

# Strukturvandring med tilnærming til kommunereform

TBU-seminar om kommunestruktur

Oslo 11. desember 2013

Av Geir Vinsand

# Tema

- Om reformbehovet: Strukturvandring
- Konsekvensene
- Veivalg og tilnærming til helhetlig kommunereform

**=> NIVI-rapport 2012-3 Alternative forvaltningsretninger i Nord-Trøndelag**

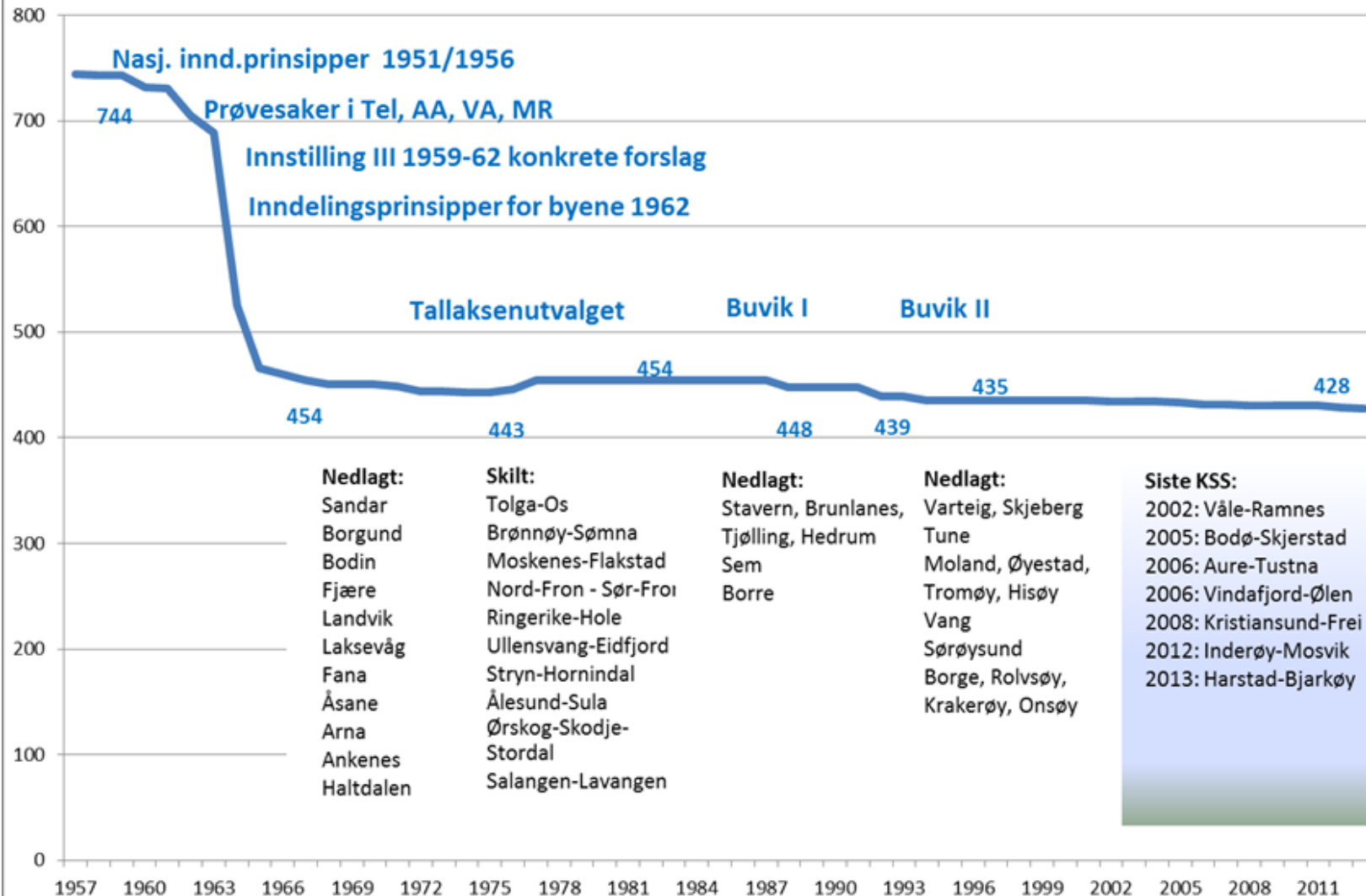
# Nasjonale mål med kommunene på 1950-tallet

”..med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen”

# Nasjonale inndelingsprinsipper fra 1956

- Kommunene bør ha tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat og som gir økonomisk grunnlag og handleevne
- Krever kommuner med minst 2500-3000 innbyggere, helst 5-10.000 innbyggere der de geografiske forholdene ligger til rette for det
- Kommuner bør ha eller bør kunne utvikle et kraftig, levedyktig sentrum, ved hjelp av gjennomførte og planlagte endringer i kommunikasjonene
- Kommunene bør kunne ta ansvar for å rasjonalisere skoleverket og sørge for en vellykket utbygging av 9-årig grunnskole

## Endringer i kommuneinndelingen 1957-2013



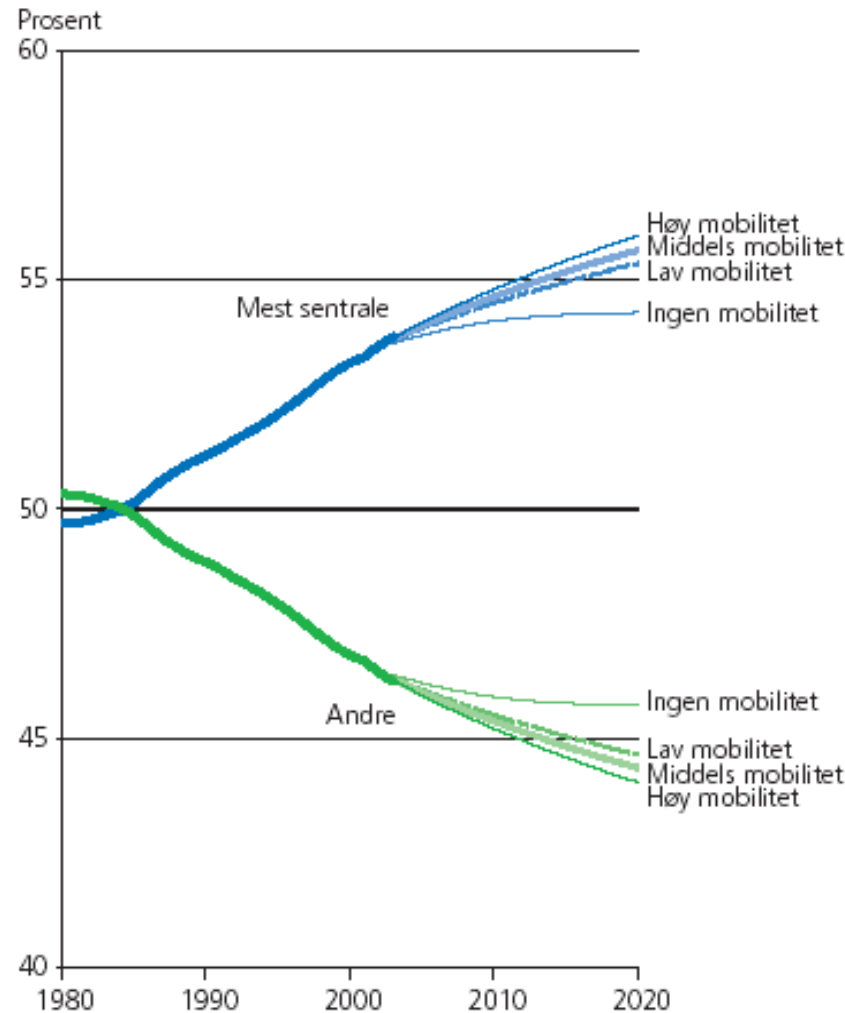
# Lov- og forskriftsras nå nylig

- Ny plan- og bygningslov
- Naturmangfoldslov
- Matrikkellov
- Sivilforsvarslov
- Folkehelseslov
- Helse- og omsorgslov
- OSV.

# 48 planer i Roan!

1. Kommuneplan Samfunnsdelen
2. Kommuneplan Arealdelen
3. Reguleringsplan for Bessaker
4. Reguleringsplan for Roan
5. Stedsutviklingsplan for Bessaker
6. Bebyggelsesplan for Ansteinsundet
7. Økonomiplan 2013-2016
8. HMS – plan
9. Informasjonssikkerhetsplan
10. Kvalitetssystem/Internkontroll
11. Informasjonsplan
12. Arkivplan
13. Handlingsplan for næring og reiseliv
14. Plan for tilsyn av barnehager- regional
15. Kompetanseplan for oppvekstfeltet regional og lokal
16. Rammeplan for entreprenørskap i grunnskolen i Fosen
17. Håndbok i regning – regional
18. Strategiplan for læringsstrategier, overgang barnehage-skole etc.
19. Handlingsplan mot mobbing på skolene (Olweus)
20. Plan for 13-årig skoleløp for Nord-Fosen
21. Handlingsplan for utsatte barn
22. Plan for voksenopplæring
23. Plan for integrering av innvandrere og flyktninger
24. Kommunedelplan kultur
25. Den kulturelle skolesekken
26. Den kulturelle spaserstokken
27. Rammeplan for kulturskolen
28. Idretts og friluftspan
29. Rammeplan for bygdatunet
30. Rusmiddelpolitisk handlingsplan
31. Rehabiliteringsplan
32. Boligsosial handlingsplan
33. Helse og omsorgsplan for Fosen
34. Plan for psykisk helsevern
35. Smittevernplan
36. Pandemiplan
37. Plan for skolehelsetjenesten
38. Demensplan
39. Helse og omsorgsplan
40. Kompetanseplan for helse og omsorg
41. Landbruksplan inkl. beitebruk og skogsdrift
42. Klima og energiplan
43. Hovedplan vann
44. Hovedplan avløp
45. Trafikksikkerhetsplan
46. Plan for gang og sykkelveger og turveger
47. Plan for massetak og massedeponi
48. Havneplan

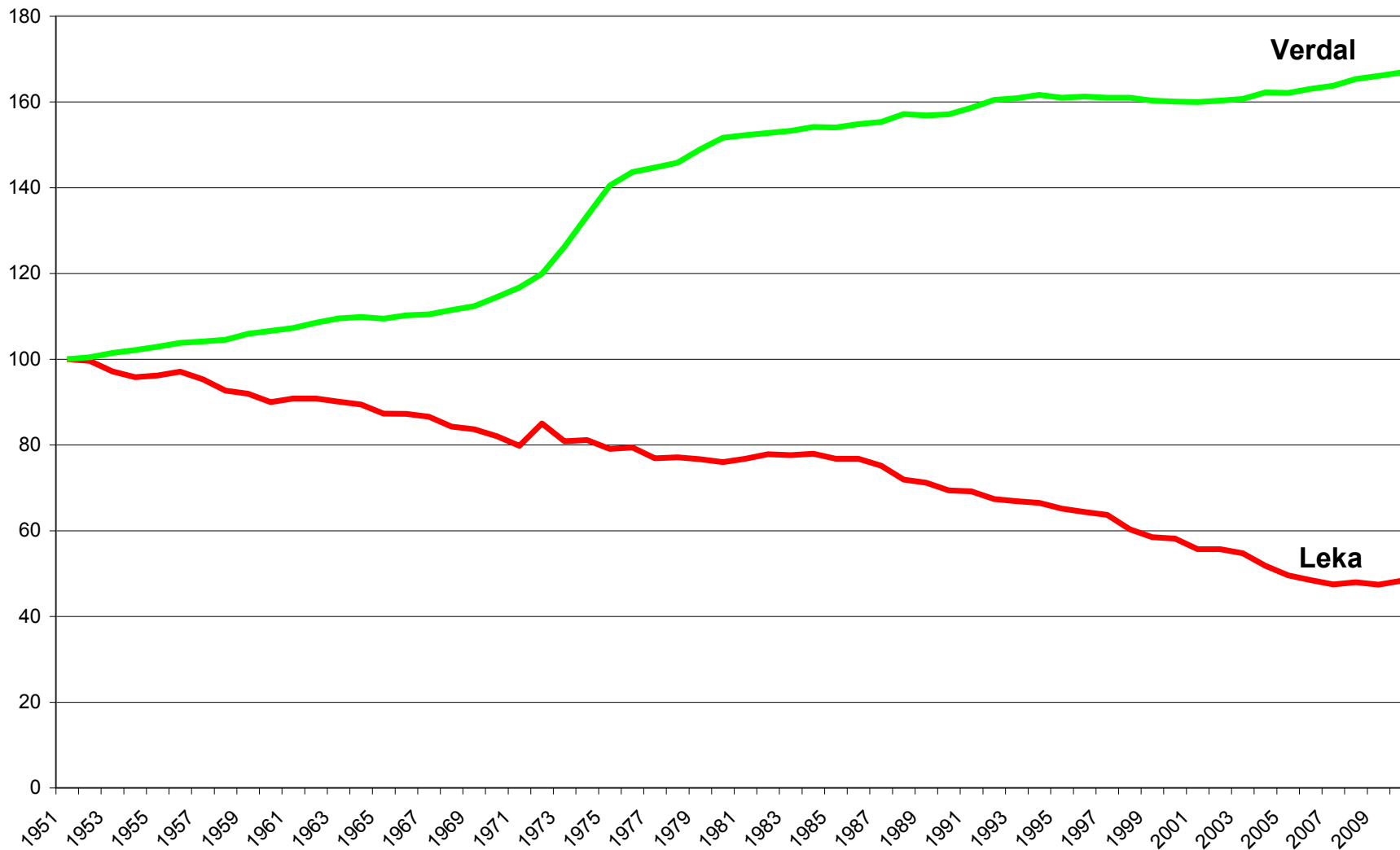
# Polarisering i befolkningsutvikling





# Dynamikk innenfor et fylke

Befolkningsutvikling 1951-2010, indeks 1951=100



# Dagens kommunestruktur (pr.1.1.2013)

	Antall kommuner	Prosent	Folketall	Prosent
Under 3.000	159	37,1	278227	5,5
3.000 - 9.999	156	36,4	872903	17,3
10.000 og over	113	26,4	3900145	77,2
Total	428	100,0	5051275	100,0

# I prinsippet ønskelig

1. Kommuneinndelingen bør bygge opp under et nasjonalt kommunesystem
2. Alle kommuner bør ha tilstrekkelig befolkningsgrunnlag, kompetanse og kapasitet for å løse lovpålagte oppgaver
3. Kommunene bør være geografisk funksjonelle

# I prinsippet ikke ønskelig

- Flere fullverdige generalistkommuner innenfor samme tettsted
- Delte øyer og fragmenterte halvøy
- Tilfeldige fastlandsdeler
- Rene fjordkommuner med full kommunikasjonsutbygging på land
- Enklaver og andre innskutte territorier
- 27 mil til kommunestyremøte hvis det halve er mulig

# Og heller ikke dette

- Turbinrørkommuner
- Lottokommuner
- Krumtappkommuner
- Eninstitusjonskommuner uten viktige saker
- Sovekommuner uten privat næringsliv

# Reformbehovet

1. Utdaterte grenser ifht. kommunikasjoner og bosetting
2. Utdatert struktur ifht. lovpålagte oppgaver

# Landsomfattende gjennomgang av dagens kommunestruktur og kommuneinndeling - fra Halden til Kirkenes

## Kartmodul

# Nasjonale typeproblemer 2013



1. Hovedstadsområdet
  - Tettstedsoppsplitting (11 kom og 3 fylker)
  - Forstadskommuner og pendlingskommuner
2. Øvrige flerkommunale byområder
  - 9 m/tettstedsoppsplitting (26 kom)
  - Annen type integrasjon (alle øvrige byer i landet)
3. Øvrige flerkommunale tettsteder (35, berører 50 kom)
4. Småkommuner med 1000-5000 innbyggere (203)
  - Med avstandsbegrunnelse (få)
  - Uten avstandsbegrunnelse (mange)
5. Mikrokommuner under 1000 innbyggere (25)
  - Med avstandsbegrunnelse (under halvparten)
  - Uten avstandsbegrunnelse
6. Uhensiktsmessige avgrensninger (hundrevis)



# 10 innvendinger mot dagens kommuneinndeling

1. Manglende tjenestekvalitet og voksende ulikhet i offentlig tjenestetilbud
2. Ineffektiv samfunnsplanlegging
3. Manglende kapasitet i oppgaveløsningen
4. Manglende kompetanse på nøkkelområder
5. Manglende rettssikkerhet og habilitet
6. Manglende utnyttelse av økonomiske stordriftsfordeler
7. Lav egenfinansieringsandel og lite rettferdig inntektsfordeling
8. Fragmentering og avpolitisering av lokaldemokratiet
9. Dårlige betingelser for desentralisering og demokratisering
10. Manglende bærekraft og robusthet i møte med framtidige utfordringer

# Eneste land i norden

En sterk og økende desentralisering av ansvar for velferdsproduksjon og utviklingsoppgaver kombinert med:

- Ingen krav til geografisk funksjonelle kommuner
- Ingen krav til befolkningsunderlag for å løse krevende velferdsoppgaver
- Ingen krav til forpliktende samarbeid

# Bør ses i sammenheng

- Oppgavefordeling, herunder fylkeskommunens rolle
- Kommune- og fylkesinndeling
- Organisering av lokal og regional statsforvaltning

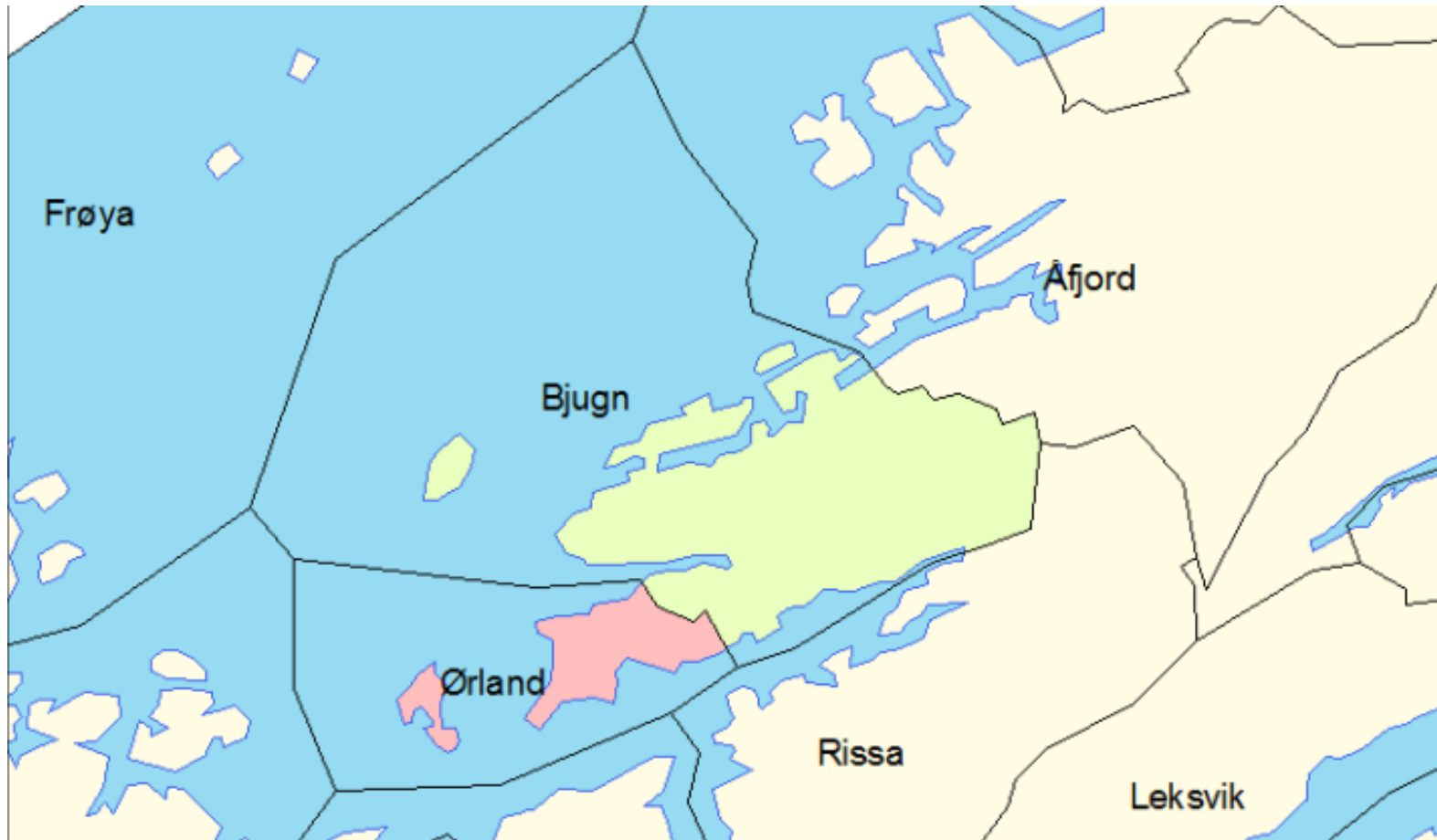
# Alternative forvaltningsretninger

1. Fortsette i samme spor **Neppe!**
2. Mer interkommunalt samarbeid **Neppe!**
3. Konsolidering i kommuneinndelingen  
**Neppe!**
4. Regionkommuner **Yes!**
5. Storkommuner **Mulig langsiktig løsning**

**NIVI-rapport 2012 nr.3 Alternative forvaltningsretninger i Nord-Trøndelag**

**NIVI-rapport 2013 nr.2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag**

# Typisk konsolidering

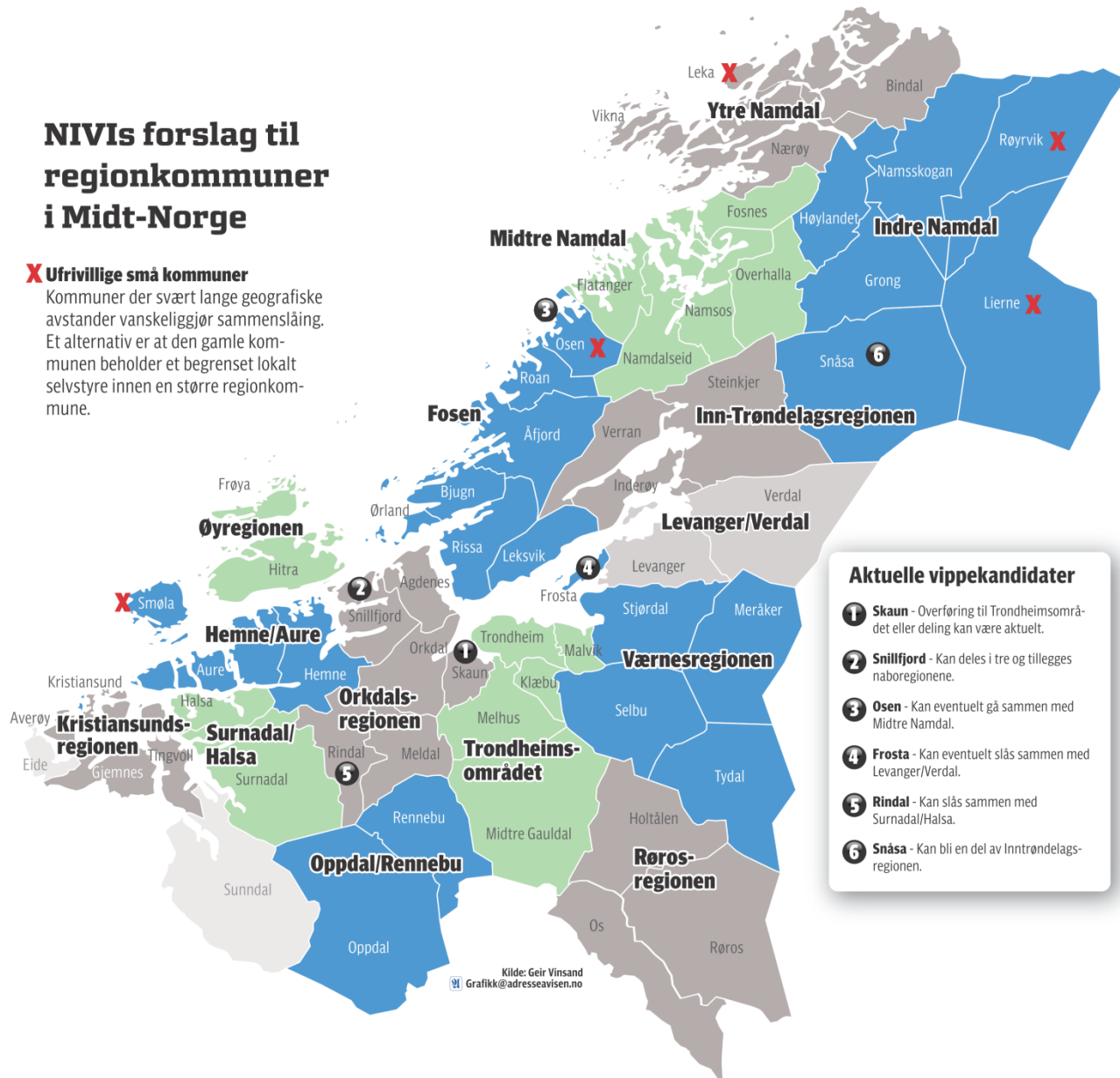


Kilde: Telemarksforskning

# NIVIs forslag til regionkommuner i Midt-Norge

## X Ufrivillige små kommuner

Kommuner der svært lange geografiske avstander vanskeliggjør sammenslåing. Et alternativ er at den gamle kommunen beholder et begrenset lokalt selvstyre innen en større regionkommune.



- ### Aktuelle vippekandidater
- 1 Skaun** - Overføring til Trondheimsområdet eller deling kan være aktuelt.
  - 2 Snillfjord** - Kan deles i tre og tillegges naboregionene.
  - 3 Osen** - Kan eventuelt gå sammen med Midtre Namdal.
  - 4 Frosta** - Kan eventuelt slås sammen med Levanger/Verdal.
  - 5 Rindal** - Kan slås sammen med Surnadal/Halsa.
  - 6 Snåsa** - Kan bli en del av Inntrøndelagsregionen.

Kilde: Geir Vinsand  
Grafikk@adresseavisen.no

# Tre nasjonale reformretninger

- Bred kommunemodell i kombinasjon med smal regionmodell
- Bevare hovedtrekkene i kommunestrukturen, bred regionmodell
- Statsmodell

=> NIVI-notat 2013-2 Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner–regionkommunealternativet

# Fire delreformer

1. Oppgaverreform
2. Strukturreform
3. Styringsreform
4. Finansieringsreform



# To hovedmodeller for regionale oppgaver

1. Oslomodell for storbykommuner
2. I resten av landet
  - Indirekte valgt fylkeskommune
  - Lovregulert interkommunalt samarbeid

# Krav til robusthet og bærekraft

## 1. Kompetanse og kapasitet

- Politisk, administrativ og faglig
- Drift, utvikling, samhandling og omstilling

## 2. Kommuneøkonomi

- Egenfinansiering, finansiell styrke, stabilitet, styring

## 3. Geografisk struktur og samfunnsutvikling

- Befolkningsutvikling, næringsstruktur, senterstørrelse, arbeidsplassdekning, pendling, reiseavstand

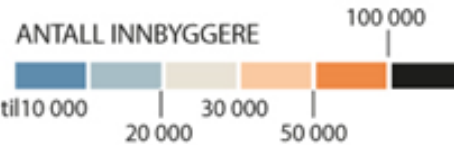
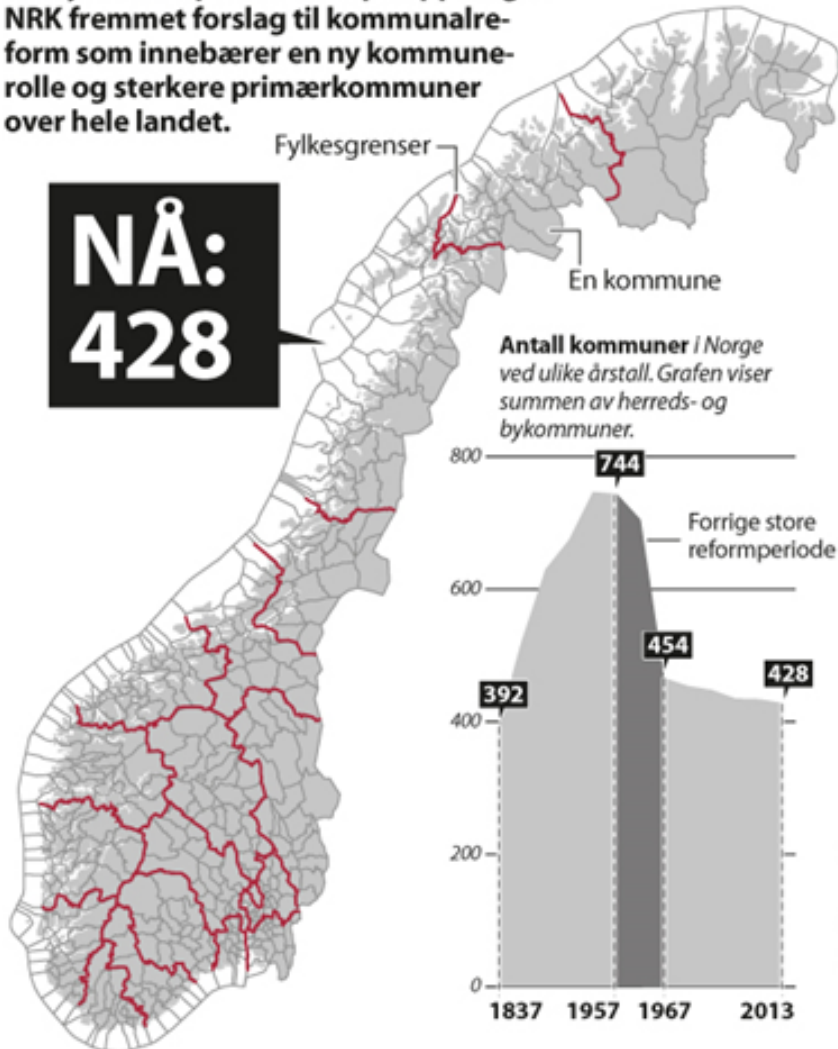
# Inndelingsprinsipper

1. Felles bolig- og arbeidsmarkedsområde som utgangspunkt for nye regionkommuner
2. Minste veiledende befolkningsunderlag på 10.000 for nye generalistkommuner og 100.000 innbyggere for totalansvar for regionale oppgaver (Oslomodell)
3. Livskraftig og mest mulig entydig kommunesenter
4. Nasjonal og regional balanse i kommunestrukturen

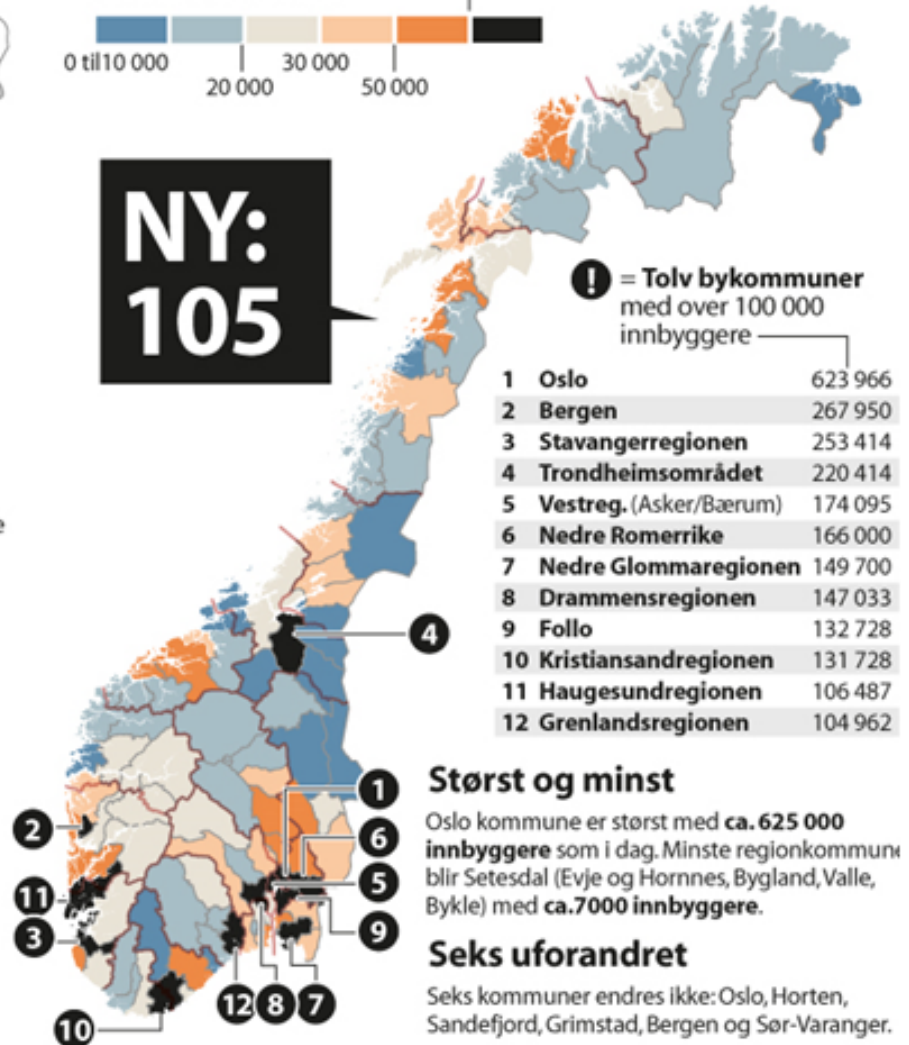
# Foreslår 105 regionkommuner

Analyseselskapet NIVI har på oppdrag av NRK fremmet forslag til kommunalreform som innebærer en ny kommunerolle og sterkere primærkommuner over hele landet.

**NÅ:  
428**



**NY:  
105**







Kilde: NRK/NIVI

Nr	Nye regionkommuner og felleskommuner	Innbyggere 1.1.2013	Dagens kommuner
1	Brønnøysundregionen	11630	Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad
2	Vefsnregionen	16182	Vefsn, Grane, Hattfjelldal
3	Ranaregionen	35473	Rana, Hemnes, Nesna, Lurøy, Rødøy
4	Yte Helgelandsregionen	13201	Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Træna
	<b>Helgeland</b>	<b>76486</b>	
5	Meløyregionen	8588	Meløy, Gildeskål
6	Bodøregionen	53546	Bodø, Steigen, Hamarøy
7	Indre Saltenregionen	17314	Fauske, Saltdal, Beiarn, Sørfold
	<b>Salten</b>	<b>79448</b>	
8	Ofotenregionen	25581	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes, Gratangen
9	Lofotenregionen	23890	Vest-Vågøy, Vågan, Flakstad, Moskenes, Verøy, Røst
10	Vesterålen Region	32502	Sortland, Hadsel, Lødingen, Bø, Øksnes, Andøy
11	Harstadregionen	33012	Harstad, Kvæfjord, Skånland, Tjeldsund, Ibestad
	<b>Hålogaland</b>	<b>114985</b>	
12	Lenvikregionen	19370	Lenvik, Tranøy, Torsken, Berg, Sørreisa, Dyrøy
13	Målselvregionen	13795	Målselv, Bardu, Salangen, Lavangen
14	Tromsøregionen	72675	Tromsø, Karlsøy
15	Balsfjord/Storfjordregionen	10517	Balsfjord, Storfjord, Lyngen
16	Nord-Tromsregionen	11208	Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen
	<b>Troms</b>	<b>127565</b>	
17	Altaregionen	20716	Alta, Loppa
18	Hammerfestregionen	16576	Hammerfest, Hasvik, Kvalsund, Måsøy, Nordkapp
19	Region Indre og Midtre Finnmark	12014	Karasjok, Kautokeino, Porsanger, Lebesby, Gamvik
20	Nord-Varanger	15260	Vadsø, Vardø, Nesseby, Tana, Berlevåg, Båtsfjord
21	Sør-Varanger	9968	Sør-Varanger
	<b>Finnmark</b>	<b>74534</b>	