handlingsrommet

Kommunestyre med økt innflytelse over forhold av viktighet for innbyggerne