

FAUSKE KOMMUNE

SAKSPAPIR

	JournalpostID: 13/1579	
	Arkiv sakID.: 13/359	Saksbehandler: Siv Anita Johnsen Brekke
Sluttbehandlede vedtaksinstans:		
Sak nr.: 018/13	FORMANNSKAP	Dato: 11.03.2013

ENDRING I KOMMUNESTRUKTUR - FORVENTNINGER OG KRAV

Vedlegg: Fra KS – Endring i kommunestrukturen – forventninger og krav
Fra KS – Kommunestruktur i partienes utkast til partiprogram
Fra KS – Historisk utvikling og drivkrefter for endring

Sammendrag:

Vi er invitert av KS til å svare på de følgende fire spørsmål:

1. Ved en endring i kommunestrukturen – hvilke rammebetingelser må kommunesektoren forvente/kreve fra statens side? (Mål, oppgavefordeling, økonomi, statlig organisering mv.)
2. Ved en endring i kommunestrukturen – hvordan kan det legges opp til en god prosess nasjonalt og lokalt? (jf. Langstingets forventninger til gode prosesser)
3. Er det særlige forhold i deres fylker som det bør tas hensyn til, og hvordan kan det gjøres?
4. Hva bør KS gjøre framover (Lokalt og sentralt)?

Ordfører inviterer formannskapet til å diskutere hvordan saken skal håndteres videre, eventuelt med innstilling og behandling i kommunestyret 21.03.2013.

Frist for tilbakemelding til KS fra kommunene er 15. april.

Siv Anita Johnsen Brekke
ordfører

Endring i kommunestrukturen – forventninger og krav

KS ber om at fylkesstyrene og rådmannsutvalgene drøfter hvilke forventninger/krav kommunesektoren bør ha hvis kommunestrukturen skal endres. Tilbakemeldingen skal gi Hovedstyret i KS grunnlag for å konkretisere kommunesektorens forventninger før stortingsvalgkampen og ny regjeringserklæring.

Bakgrunnen for saken er Landstingets uttalelse om kommunestruktur, landsstyrets vedtak om KS' langtidsstrategi og Hovedstyrets vedtak om å konkretisere dette.

Landstinget i KS har anbefalt kommunene og fylkeskommunene å vurdere om gjeldende kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i regionen er fullt ut tilpasset behovet for blant annet samordnet planlegging og robuste fagmiljø, under direkte folkevalgt styring.

Landstinget legger også til grunn at Stortinget kan sette overordnede rammer for langsiktige endringer i kommunestrukturen, men stiller krav til gode lokale prosesser for ev. endringer i kommunestrukturen.

Spørsmål

1. Ved en endring i kommunestrukturen – hvilke rammebetingelser må kommunesektoren forvente/kreve fra statens side? (Mål, oppgavefordeling, økonomi, statlig organisering mv.)
2. Ved en endring i kommunestrukturen – hvordan kan det legges opp til en god prosess nasjonalt og lokalt? (Jf. Landstingets forventninger til gode lokale prosesser)
3. Er det særlige forhold i deres fylker som det bør tas hensyn til, og hvordan kan det gjøres?
4. Hva bør KS gjøre framover? (Lokalt og sentralt)

Faktaark

Som grunnlag for drøftingen er det laget faktaark om temaer som kan ha betydning for endringer i kommunestrukturen: utkast til partiprogrammer, historisk utvikling og utfordringer i Norge og Norden, generalistkommunesystemet, demokrati, økonomi, kompetanse/kapasitet og oppgaver innen tjenesteyting og samfunnsutvikling. (se vedlegg).

Landstingets forventninger til staten

- Kommune- og regionstruktur må være styrt av oppgavene som skal løses.
- Innbyggerne og lokalpolitikere må ha styrende innvirkning på prosessene, og staten må respektere lokalt og regionalt eierskap til prosesser for sammenslutning.
- Stortingets eventuelle overordnede rammer for langsiktige endringer i kommunestrukturen må være tilpasset lokale forhold og respektere ulike geografiske forutsetninger/bosettingsmønstre.
- Eventuelle endringer i kommunestrukturen må bli gjennomført i nært samarbeid mellom nasjonale og lokale myndigheter.
- Staten må vurdere om gjeldende støtteordninger til kommuner som ønsker å slå seg sammen, er tilstrekkelige for å sikre endringsprosessene i nødvendig grad.

Administrasjonen vil i mai utarbeide sak til Hovedstyret. Vi ber derfor om tilbakemeldinger fra kommunene. Sendes på e-post til elin.bye@ks.no innen 15.april 2013.

Kommunestruktur i partienes utkast til partiprogram

Alle partiene unntatt Arbeiderpartiet har kommet med utkast til partiprogram. Arbeiderpartiet har foreløpig kommet med innspill til programarbeidet sitt, som er tatt med i omtalen under.

Fremskrittspartiet

- Vil legge ned fylkeskommunene som selvstendig forvaltningsnivå, og fordele oppgavene mellom kommunene, staten og private.
- Vil gjennomføre en demokratireform primært basert på frivillige kommunesammenslutninger der det settes en viss minstenorm for kommuner som kan tillegges utvidede oppgaver. Fremskrittspartiet vil derfor legge inn sterke virkemidler for at kommunene skal finne det formålstjenlig å finne sammen.

Høyre

- Vil starte gjennomføringen av en kommunereform som gir større og mer robuste kommuner med sterke fagmiljøer.
- Vil legge ned fylkeskommunen. Kommuner som har en robust størrelse overtar hovedtyngden av fylkeskommunens oppgaver innen utdanning, helse, kultur, samferdsel, næring og regional utvikling. Overføre videregående utdanning, fylkesveier, kollektivtrafikken og ansvaret for barnevernstjenesten til kommunene. Oppgaver fra Fylkesmannen innenfor miljø, landbruk og natur overføres til kommunene.

Venstre

- Ønsker en kommunereform der flere oppgaver blir desentralisert fra staten til kommunene og å gi kommunene et større ansvar enn i dag, spesielt innen velferdstjenester og helsevesen. Større kommuner vil være bedre i stand til å bygge nødvendige fagmiljøer. I dag er kommunenes inntektssystem innrettet slik at små kommuner som slår seg sammen, kan tape økonomisk. Det må derfor bli økonomisk gunstig for kommuner å slå seg sammen.
- Stortinget må fastsette et måltall for hvor mange kommuner reformen skal resultere i, og kommunene selv samarbeider om å bestemme de nye kommunegrensene. Det bør legges vekt på å redusere antall kommuner i naturlige sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Av hensyn til Norges spesielle geografi kan det ikke settes en absolutt minimumsgrense for antall innbyggere i kommunene. Det må lages spesielle ordninger for øykommuner og andre kommuner der geografi gjør kommunesammenslåing mindre aktuelt
- Desentralisere og gi de nye kommunene hel eller delvis myndighet over rehabilitering, barnevern, folkehelse og forebygging, rusomsorg, psykisk helse, kultur, kriminalomsorg, sikkerhet og beredskap, miljø- og arealpolitikk og barnehager

Kristelig Folkeparti

- Mener at flere kommuner kan ha nytte av å slå seg sammen. Slike prosesser må primært stimuleres ut fra gode lokale samarbeidsløsninger med fokus på lokaldemokrati, gode tjenester til innbyggerne og velfungerende enheter.

- Legger frem to alternative forslag til sitt landsmøte, i det ene forslaget legger man til grunn frivillighet i kommunesammenslåinger, i det andre forslaget legger man til grunn at Stortinget skal være en pådriver.

Senterpartiet

- Mener det norske demokratiet fortsatt bør organiseres i tre nivåer.
- Mener at det er riktig å beholde en mangfoldig kommunestruktur. Både de største og de minste kommunetypene har livets rett. En forutsetning at eventuelle endringer av kommunegrenser skal skje frivillig og at de må være godt forankret i befolkningen gjennom lokal folkeavstemning.

Arbeiderpartiet

- Mener det er behov for endringer i kommunestrukturen. U hensiktsmessig kommuneinndeling skal ikke være et hinder for god kvalitet på kommunale tjenester.
- Vil vurdere hvilke endringer som bør gjøres i kommunestrukturen og hvordan endringene kan gjennomføres.

(MERKNAD: Arbeiderpartiet har laget delutredninger som i februar 2013 vil settes sammen til utkast til nytt program)

Sosialistisk Venstreparti

- Mener beslutninger om kommunesammenslåing må fattes lokalt. SV går mot at kommuner skal slås sammen med tvang fra statlig hold.
- Vil ha et mer slagkraftig regionnivå som kan gi demokratisk styring i spørsmål som går ut over de grensene dagens fylkeskommuner utgjør. Skal sykehusene komme under tydelig demokratisk kontroll, vil regioner heller enn fylker, gi mer helhetlig forvaltning.
- Vil at Norge fortsatt skal ha tre forvaltningsnivåer, og at fylkeskommunen erstattes med større regioner

Partienes landsmøter avholdes slik: SV 15.–17. mars 2013, SP 5.–7. april 2013, Venstre 12.–14. april 2013, AP 19.–21. april 2013, KRF 25.–28. april 2013, Høyre 3.–5. mai 2013 og FRP 24.–26. mai 2013.

Historisk utvikling og drivkrefter for endring

Noen sentrale erfaringer

En viktig lærdom fra nasjonale og nordiske kommunestrukturprosesser er at større endringer i kommunestrukturen må begrunnes med klare mål om kommunenes rolle i samfunnet.

En mer kompetent og effektiv forvaltning nær innbyggerne med vekt på desentralisert oppgaveløsning, sterke lokalsamfunn og demokratibyggning har vært viktige mål.

Relevante kriterier ved dimensjonering og normering av den nordiske kommuneinstitusjonen for å realisere målene om oppgaveløsning, mv.:

- Kommunestørrelse målt i folketall og areal
- Historisk og forventet befolkningsutvikling
- Endringer i befolknings sammensetning
- Senterstruktur, reiseavstander, næringsstruktur, arbeidsplassdekning og pendling

Frivillige initiativ og lokale prosesser har gitt moderate endringer i kommunestrukturen. Større endringer i kommunestrukturen er gjennomført med nasjonale grep.

For innbyggerne har kommunestruktur i stor grad handlet om identitet og tilhørighet, frykt for å miste påvirkningskraft og bli en utkant i en større kommune.

Hva har skjedd i Norge?

- Da formannskapslovene ble innført i Norge i 1837, ble inndelingen i kommuner basert på prestegjeldene. Dette resulterte i 392 kommuner. Mange delinger førte til 747 kommuner.
- Kommuneinndelingsreformen på 60-tallet resulterte i 454 kommuner. Kommunene måtte utgjøre et økonomisk sterkt og bærekraftig lokalsamfunn med variert næringsliv og en rasjonell senterstruktur med et tydelig kommunesentrum, der viktige funksjoner kunne lokaliseres og være lett tilgjengelig for innbyggerne. Kommunene måtte være store nok til å ha en kompetent administrasjon og et innbyggergrunnlag for viktige velferdsoppgaver. Innføringen av 9-årig grunnskole var sterkt medvirkende til å drive fram sammenslåingene.
- Buvikutvalget 1984–1989 førte til at flere inneklemt bykommuner ble slått sammen med omegnskommuner.
- Christiansenutvalget 1989–1992 la vekt på at kommunestrukturen måtte være tilpasset en overordnet nasjonal politikk. Kommunen skulle utgjøre et sammenhengende arbeids- og boligmarked med et godt tilbud av private og offentlige tjenester. Kommunene skulle ikke være mindre enn 5000 innbyggere – men heller ikke større enn at folk hadde rimelig avstand til kommunesenter og kommunale tjenester.
- Selvstyre og lokaldemokratiske hensyn var lite vektlagt av Christiansenutvalget. De fleste partiene var reserverte eller mot innstillingen. KS understreket at meningene i kommunene måtte høres og respekteres. I Stortingsdebatten ble det la vekt på lokalt selvstyre, lokaldemokrati og respekt for lokale identitetsfølelser.
- Stortinget fattet våren 1995 «frivillighetsvedtaket»: «Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått i mot kommunesammenslutningen».
- I 2003–2005 deltok 413 av 433 kommuner i Kommunal- og regionaldepartementets og KS' prosess med å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel. 20 % var villig til å vurdere kommunesammenslåing, og 53 % sa at de heller ville løse nye oppgaver med interkommunalt samarbeid. Kommunene mente flere endringer i sentrale

rammebetingelser må på plass før eventuelt ytterligere endringer kan skje nedenfra: vurderinger av inntektssystemet, endringer i regionstrukturen, klargjøring av oppgavefordelingen.

- De fire sammenslåingsprosessene som ble gjennomført i 2005–2008 viste at inntektssystemets utforming hadde liten betydning for initiativet. Kommunene hadde ulike motiver som økonomi, befolkningsnedgang, press fra næringslivet, kompetansekrav. Sammenslåingene har gitt større fagmiljøer og sterkere og mer robuste tjenester, og kommunene er bedre på å sikre likebehandling og rettsikkerhet. Kommunene har bedre forutsetning for å påvirke lokal og regional utvikling samt bedre grunnlag for å utvikle lokaldemokratiet.
- Seks–sju av ti innbyggere mener antallet kommuner bør reduseres. Men seks av ti er motstandere av å slå egen kommune sammen med andre. Fire av ti mener Stortinget bør ha et overordnet ansvar for sammenslåing. Sju av ti folkevalgte mener antallet kommuner bør reduseres. Fire av ti er motstandere av å slå egen kommune sammen med andre. Tre–fire av ti mener Stortinget bør ha det overordnede ansvar.

Drivkrefter og utfordringer framover

Framover vil en lang rekke drivkrefter kunne få betydning for kommunesektoren. Utfordringsbildet for kommunene er i utgangspunktet svært sammensatt fordi kommunene er forskjellige, samtidig som de ivaretar flere roller og mange forskjellige oppgaver.

Befolkningen – det handler om hender og hoder

Fram til slutten av første verdenskrig var Norge preget av nettoutvandring. På sekstitallet snudde dette, og i dag betyr innflyttingen mer for befolkningsveksten enn den naturlige tilveksten. Aldringen og skjevheten i aldersstrukturen kan bli en stor utfordring. Hvor mange hoder det vil bli i ulike grupper, kan en anslå, men det er vanskeligere å vite hvilket perspektiv de vil ha på samfunnet.

Mobilitet – Norge er et mobilt land

Den sterke ommøbleringen i bosettingen i løpet av de tre siste tiårene viser at Norge er et mobilt land, faktisk litt mer enn land vi sammenligner oss med. Ser man flyttetendensen over tid, var den noenlunde jevn fram til åttitallet. Deretter har landet vært preget av høy innflytting til de større bykommunene, mens de øvrige kommunene stort sett taper i flytteprosessen. I våre dager er det hverdagsmobiliteten som trekker opp den samlede mobiliteten – først og fremst arbeidsreiser, men også service- og innkjøpsreiser og reiser av sosiale grunner. Mobiliteten utspiller seg stort sett innenfor voksende byområder. I tillegg kommer økt pendling til og fra fritidsboliger.

Velferd – forventning og likeverdighet

Forventede endringer i befolkningssammensetningen, i kombinasjon med stadig økende ambisjoner om og forventninger til gode velferdstjenester, gir en velferdsutfordring. De fleste kommuner står overfor mer krevende brukere som stiller krav til utvikling av differensierte løsninger som er godt tilpasset den enkeltes behov. Nasjonale reformer utvikles og vedtas i stor grad ovenfra og ned og befolkningen har stor tro på at staten til slutt garanterer for deres tjenester og sikkerhet.

For kommunen vil kravene til kapasitet og fagkompetanse øke. Ikke bare i selve tjenestene, men også i ledelse, styring og deltakelse i ekstern samhandling og utviklingsaktiviteter. Kommunene vil derfor i større grad måtte etablere et forpliktende og formalisert samarbeid, ikke bare med andre kommuner, men også med staten, og vil ønske likeverd i partnerskapene.

Arbeidskraft og kompetanse – økt konkurranse og mer mangfold

Kommunene vil møte store utfordringer med å sørge for tilstrekkelig arbeidskraft i årene framover. Nasjonalt ser det ut til å bli størst mangel på utdanningsgruppene helsefagarbeidere, ingeniører, lærere og sykepleiere. Kommunene i Nord-Norge har i all hovedsak større rekrutteringsproblemer enn kommunene i Sør-Norge. Lite sentral beliggenhet og svakt utviklet arbeidsmarked er en viktig barriere mot å rekruttere utdannet arbeidskraft i mange kommuner.

Det er et ubrukt arbeidskraftpotensial i innvandrerbefolkningen. De unge tror at kommunen er en trygg, meningsfull og spennende arbeidsgiver. Kommunene må likevel belage seg på en atskillig hardere konkurranse om hender og hoder i årene som kommer, også mellom kommunene. Dette er en konkurranse med forhold som kommunene ikke styrer i særlig grad: innvandringspolitikken, konjunkturer, utdanningsvalg, flyttemønster, markedsutvikling og innovasjonsevne.

Kommunesektoren er kompetanseintensiv. Kommunene må ha kapasitet i form av nok personell og relevant driftskompetanse, utviklingskompetanse og samhandlingskompetanse. Fagmiljøer kan være viktig for å skape et attraktivt og utviklingsorientert miljø i kommunen. Den generelle egenvurderingen er at kommunenes kompetanse er god – og ikke dårlig. Jo større kommune, desto bedre er egenvurderingen av kommunens kompetanse på et gitt saksområde.

Økonomi – rikdommens dilemma

De fleste kommuner opplever i dag stram kommuneøkonomi og de økonomiske rammebetingelsene framover vil fortsatt stille strenge krav til effektiv ressursbruk og god økonomistyring. Her ligger også en utfordring knyttet til gode kontrollrutiner og -systemer.

Samtidig vil den økende private velstanden føre til at befolkningen forventer høyere standarder på offentlige tjenester enn det stat og kommuner makter å finansiere. Statens økonomiske handlefrihet er stor, men faktorer som framtidig synkende oljeinntekter og en kraftig økt eldrebefolkning gir utfordringer med å finansiere velferden. Framover vil også pensjonsutgiftene i kommuner og fylkeskommuner øke betydelig og ta ressurser fra andre deler av velferdstilbudet.

Utvikling og klima – kapasitet og nettverk

Utviklingsutfordringen handler om å sikre levende lokalsamfunn med gode tjenester til innbyggerne, et moderne og konkurransedyktig næringsliv og en effektiv infrastruktur. Mye av kommunenes utviklingsarbeid påvirkes av nasjonale rammebetingelser og regionale aktørers opptreden. Vesentlige sider ved dagens regional- og distriktpolitikk er basert på fylkeskommunalt utviklingsansvar og en omfattende satsing på partnerskap, ulike nettverk og prosjekter. Også rollen som samfunnsutvikler stiller store krav til kommunenes kapasitet og kompetanse. En av verdenssamfunnets største utfordringer er nå å begrense økningen i den globale oppvarmingen til to grader. Dette gir også norske kommuner og fylkeskommuner betydelige utfordringer i å bidra til reduserte utslipp av klimagasser og i å tilpasse arealbruk og infrastruktur til et endret klima.

Innovasjon og teknologi

Kommunene har utviklet og prøvd ut tjenester og velferdsordninger som senere er blitt allmenngjort gjennom nasjonal lovgivning. Kommunene har nærkontakt med innbyggerne og kommer gjerne først i kontakt med nye samfunnsproblemer og må utvikle løsninger der og da. Denne situasjonen er en stimulans til innovasjon og forsøk. Samtidig kan noe innovasjonsevne ha forsvunnet med økt statliggjøring. Det er store forskjeller mellom kommuner når det kommer til kultur for å tenke nytt og gi rom for utprøving av nye ideer. Teknologitvillingen vil trolig påvirke hverdagslivet, nærings- og arbeidslivet, demokrati og deltakelse og kommunal oppgaveløsning innen for eksempel velferd.

Lokaldemokrati og lokalt selvstyre

Lokaldemokratiet er godt, men det kan bli bedre. Innbyggerne er godt fornøyd med stedet de bor på og de kommunale tjenestene. De har tillit til folkevalgte og kommunestyret, men er ikke tilfreds med muligheten til å delta i og påvirke politikken. Innbyggerne i små kommuner og folkevalgte i store kommuner er mest fornøyd med det representative demokratiet. Mangfoldig oppgaveløsning, blant annet interkommunalt samarbeid, gir styrings- og kontrollutfordringer. Store kommuner samarbeider mest. Små kommuner samarbeider mer innen helse/sosial.

Større omfang og mer detaljert statlig styring og kontroll utfordrer det lokale selvstyret. Det er lite rom for å påvirke størrelsen på inntektene. Den tette integrasjonen mellom stat og kommune på det velferdspolitiske området har medført at rommet for variasjon mellom kommunene på ulike velferdsområder over tid er blitt mindre. Det er også en utfordring å sikre en mer jevn balanse mellom to likeverdige parter i partnerskapene mellom det kommunale selvstyret og velferdsstaten.