

Kriterier for god kommunestruktur

Ekspertutvalgets sluttrappport -1.12.2014

Halvor Holmli

Direktør Kompetansesenter for distriktsutvikling

Medlem ekspertutvalget

Utvalget og Referansegruppen

Ekspertutvalget

Signy Irene Vabo, professor

Lars-Erik Borge, professor

Bent Aslak Brandtzæg, professor

Terje P. Hagen, professor

Margrethe Hagerupsen, professor

Halvor Holmli, direktør

Helene M. Ohm, rådmann

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 Grimrud, 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

Oppdraget del 1

- Foreslå kriterier for en ny kommuneinndeling
... gitt dagens oppgavefordeling



Utviklingen i antall oppgaver til kommunene



Oppdraget del 2 – tilleggsmandat

- Vurdere behovet for å justere kriteriene for en ny k...
- ... gitt større og mer robuste kommuner ← min. 1
- ... gitt mulige nye oppgaver

Utvalget har valgt ut 10 oppgaver som eksempler på muli

- Tjenesteprodusent/myndighetsutøver
 - Psykisk helsevern
 - Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
 - Habilitering og rehabilitering
 - Hjelpemidler
 - Barnevern
 - Arbeidsmarkedstiltak
 - Videregående opplæring
- Samfunnsutvikler
 - Kollektivtransport
 - Fylkesveger
 - Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling



Kommunereformen – robuste/bærekraftige kommuner for fremtiden

Struktur

Ekspertutvalg

januar – delrapport 31. mars –
Sluttrapport 1. desember 2014

Kommuneproposisjonens meldingsdel

Melding: 14. mai 2014

Vedtak: 18. juni 2014

Prosess

KMD + Fylkesmannen + KS + DS

18. juni 2014 – desember 2016

Løp 1 enige: Kongelig resolusjon våren 2016 (iverksetting fra januar 2018)

Løp 2 enige + uenige: Proposisjon om helhetlig kommunestruktur våren 2017

(iverksetting senest januar 2020)

Regionene

Utredning + departement

18. juni 2014 – mars 2015

Frist utredning: 17. november 2014

Melding: våren 2015

Behandles: våren 2015

Oppgavefordeling

Departementsinternt arbeid

januar 2014 – mars 2015

Melding: våren 2015

Behandles: våren 2015

Sterkt lokaldemokrati – nye oppgaver

- Delrapporten – dagens oppgaver
 - Bedre oppgaveivaretagelse overfor innbyggerne ← min. 15 000–20 000 innb.
 - Bedre styring med tjenesteproduksjonen
 - Økt kontroll over samfunnsutviklingen ← funksjonelle planleggingsområder
 - Mindre statlig detaljstyring
- Sluttrapporten – nye oppgaver
 - Ingen forutsetning for et sterkt lokaldemokrati, men kan styrke lokaldemokratiet gjennom økt innflytelse over forhold av viktighet for innbyggerne

Kommunen – krumtapp i den norske velferdsstaten


2012	Antall kommuner	Gj.snittlig størrelse/innbyggere	Kommunalforvaltningens utgifter, pst. av offentlige utgifter	Velferdsstatsmodellens sentrale kjennetegn
Norge	428	11 725	34,2	Universelle ytelser og offentlige tjenester
Danmark	98	56 180	63,2	
Sverige	290	32 935	49,3	
Finland	320	16 915	41,1	Forsikringsordninger og kontantytelser
Tyskland	11 327	7 170	17,0	
Spania	8 116	5 690	13,0	Residual
Frankrike	36 700	1 735	21,1	
Storbritannia	406	155 775	28,3	

Kommunen – krumtappen i samfunnsutvikling

- Lokal- og regional samfunnsplanlegging
 - Lokale arealplaner – regionale utviklingsplaner – nasjonale rammer
- Areal- og transport ↔ miljø- og klima
- Fraflyttingsområder
 - Næringsutvikling krever tiltak for økt tilflytting og omdømmebygging
- Vekstområder
 - Næringsutvikling krever transportsystemer, næringsareal, boligareal og sosial infrastruktur (utdanning, helsetilbud, kulturtilbud etc.)
 - Økonomisk vekst kan knyttes til urbanisering og gevinstene ved spesialisering og kunnskapsutvikling i byområder

Kriteriene fra delutredningen

Kommunene

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
-  7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

bo-, arbeid- og
serviceregioner,
«hverdagsregioner»

Staten

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Vurdering av eksempler på oppgaver

Rollen som tjenesteprodusent/myndighetsutøver

	Ansvarlig i dag	Utvalgets vurdering
Habilitering og rehabilitering – alt ansvar etter utskrivningsklar	Helseforetakene	Kan overføres/15 000–20 000
Hjelpemidler – varige hjelpebehov og Hjelpemiddelsentralene	NAV	Kan overføres/15 000–20 000
Barnevern – fosterhjem og institusjon	Bufetat	Kan overføres/15 000–20 000
Arbeidsmarkedstiltak	NAV	Bør ikke overføres i sin helhet, vurdere varig tilrettelagt arbeid/15 000–20 000
Psykisk helsevern	Helseforetakene	Bør ikke overføres, finansieringsansvar kan utredes/15 000–20 000
Tverrfaglig spesialisert rusbehandling	Helseforetakene	Bør ikke overføres, finansieringsansvar kan utredes/15 000–20 000
Videregående opplæring	Fylkeskommunen	Kan overføres/over 100 000, dersom funksjonelt samfunnsutviklingsområde

Rollen som samfunnsutvikler

	Sentrale kriterier	Utvalgets vurdering
Kollektivtransport	Fylkeskommunen	Kan overføres/over 100 000, dersom funksjonelt samfunnsutviklingsområde
Fylkesveger	Fylkeskommunen	Bør ikke overføres, men kan omklassifisere fylkesveier av lokal karakter/over 100 000, dersom funksjonelt samfunnsutviklingsområde
Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling	Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Innovasjon Norge	Kan gi råd, treffe beslutninger om tilrettelegging for lokalt næringsliv og avgjøre søknader om økonomiske tilskudd til bedrifter og etablerere/ 15 000–20 000

Utvalgets vurderinger

bo-, arbeid- og
serviceregioner,
hverdagsregioner

- Kriteriet «funksjonelle samfunnsutviklingsområder» bør spesifiseres
 - Et tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune
 - Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune
 - Arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r)
- Dersom oppgavedifferensiering
 - Modell med flere «trappetrinn» gir stor kompleksitet i styringssystemet og uoversiktighet for innbyggerne
 - Fordeler og ulemper med oppgavedifferensiering og generalistkommuneprinsippet må avveies

Konsekvenser

Modell 1: Videreføring av generalistkommuneprinsippet, og kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere

- Likeverdig lokalt selvstyre – likebehandling i den statlige styringen
- Oversiktlig forvaltning og styring, lave prosesskostnader
- Men, felles oppgaveportefølje bestemmes av hva de minste kommunene kan bære

Modell 2: Storkommuner med oppgavedifferensiering og som inngår i fylkeskommunene/regionene

- Helhetlige løsninger – arealbruk, transport, tjenesteproduksjon
- Vitalisert lokalpolitikk i storkommunene
- Men, utfordringer for oppgaveløsning i restfylke-/region
- Og, innbyggernes stemme ved lokalvalg får ulik vekt

Modell 3: Storkommuner med oppgavedifferensiering og Oslo-status (fylkes-/regionstatus)

- Omtrent like fordeler og ulemper som i modell 2
- Men, ingen demokratiproblematikk og antakelig forsterket restfylke-/regionproblematikk