

Kriterier for god kommunestruktur

Ekspertutvalgets delrapport

Halvor Holmli

Medlem ekspertutvalget

Direktør Kompetansesenter for distriktsutvikling

Molde - 15.5.2014

Mandatet

Sentralt mål med kommunereformen

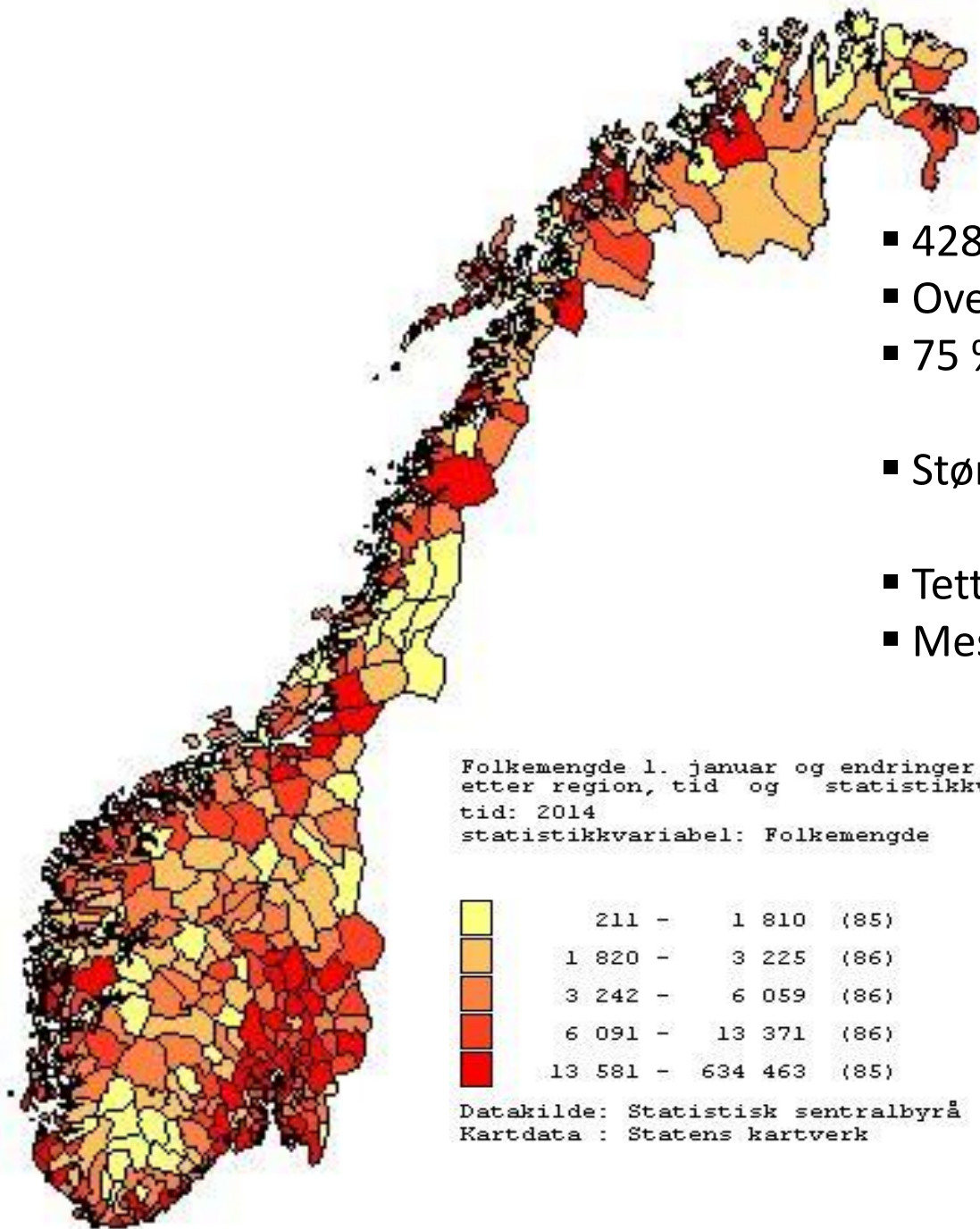
- Et sterkt lokaldemokrati

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)

Datakilde: Statistisk sentralbyrå
Kartdata : Statens kartverk

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)



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

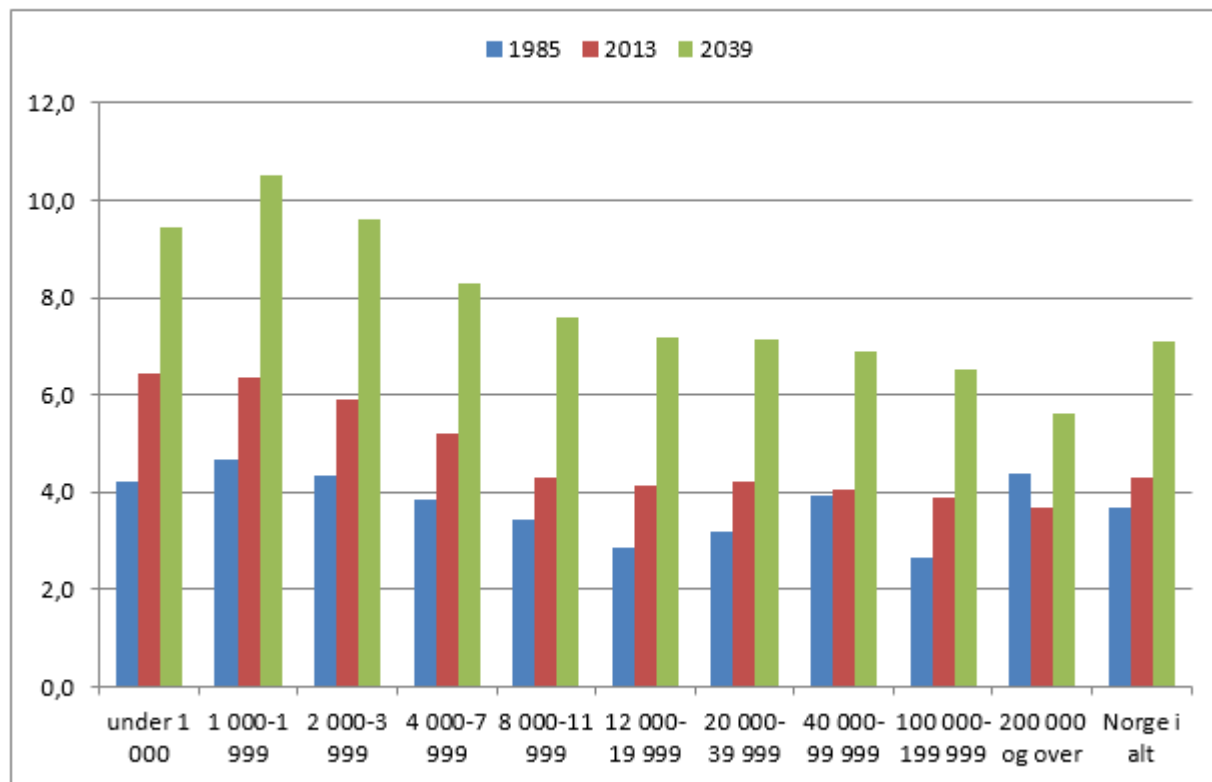


Barnevern

- 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)

Forventet utvikling framover

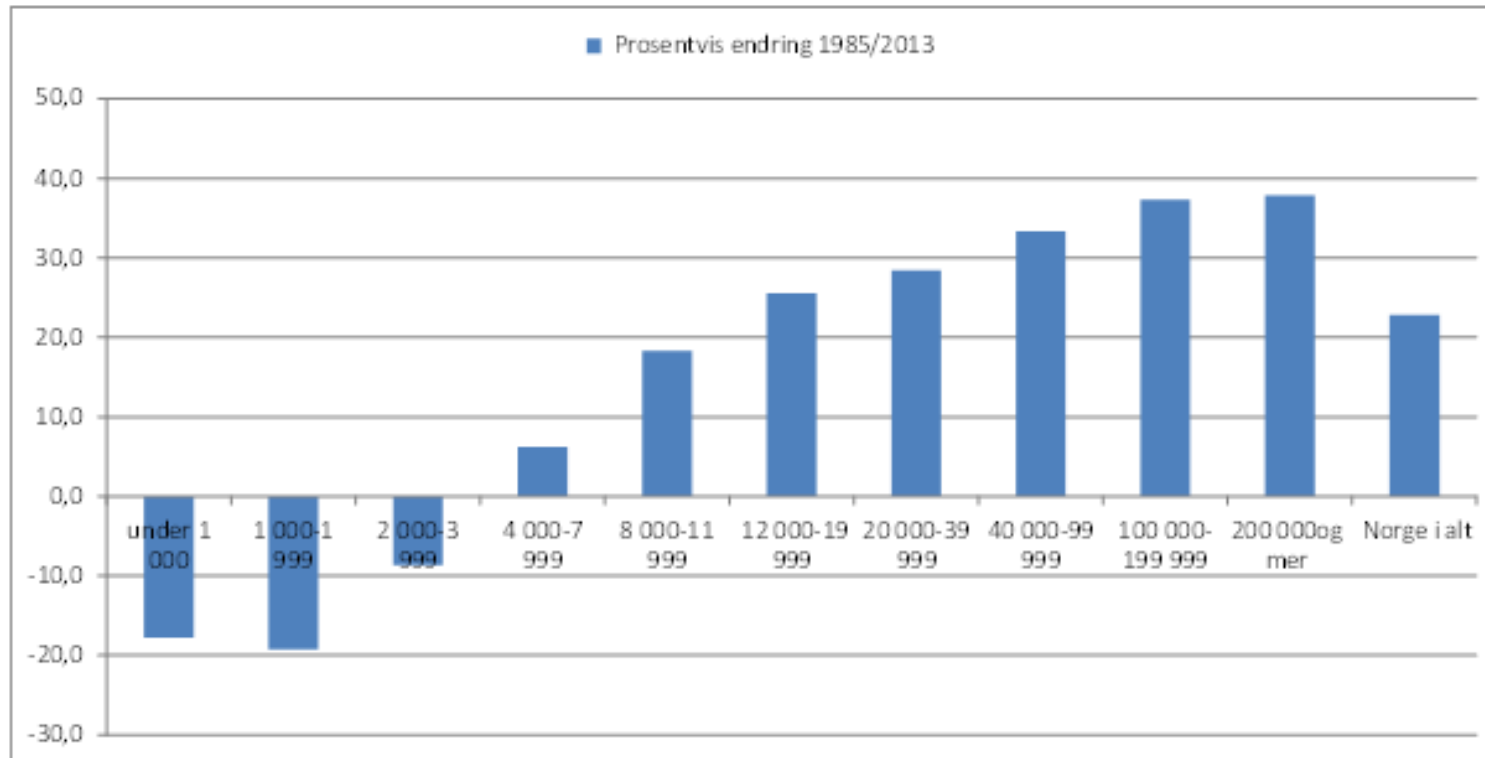
Figur 3.8 Andelen 80 år og eldre i kommuner etter størrelse. 1985, 2012 og 2039



Kilde: SSB og Finansdepartementet

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

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 Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse

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

Utvalgets anbefalinger

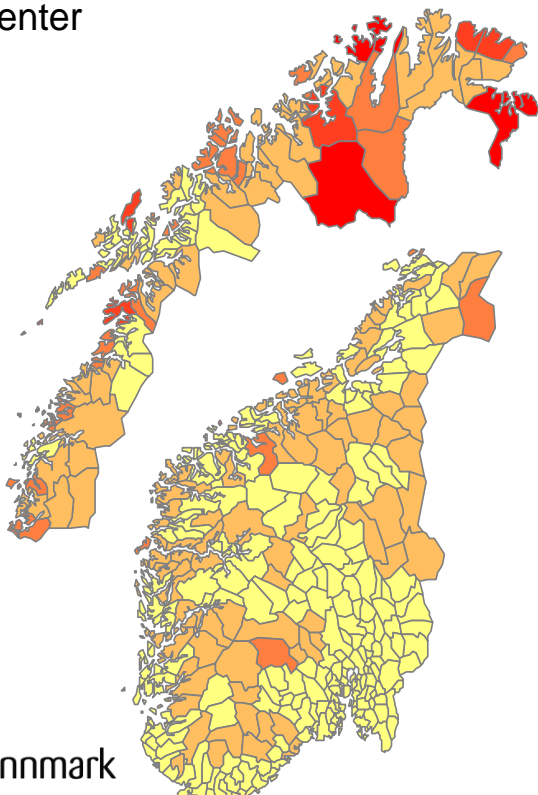
1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

- 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 «demokratiltak» lokalt
 - Kriteriene og anbefalingene vil gi betydelig færre kommuner
 - Hva med politisk deltakelse og lokal identitet?
 - Lavere 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

Tilleggsmandat – nye oppgaver til kommunene

- «Ekspertutvalget skal på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner»
- KMD kan i tillegg spesifisere bestemte oppgaver som utvalget skal analysere og vurdere.
- Sluttrapport leveres til KMD desember 2014.
- Våren 2015 legger KMD frem en Stortingsmelding om nye oppgaver til «større og mer robuste kommuner».