

Reformvandring fra Østfold til Finnmark – hva ble det til og hvor skal vi?

Norsk Rådmannsforum

20 august 2021

Av Geir Vinsand, NIVI Analyse

Bolk 1: Reformvandring fra Østfold til Finnmark

- Hva var målene og de faglige anbefalingene?
- Hva ble det til?
- Hvorfor ble det sånn?

Bolk 2: Veien videre

- Er resultatene til å leve med?
- Nye tanker om kommunesystemet
- Reformstrategi

Kommunereformen (2014-2020)

- Ny kommunestruktur?
- I tråd med faglige anbefalinger?
- Sterkere kommuner i distriktene?
- Ryddet i de flerkommunale byområdene?
- Mer tidsmessige grenser ifht. kommunikasjoner og bosetting?

Slående stille om de nye kommunene

- Overmodne solskinnfusjoner?
- God lokal ledelse?
- Rett før noen sprekker?
 - Søgne og Haram slår seg fri?
 - Kinn ryker i begge ender?
 - Ørland og Bjugn går til krig?
 - Berg og Torsken stikker av?
- Nye kommuner på gang?
 - Kneler Nesbyen?
 - Moskenes og Bodø!
 - Sykkylven og Stranda?
 - Sel og Vågå?

Sundvollen-plattformen 2013



Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform. Større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner..... Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Større frihet til å finne lokalt tilpassede løsninger vil øke kvaliteten på velferdstjenestene.

Demokratireform: Flere oppgaver, mindre detaljstyring og mer makt til kommunene

Kvalitetsreform: Økt kapasitet og kompetanse

Ekspertutvalgets anbefalinger

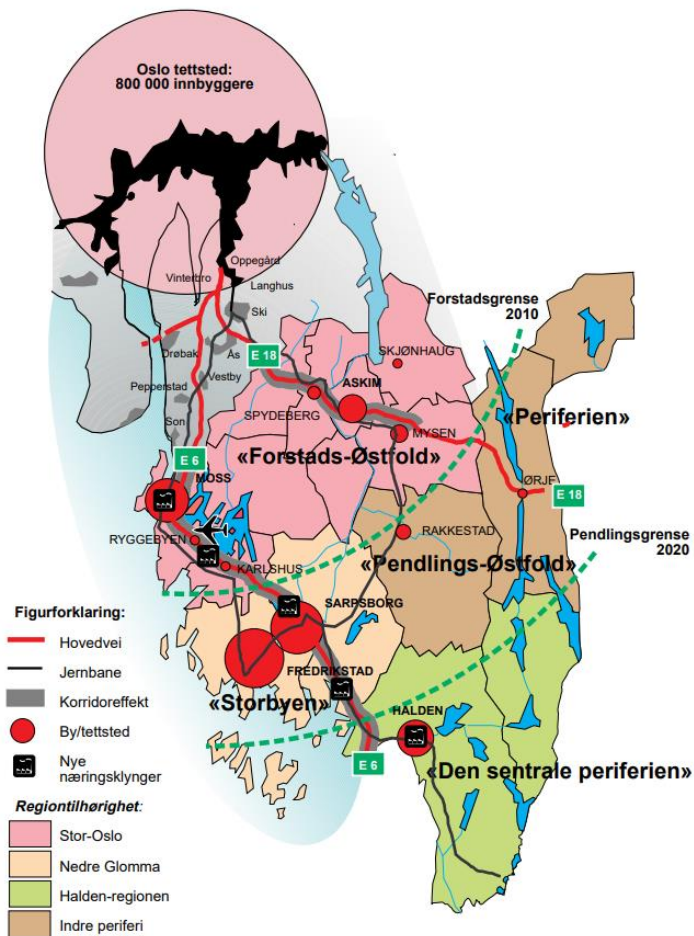


- Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning
- Et tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune. (Unntak for Oslo tettsted)
- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. (+25% utpendling til senterkommune)
- Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

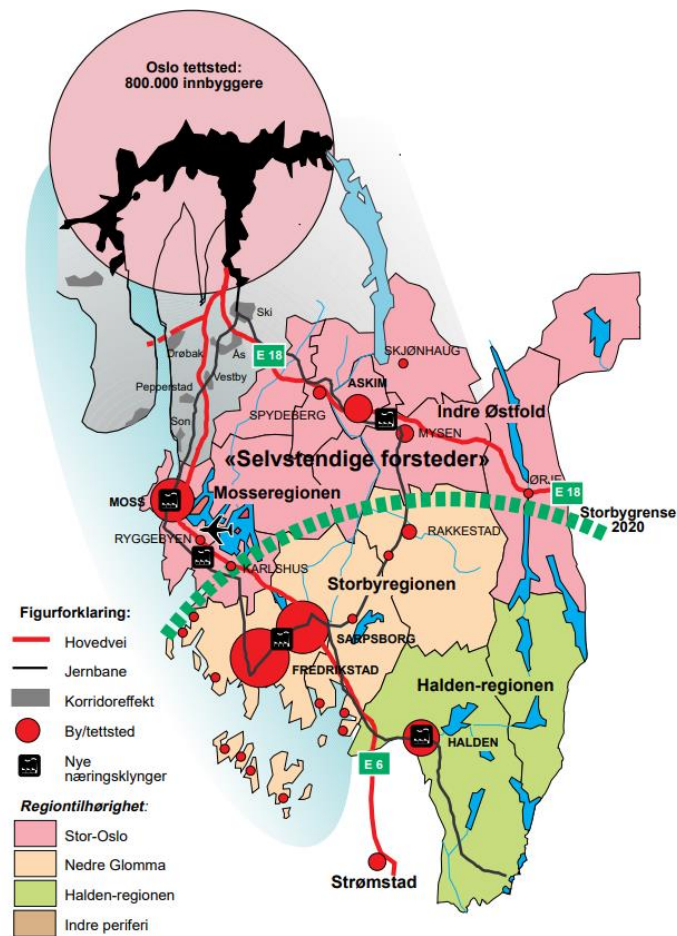
Forståelse av Østfold

Pendlingsregion til Oslo

Selvstendige byregioner



Figur 22: Romlig struktur i Østfold 2020: Lavalternativet.



Figur 24: Romlig struktur i Østfold 2020: Høyalternativet.

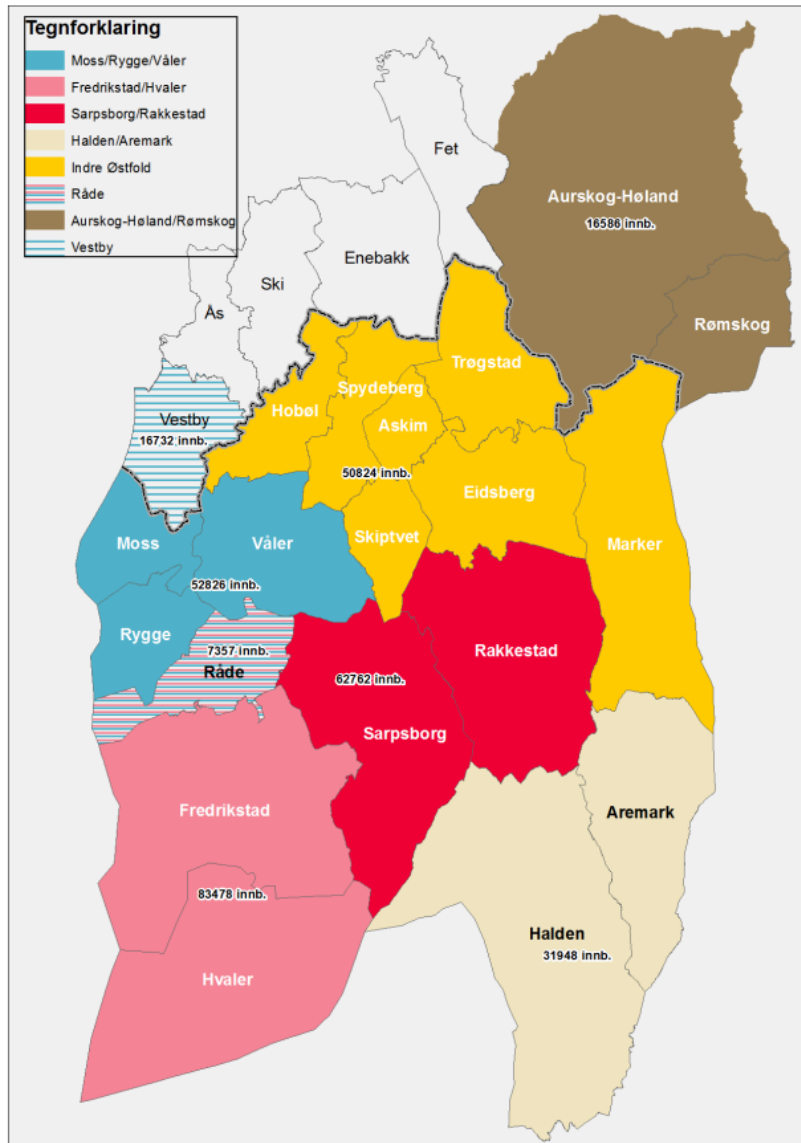
Høytrykk= +36.000
Lavtrykk= +13.000

Veksten ble på
45.000

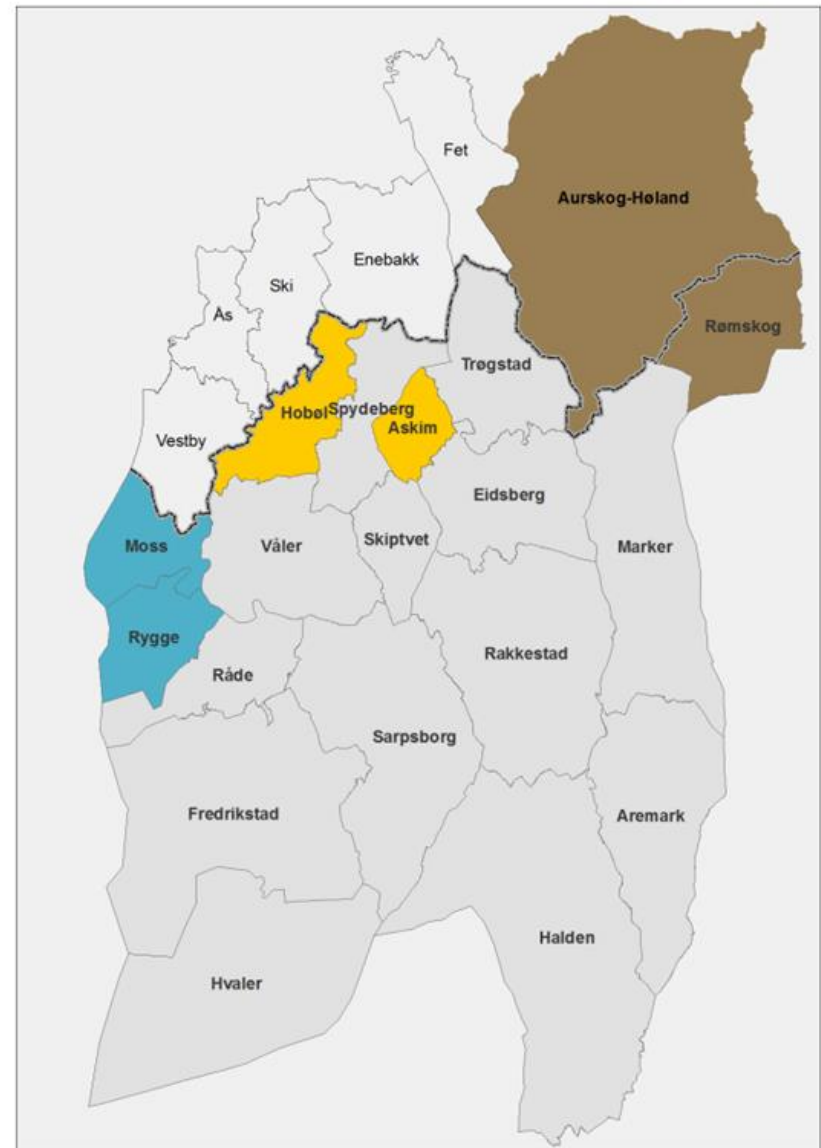
Kilde: ØF-rapport 13/2003 Framtid for Østfold. Nye scenarier 2020.

Fylkesmannen foreslo 5 kommuner

Oversiktskart – Fylkesmannens tilrådning om ny kommunestruktur på sikt

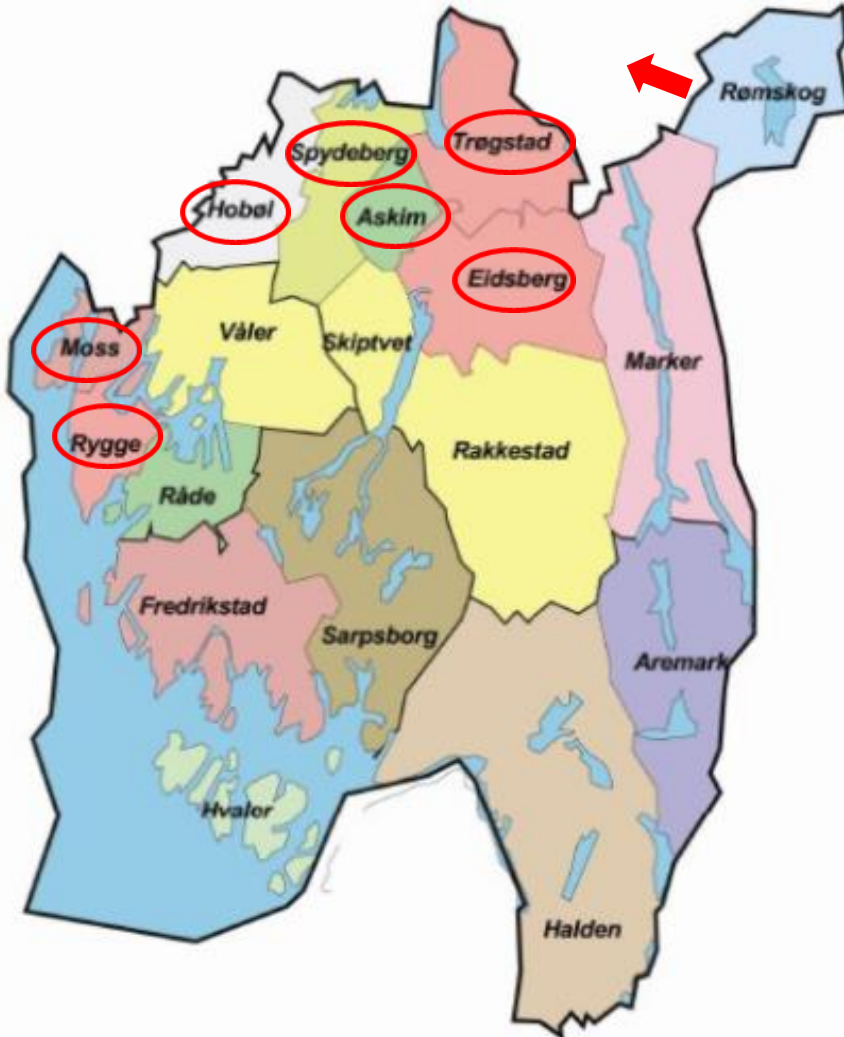


Oversiktskart – Kommuner i Østfold som har vedtatt sammenslåing



Fra 18 til 12 kommuner i Østfold

Før

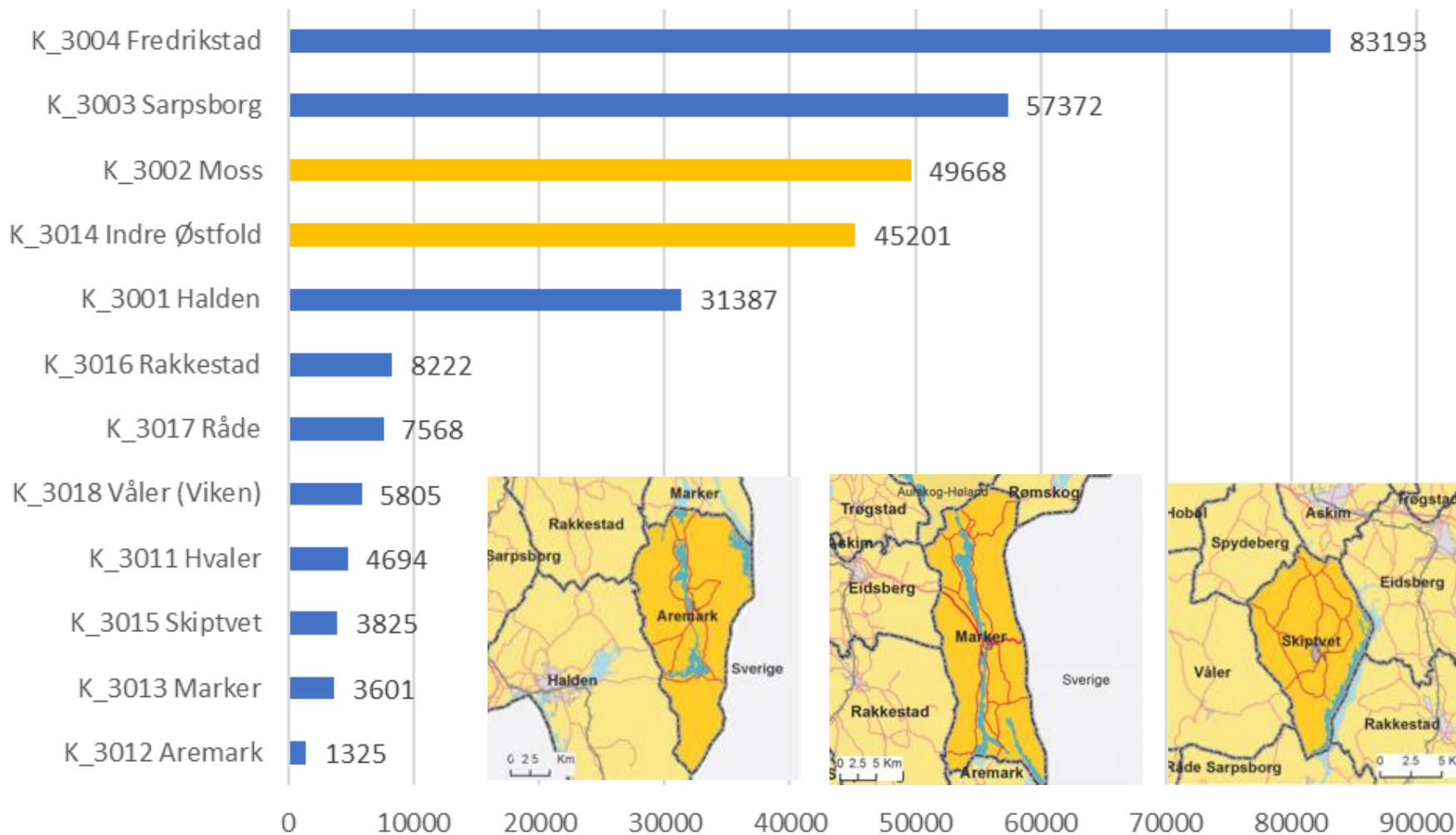


Etter

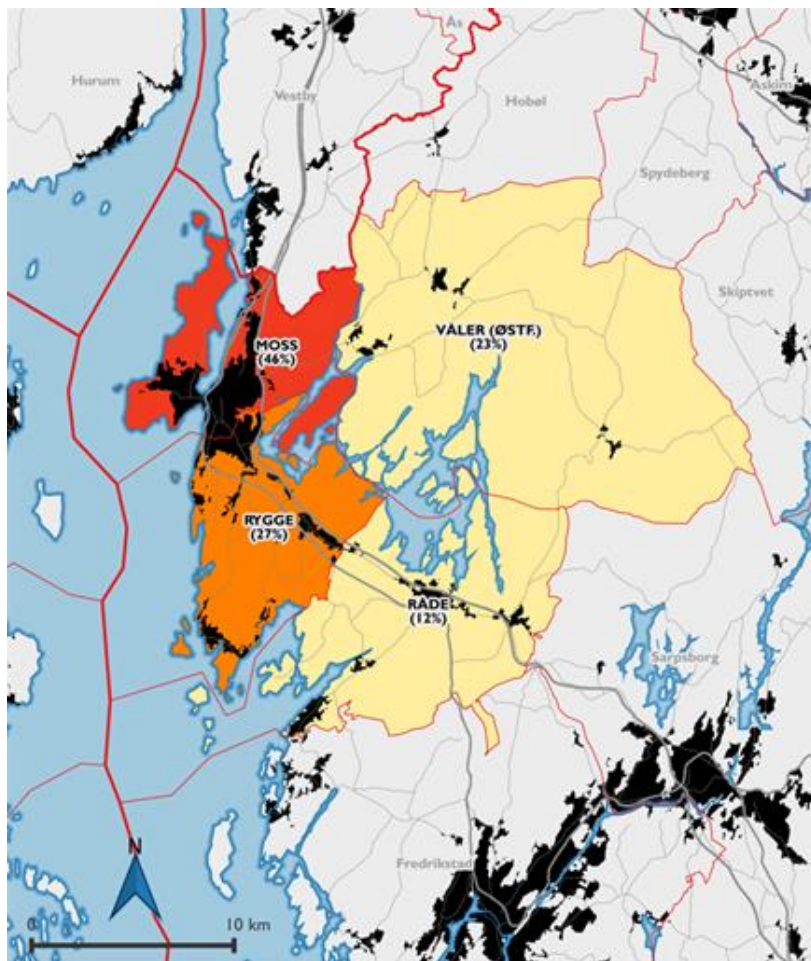


Dagens kommunestruktur i Østfold

Kommuner og innbyggertall i Østfold pr 1.1.2021



Fortsatt flerkommunale byregioner



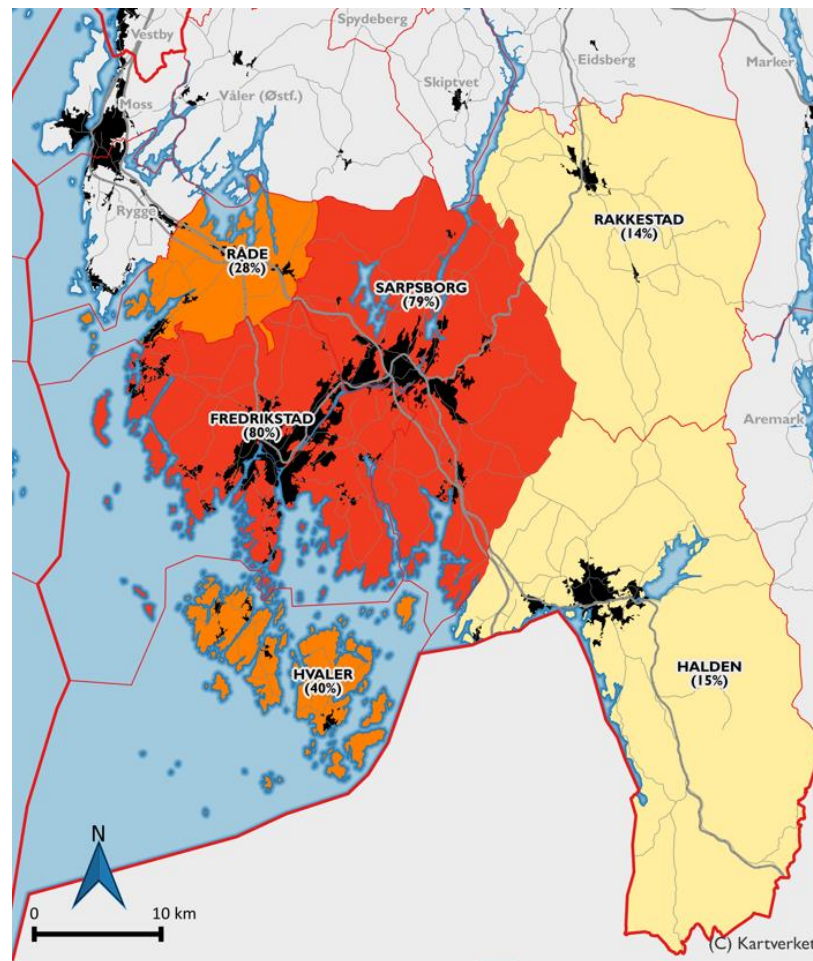
Moss pendingsregion

Antall kommuner: 4
 Sysselsetting: 23 341
 Befolkning: 60 183

- Administrative grenser
- Senterkommune
- Forstadskommune
- Pendingskommune
- Tettsted



Note: Tall i parentes for forstads- og pendingskommuner angir utpendlings til senterkommune. Tall i parentes for senterkommunen angir andelen som bor og arbeider i senterkommunen.



Fredrikstad og Sarpsborg pendingsregion

Antall kommuner: 6
 Sysselsetting: 77 617
 Befolkning: 184 141

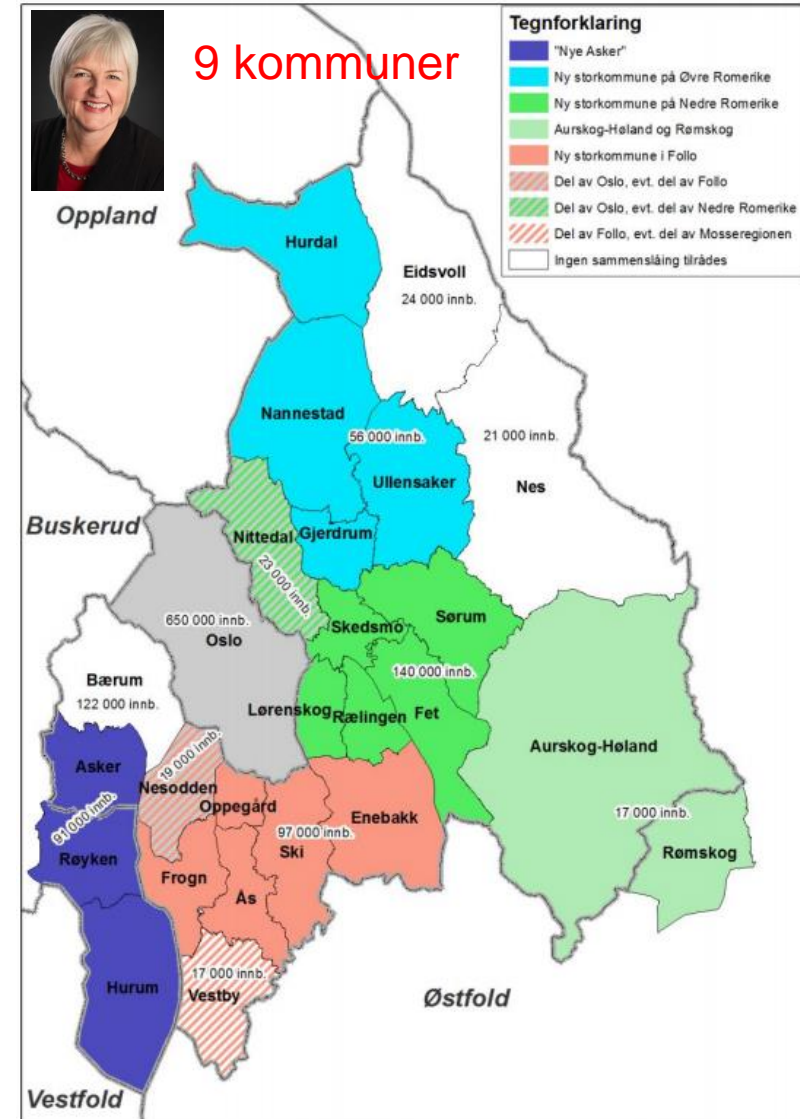
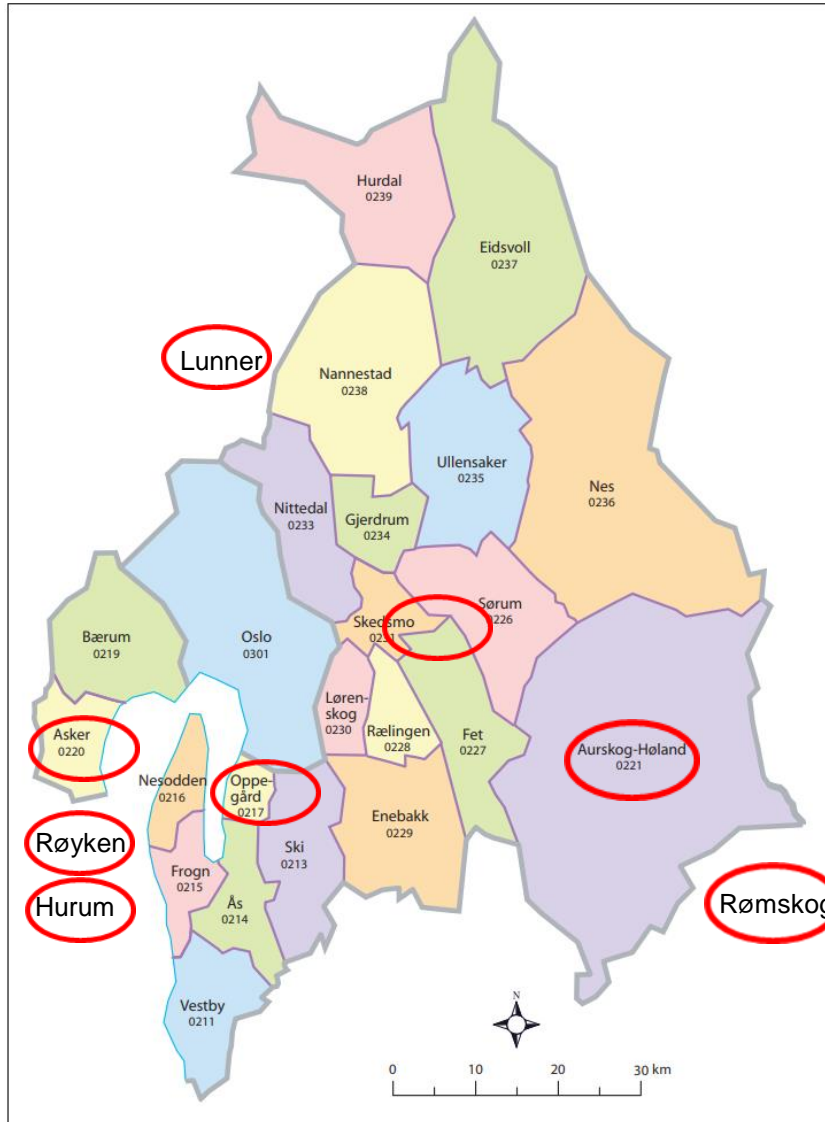
- Administrative grenser
- Senterkommune
- Forstadskommune
- Pendingskommune
- Tettsted



Note: Tall i parentes for forstads- og pendingskommuner angir utpendlings til senterkommune. Tall i parentes for senterkommunen angir andelen som bor og arbeider i senterkommunen.

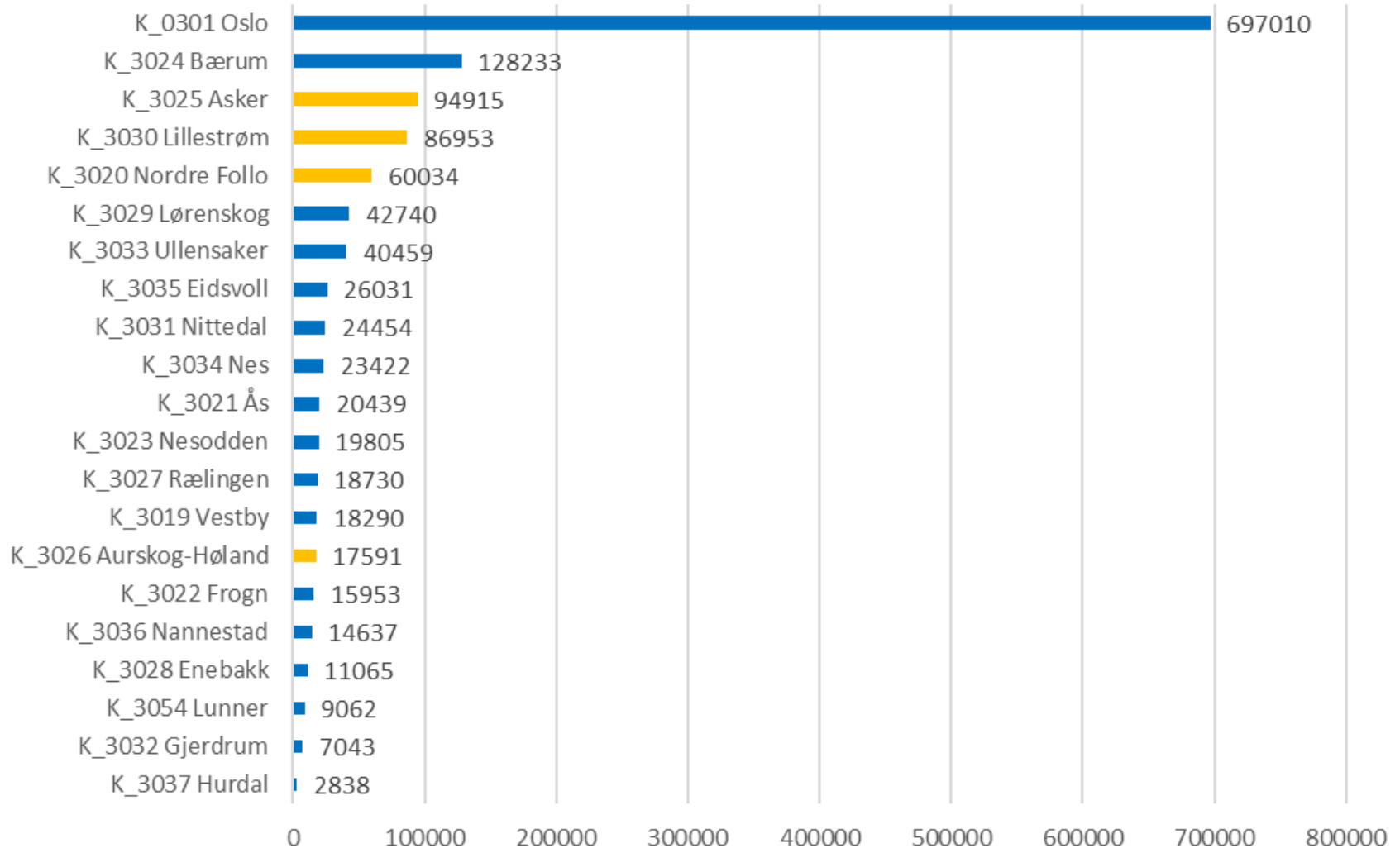
Fra 23 til 21 kommuner i Oslo og Akershus

(inkl. Lunner, nye Asker og nye Aurskog-Høland)



Skift i kommunestruktur rundt Oslo

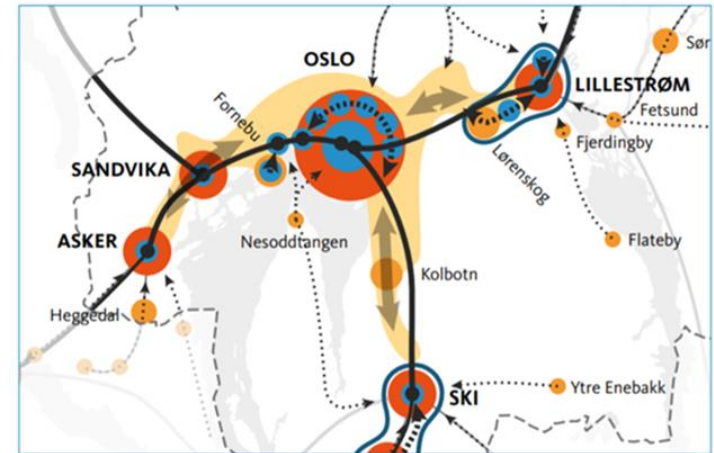
Kommuner og innbyggertall pr 1.1.2021



Ny hovedstadsmodell?

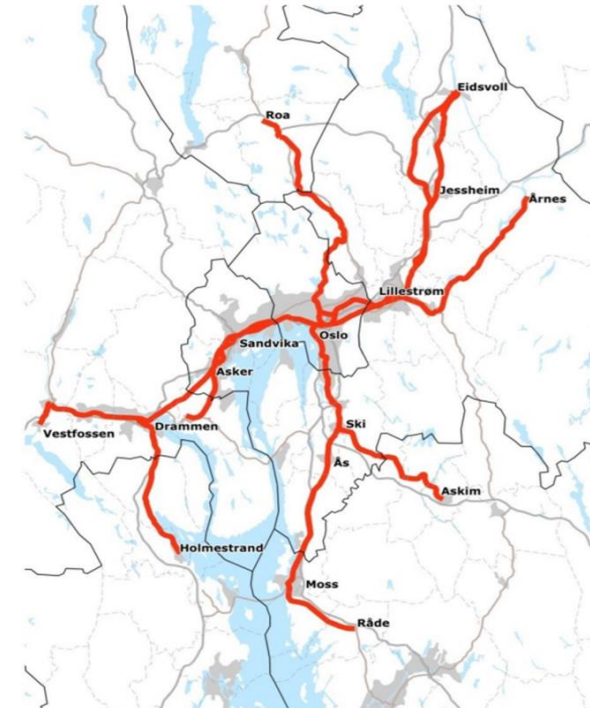
1. Nærsamarbeid mellom Oslo og bybåndskommuner

Figur 1: "Bybåndet i hovedstadsområdet"



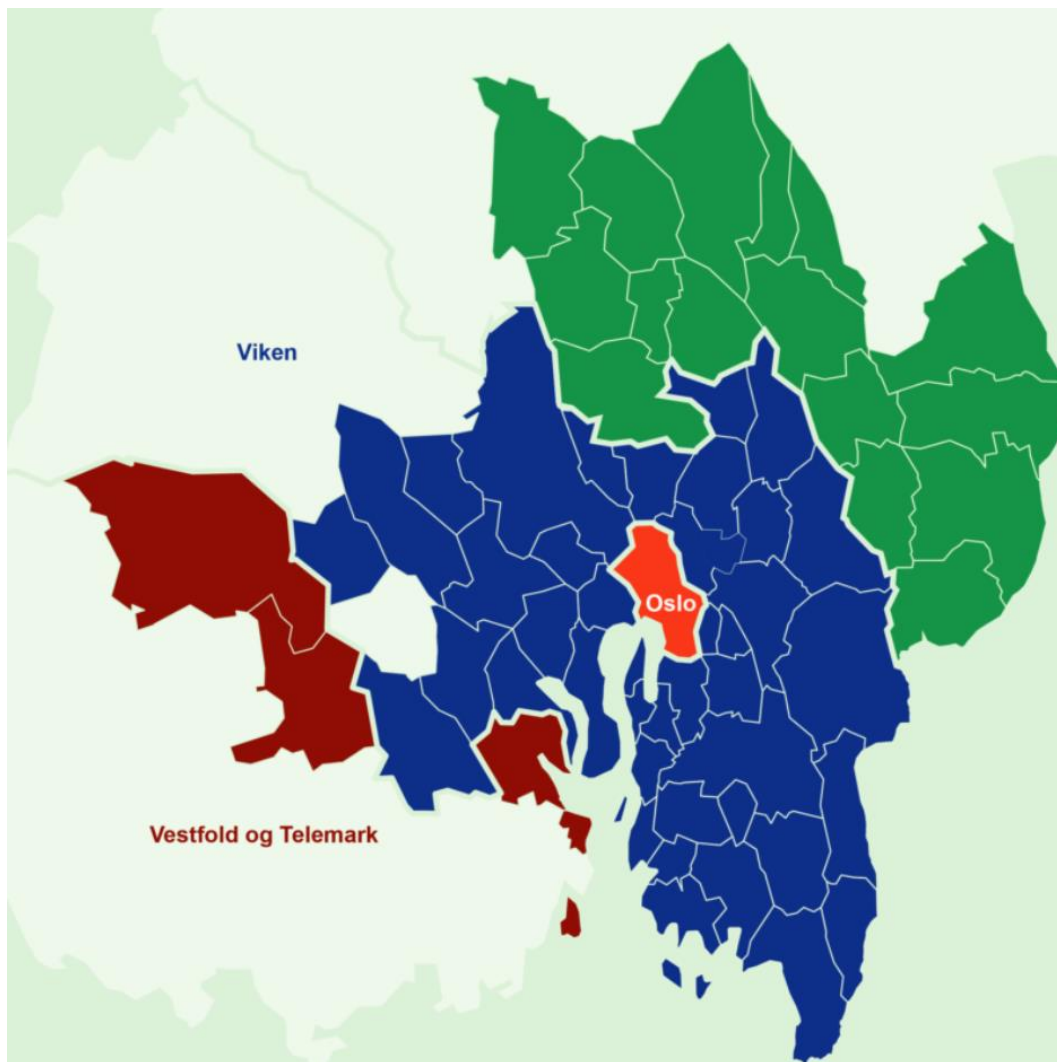
Kilde: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

2. Bredere regionalt samarbeid i Osloregionen



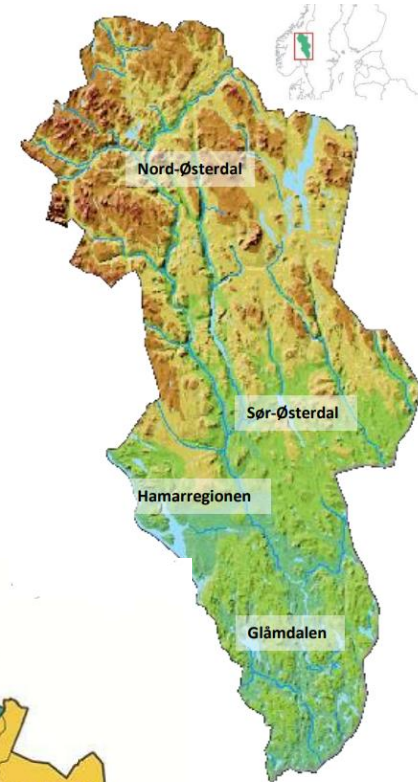
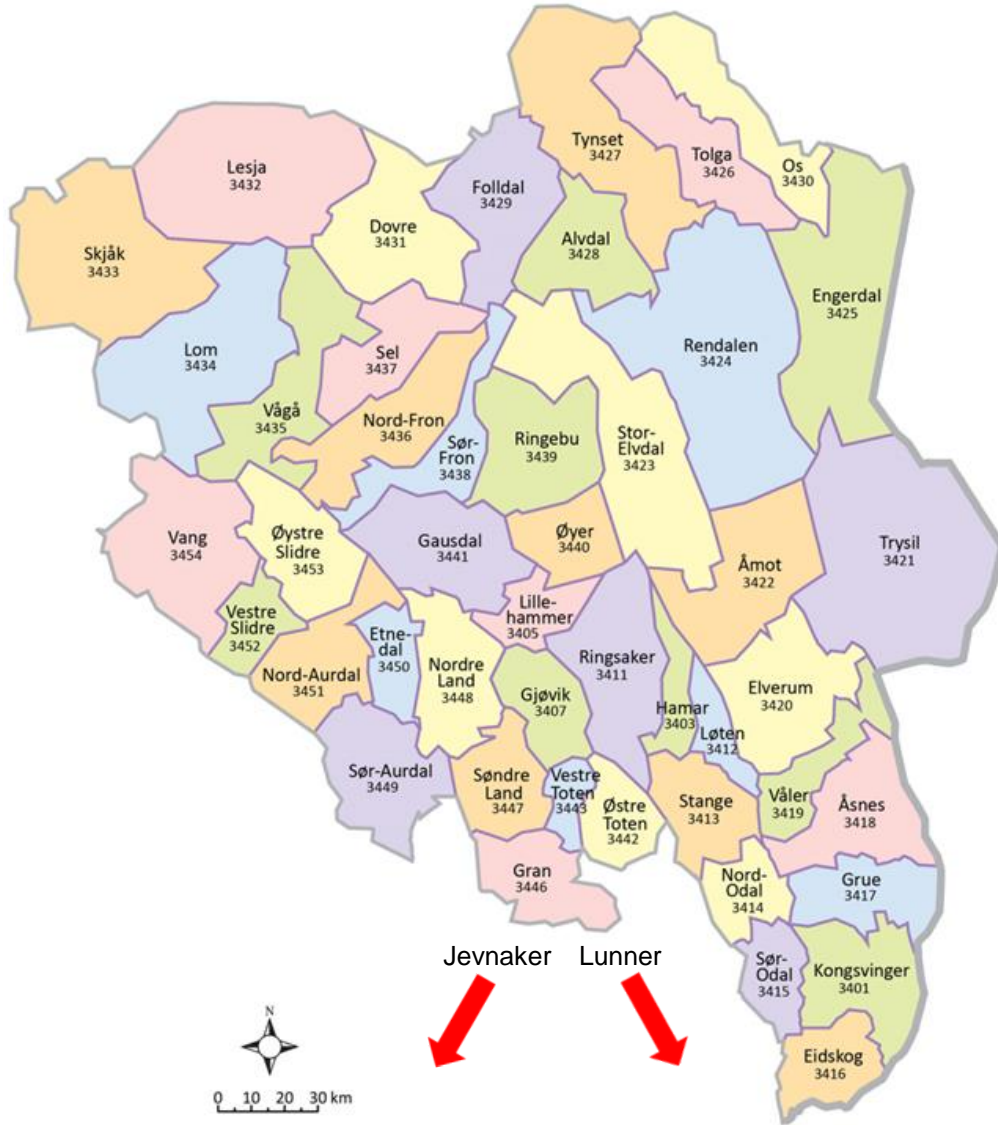
Osloregionen i dag: 65 kommuner og 17 regionråd

...skal bidra til en flerkjernet utvikling i regionen, basert på lokale fortrinn



Samarbeidsrådet for Nedre Romerike
Gardermoregionen
Kongsvingerregionen
Follorådet
Rådet for Mossregionen
Nedre Glomma regionråd
Indre Østfold regionråd
Haldensregionen
Regionrådet for Hadeland
Asker-Bærum
Drammensregionen
Rådet for Ringeriksregionen
Regionrådet for Midt-Buskerud
Kongsbergregionen
Vestfoldkommuner
Hamarregionen
Gjøvikregionen

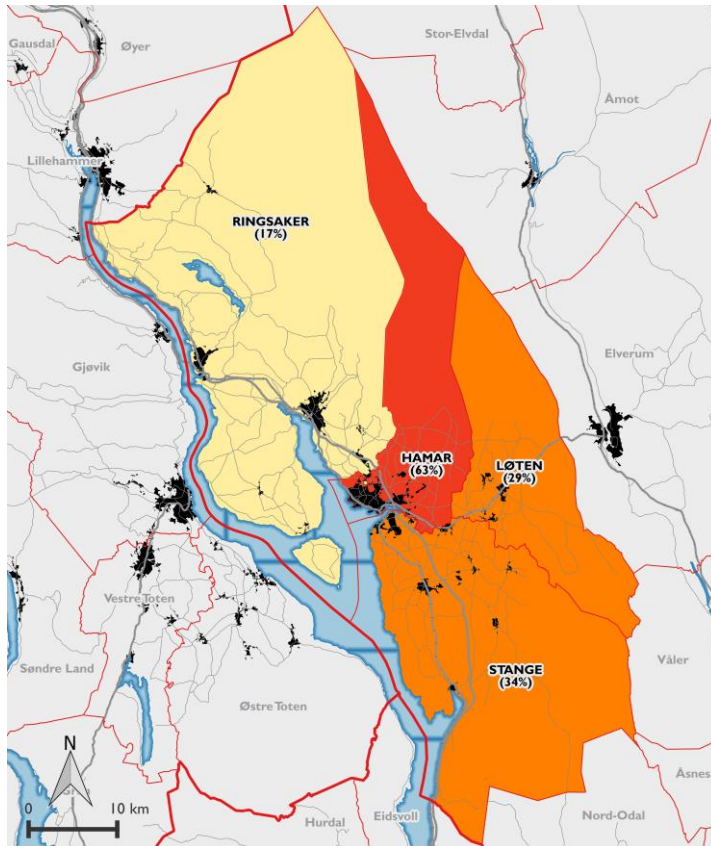
Fra 48 til 46 kommuner i Innlandet



Kilde: Norge digitalt



Dagens kommuneinndeling i Hamarregionen



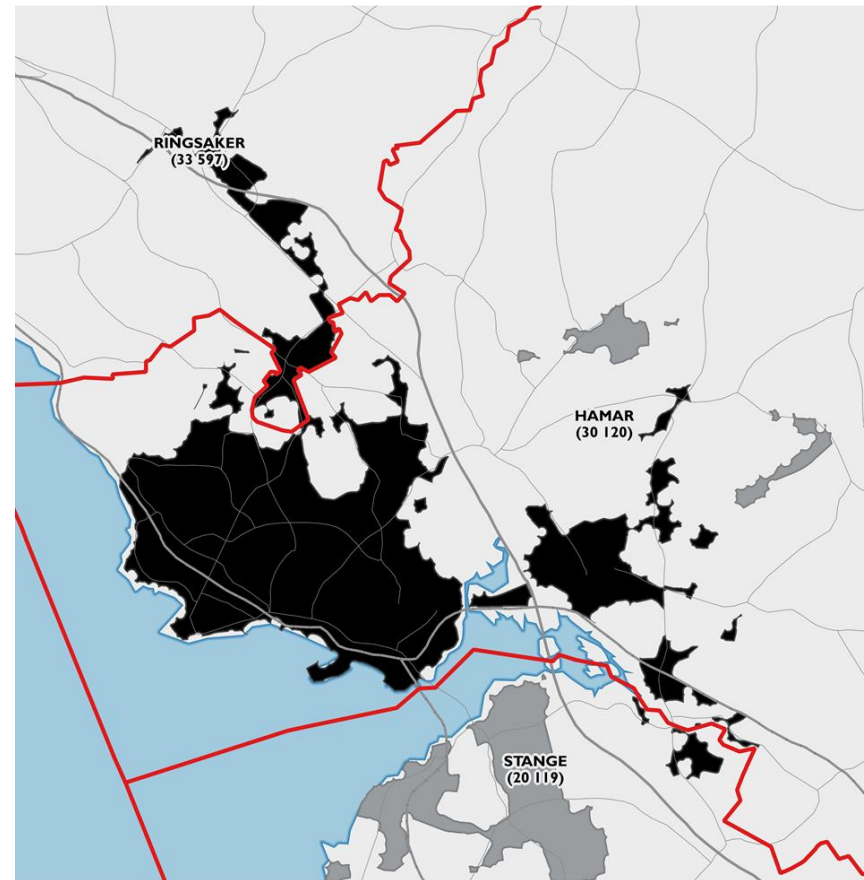
Hamar pendlingsregion

Antall kommuner: 4
 Sysselsetting: 42 734
 Befolkning: 91 424

- ▬ Administrative grenser
- Senterkommune
- Forstadskommune
- Pendlingskommune
- Tettsted



Note: Tall i parentes for forstads- og pendlingskommuner angir utpendling til senterkommune. Tall i parentes for senterkommunen angir andelen som bor og arbeider i senterkommunen.



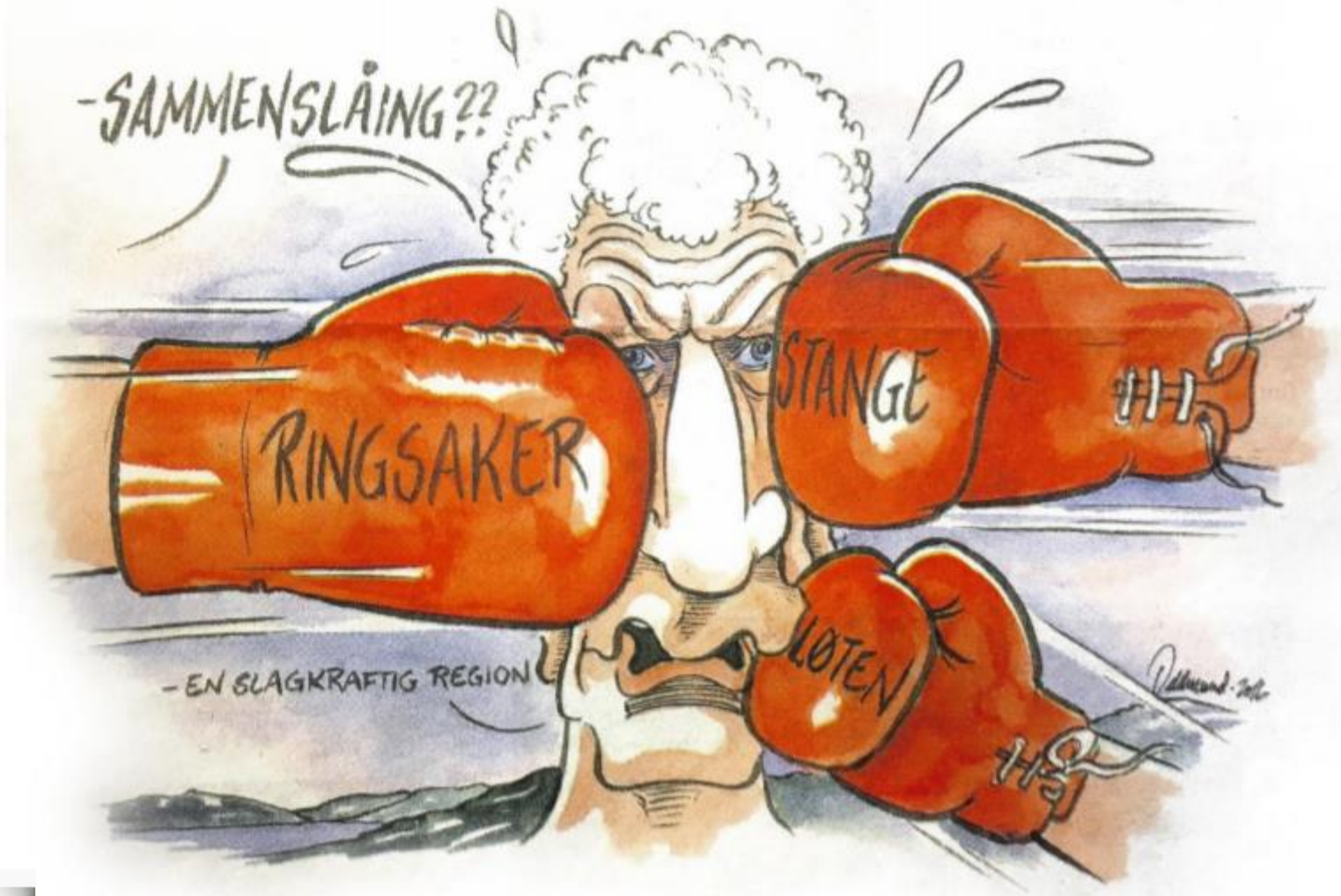
Hamar tettsted

Befolkning per 1. januar 2015

26 533

0 2 km

- ▬ Fylkesgrenser
- ▬ Kommunegrenser
- ▬ Europavei
- ▬ Fylkesvei
- ▬ Jernbane
- Tettsted



Einar Buserud



Det har vært et stort politisk engasjement i Hamarregionen.. eller på Hedmarken som mange sier.

Etter tillatelse av Oddmund Mikkelsen / HA

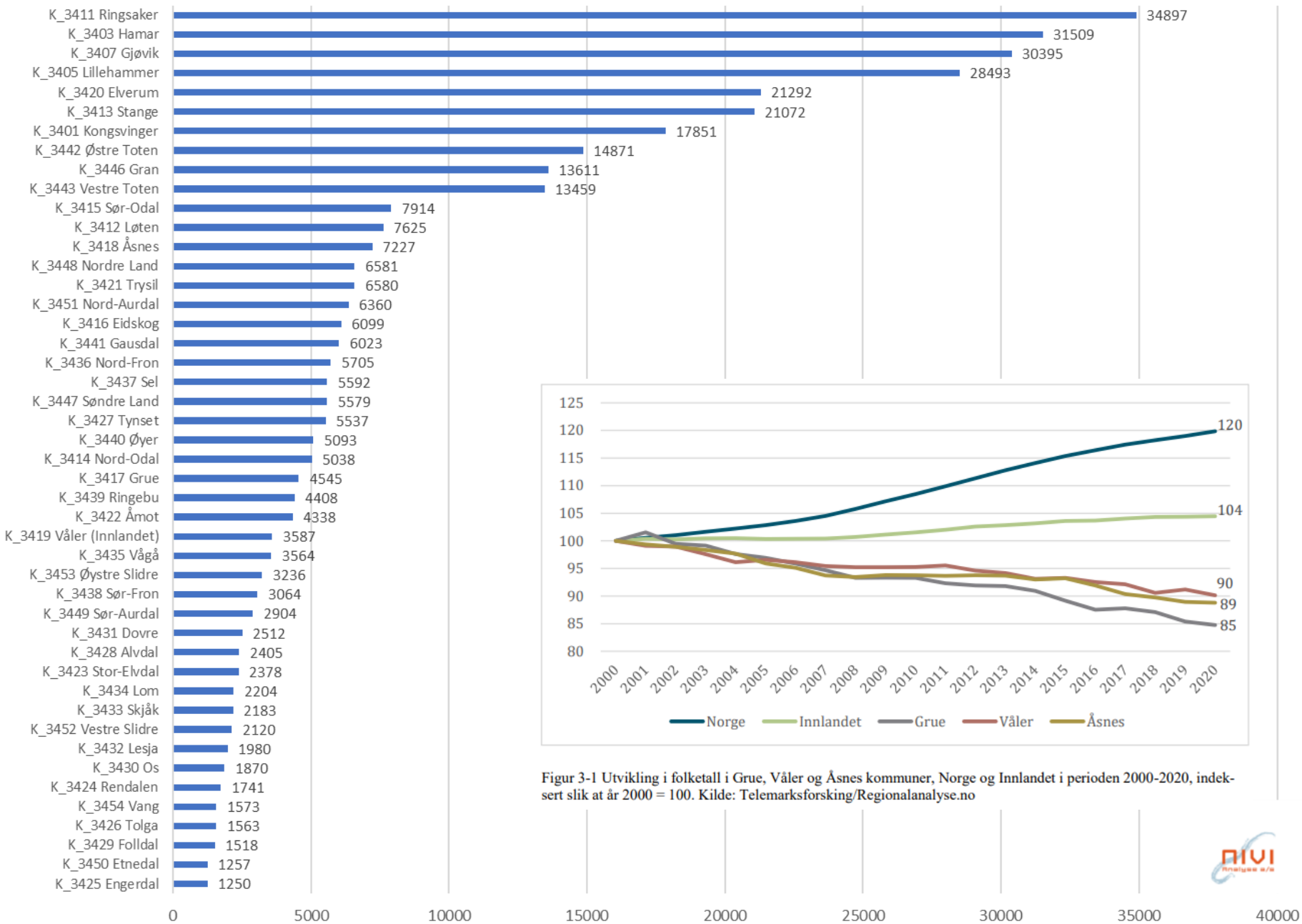
Kilde: Rapport nr. 3/2016 Kommunereformen i Hedmark. Fylkesmannens tilrådning



Kommunereformen har vært flittig kommentert i media. Etter tillatelse av Oddmund Mikkelsen / HA

Det ble ingen nye kommunesammenslåinger i denne omgangen, men det er laget et godt grunnlag for samarbeid på tvers av kommunegrenser som over tid vil føre til at grenser faller og nye kommuner oppstår.

Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



Figur 3-1 Utvikling i folketall i Grue, Våler og Åsnes kommuner, Norge og Innlandet i perioden 2000-2020, indeksert slik at år 2000 = 100. Kilde: Telemarkforskning/Regionalanalyse.no

Mer interkommunalt samarbeid?



Utredning av interkommunalt samarbeid mellom Grue, Våler og Åsnes kommuner

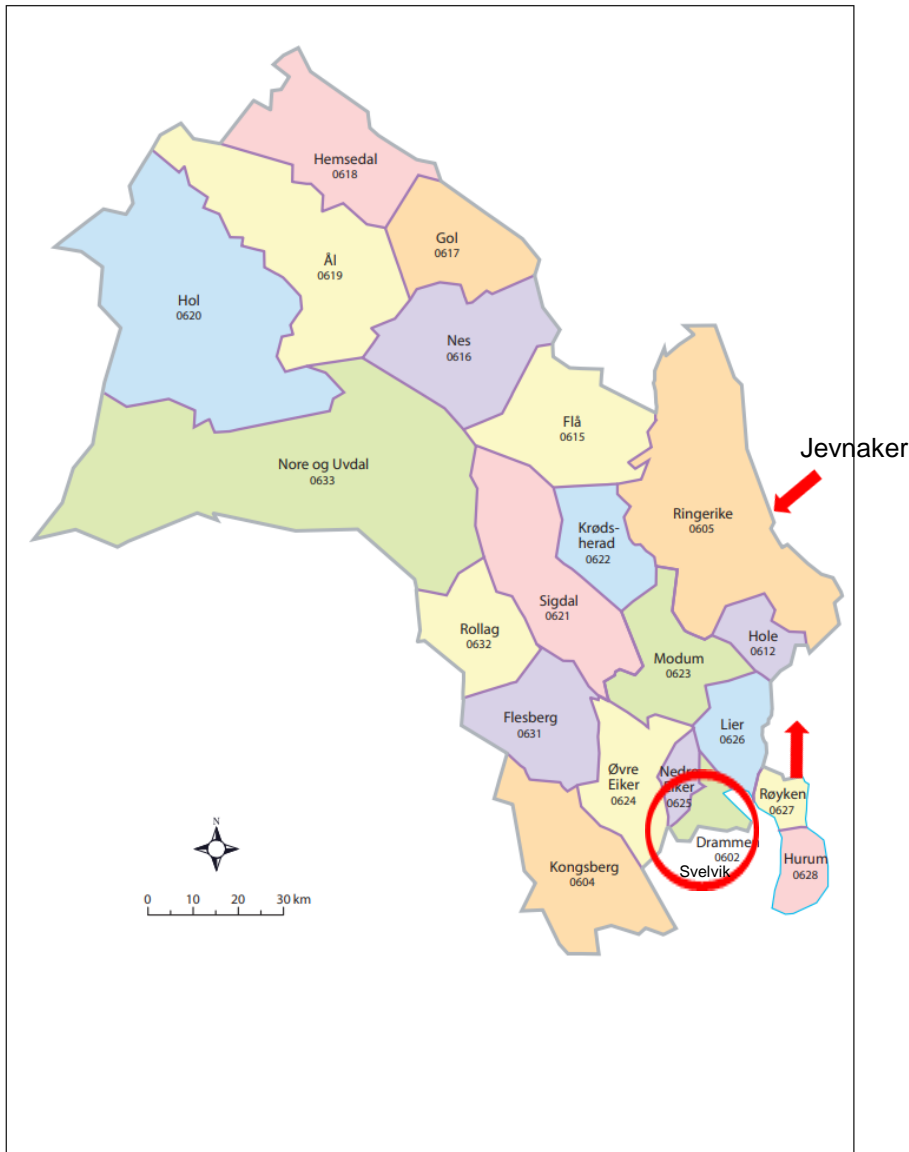
Personal og lønn, økonomi og regnskap, post og arkiv, land-
bruk og tekniske tjenester

Bent Aslak Brandtzæg, Erik Magnussen og Kjetil Lie

TF-rapport nr. 554

2020

Fra 21 til 19 kommuner i Buskerud

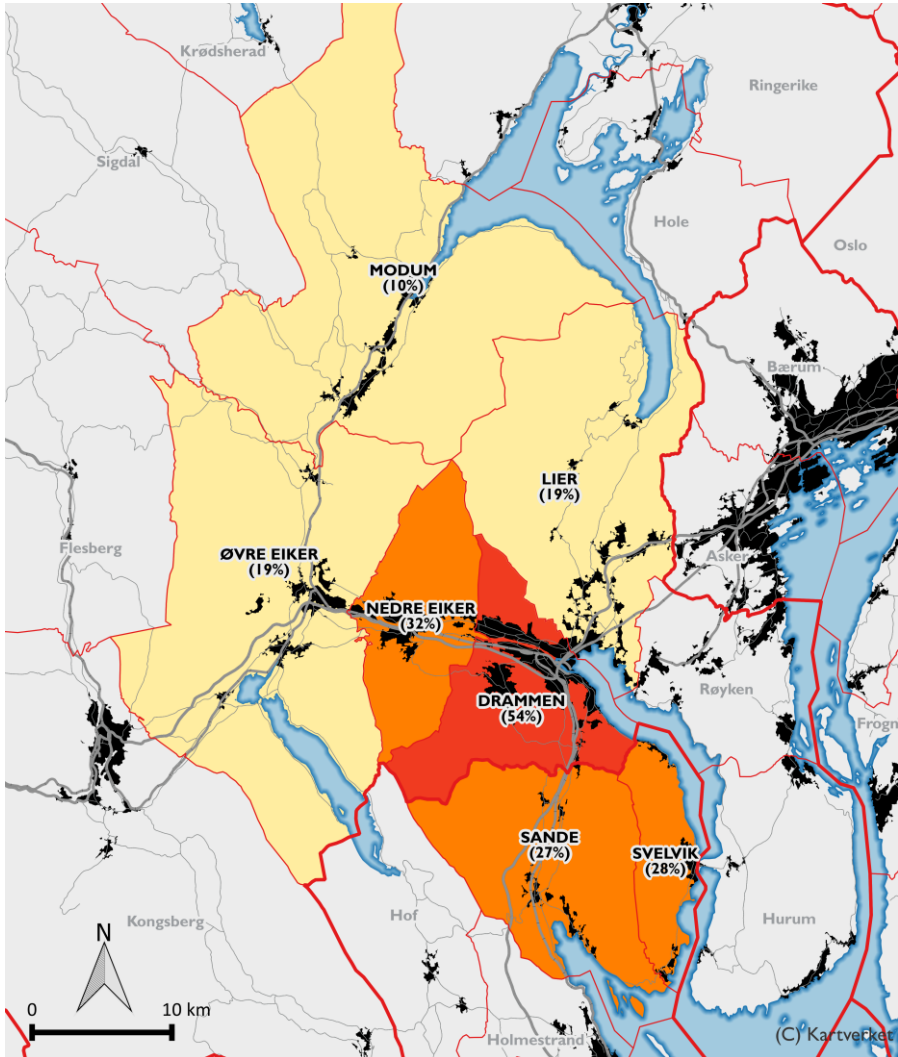


Ingen kommunesammenslutninger

- Hallingdal
- Kongsbergregionen
- Ringerike

Nye regionråd under utvikling

- Drammensregionen IPR
- Ringeriksregionen IPR



Drammen pendlingsregion

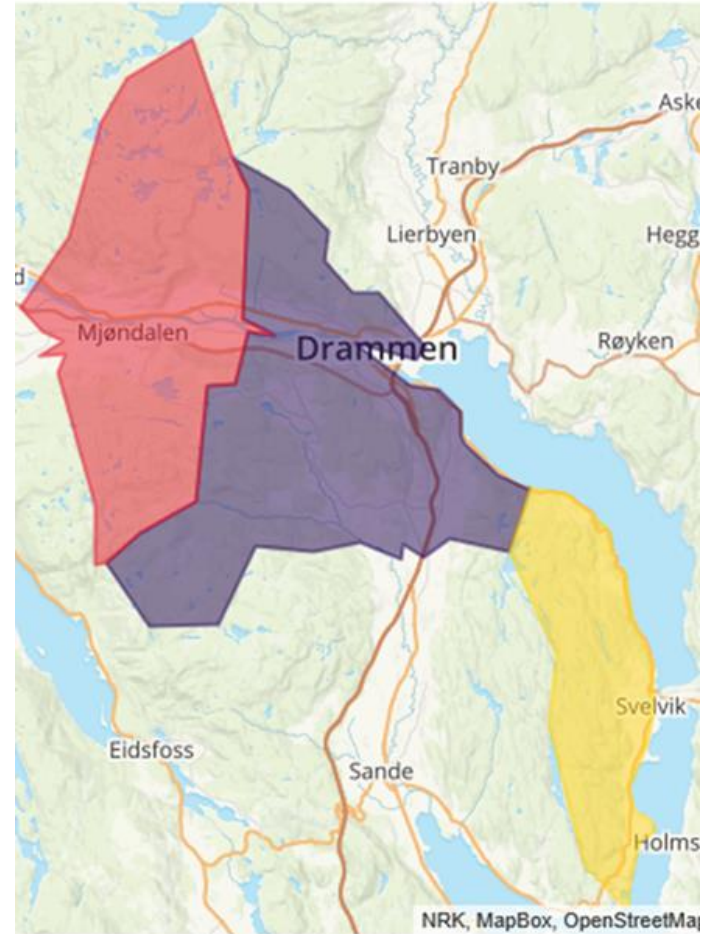
Antall kommuner: 7

Syssetting: 71 739

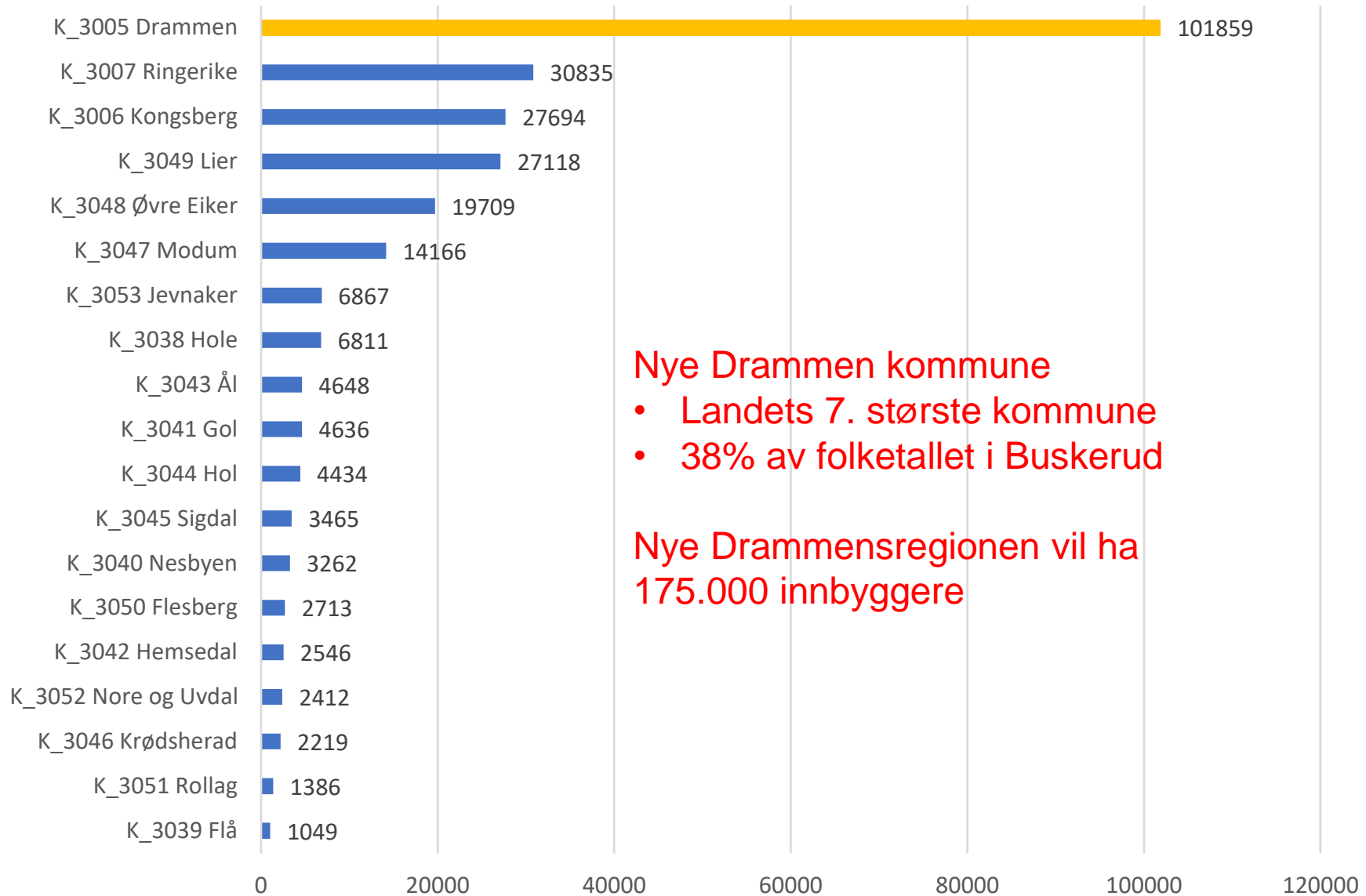
Befolkning: 165 957

- Administrative grenser
- Senterkommune
- Forstadskommune
- Pendlingskommune
- Tettsted

Note: Tall i parentes for forstads- og pendlingskommuner angir utpendling til senterkommune. Tall i parentes for senterkommunen angir andelen som bor og arbeider i senterkommunen.



Kommuner og innbyggertall 1.1.2021

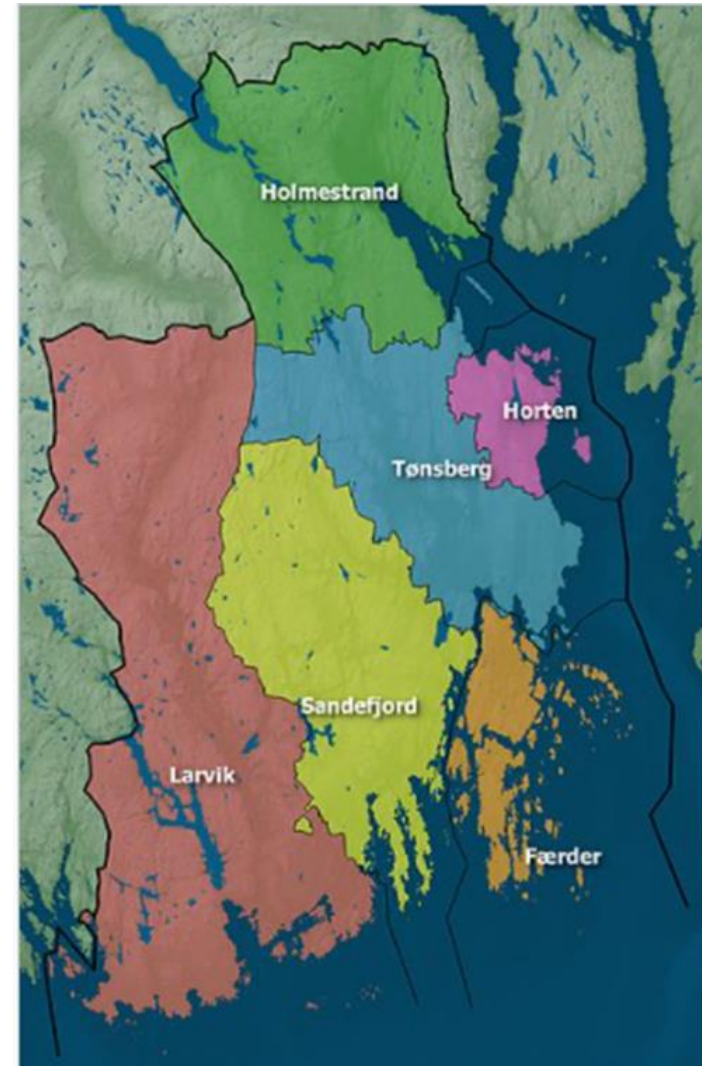


Nye Drammen kommune

- Landets 7. største kommune
- 38% av folketallet i Buskerud

Nye Drammensregionen vil ha
175.000 innbyggere

Ny kommunestruktur i Vestfold 14K=>6K



Hvorfor?

Lars Sponheim: Vestfold er ikke et fylke, men ei strand



- Innbyggerne lever sine liv i integrerte byregioner
- Buvikprosessene, gode erfaringer med Re kommune
- 12K, 9K, 7K-samarbeidet
- Aktiv stat-kommunedialog
- Uvanlig raske forhandlinger av Sandefjord
- Et annet Senterparti
- For liten kraft i landkommunealternativene

Thorvald Hillestad
ordfører gjennom
to kommune-
sammenslutninger

Fagdirektør
Petter Lodden



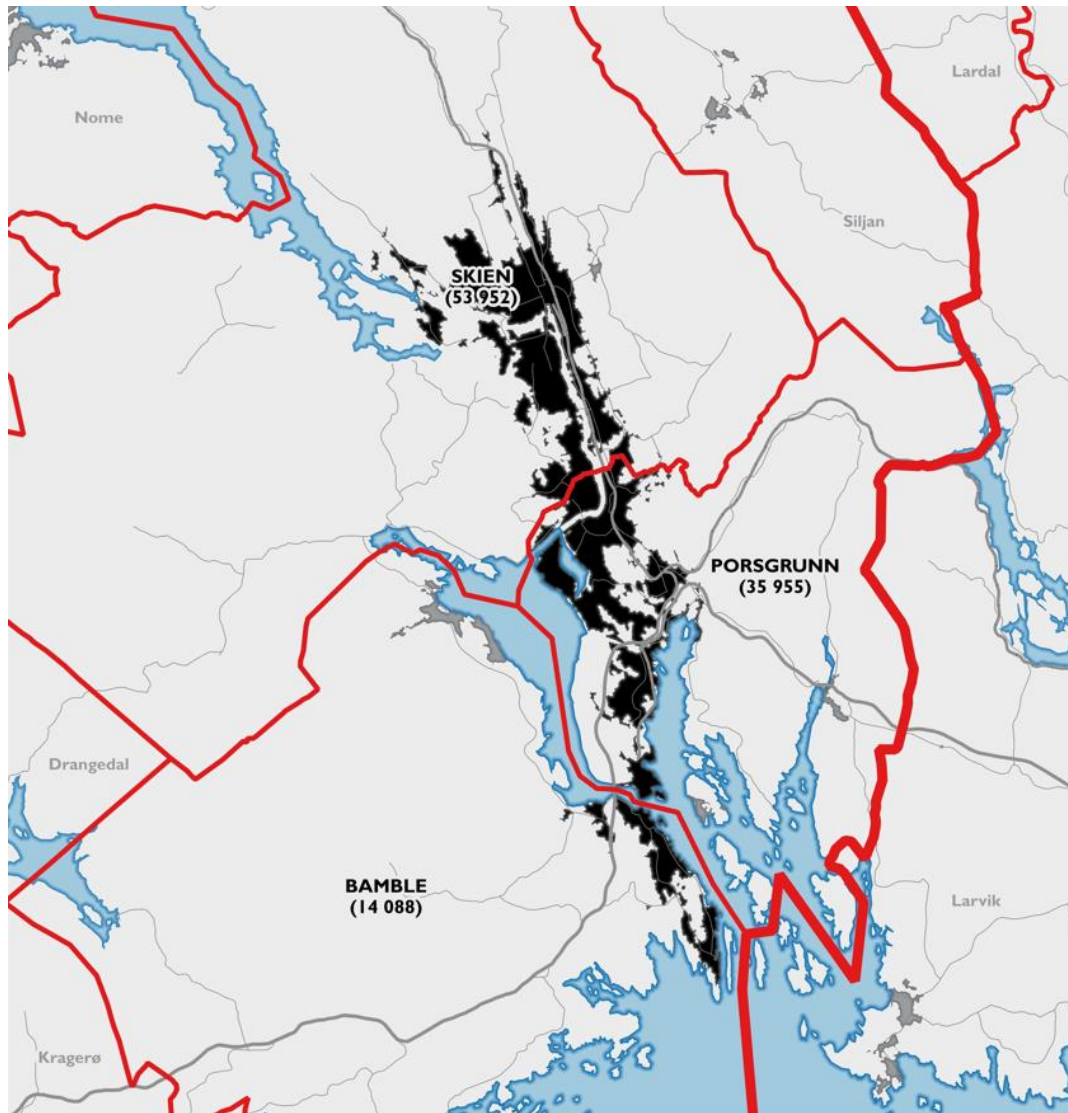
Fra 18 til 17 kommuner i Telemark



Tilråding fylkesmannen



Figur 11 - En mulig struktur basert på reformens fire hovedmål



0 9 km

- Fylkesgrenser
- Kommunegrenser
- Europavei
- Fylkesvei
- Jernbane
- Tettsted

Porsgrunn/Skien tettsted

Befolkning per 1. januar 2015

91 737

Lykke til i grensevandringen!



Kartkilde: Gule sider, grenser inntegnet av NIVI

KOMMUNESAMMENSLÅING Bystyrene ga ulike svar

Skien:
JA



Porsgrunn:
NEI

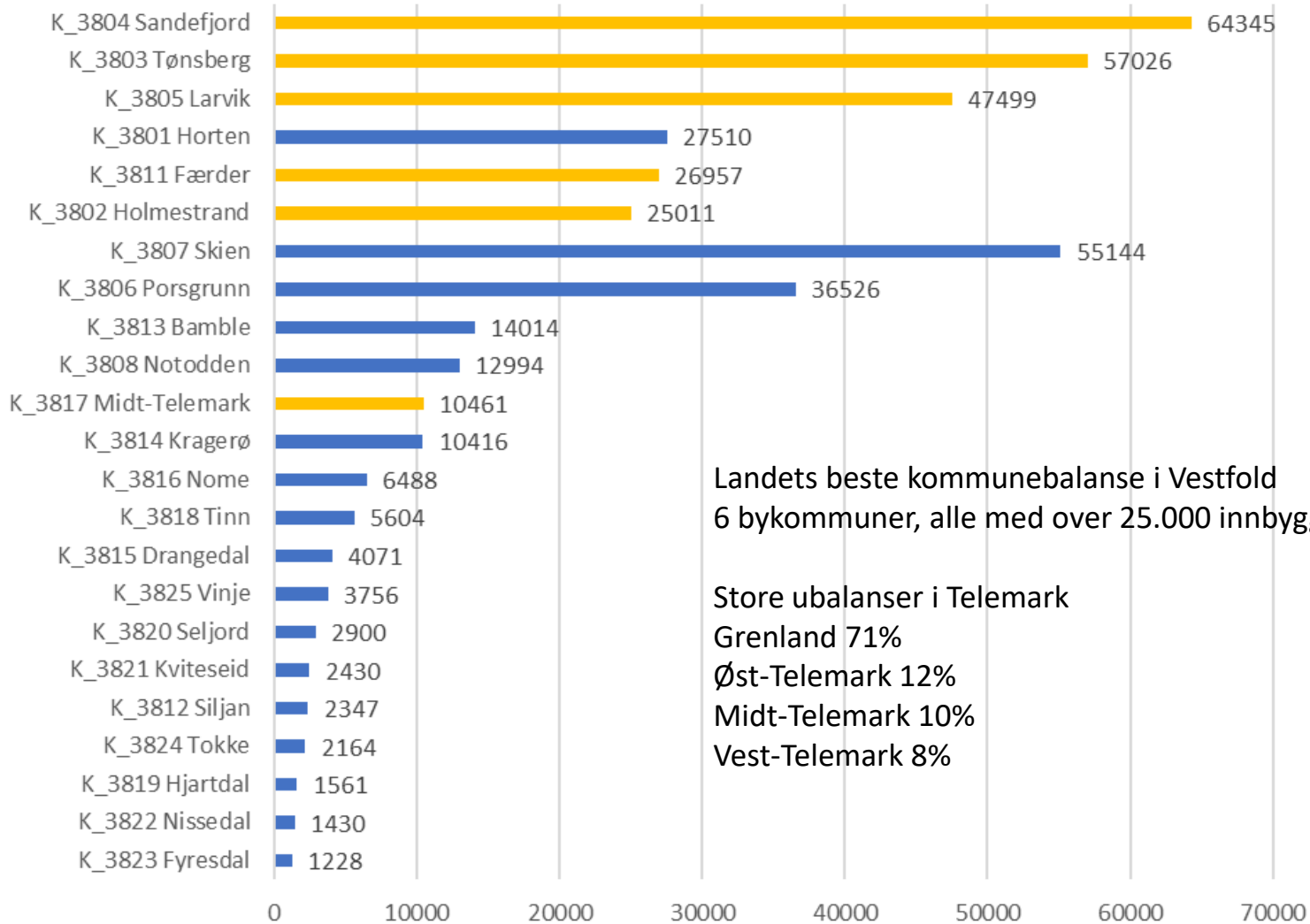
Porsgrunn kommune fattet vedtak som inneholdt følgende tekst 11. februar 2016:

«Bystyret viser til Formannskapetets vedtak og konkluderer at kommunereformprosessen for Porsgrunns del ikke gir grunnlag til å starte forhandlinger om intensjonsavtale innenfor tidsrammen. Bystyret ønsker at Porsgrunn heller deltar i en langsiktig prosess med sikte på økt samarbeid i Grenland og som eventuelt kan føre til sammenslåing av to eller flere kommuner.»

«Med bakgrunn i en felles erkjennelse av at det ikke er grunnlag for å videreføre kommunereformprosessen i Grenland innenfor den tidsfrist Stortinget har satt, presenterte ordførerne et alternativt opplegg for et styrket og utvidet Grenlandssamarbeid for likevel å nå Stortingets mål.»

Dagens kommunestruktur i Vestfold og Telemark

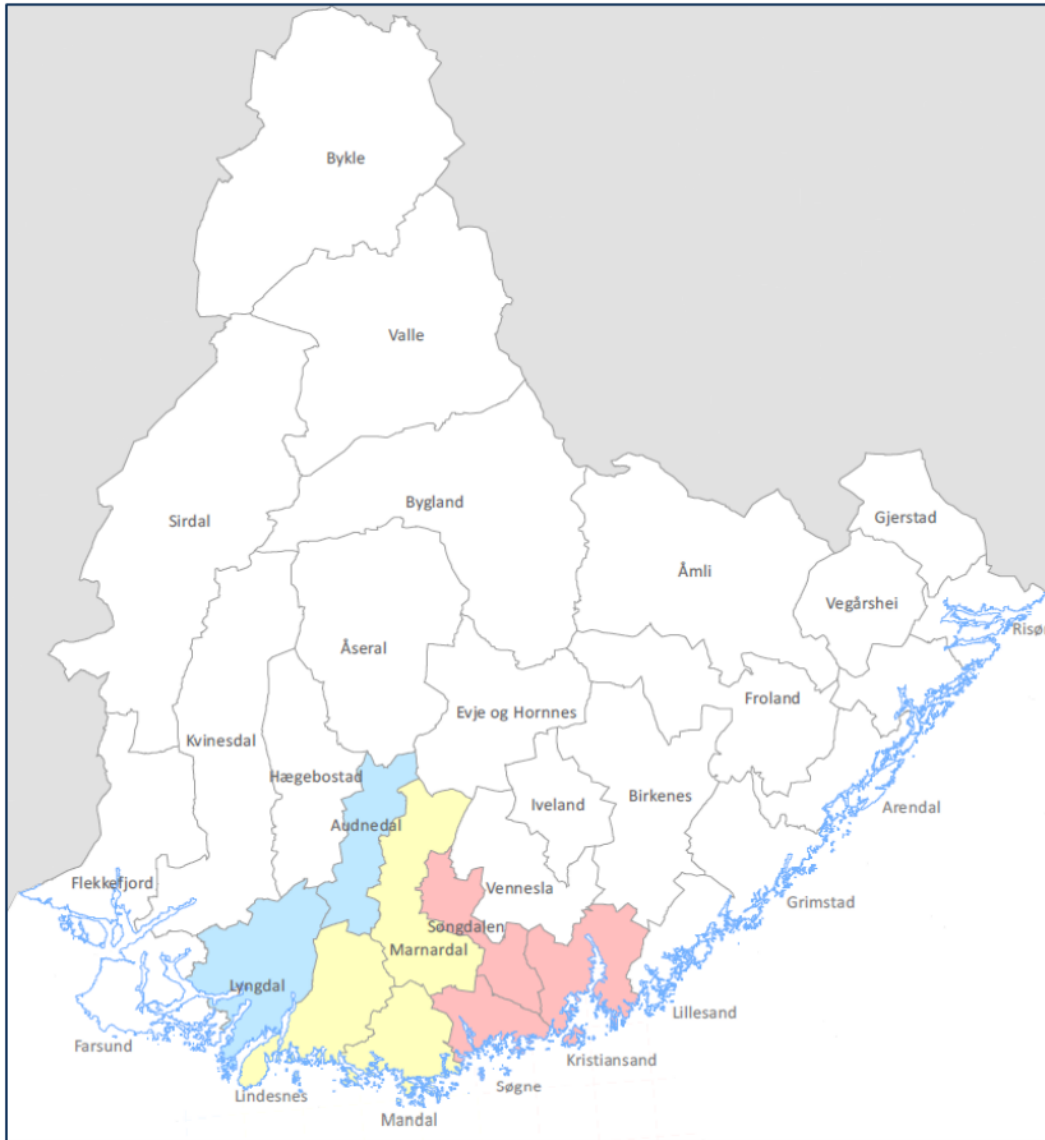
Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



Landets beste kommunebalanse i Vestfold
6 bykommuner, alle med over 25.000 innbyggere

Store ubalanser i Telemark
Grenland 71%
Øst-Telemark 12%
Midt-Telemark 10%
Vest-Telemark 8%

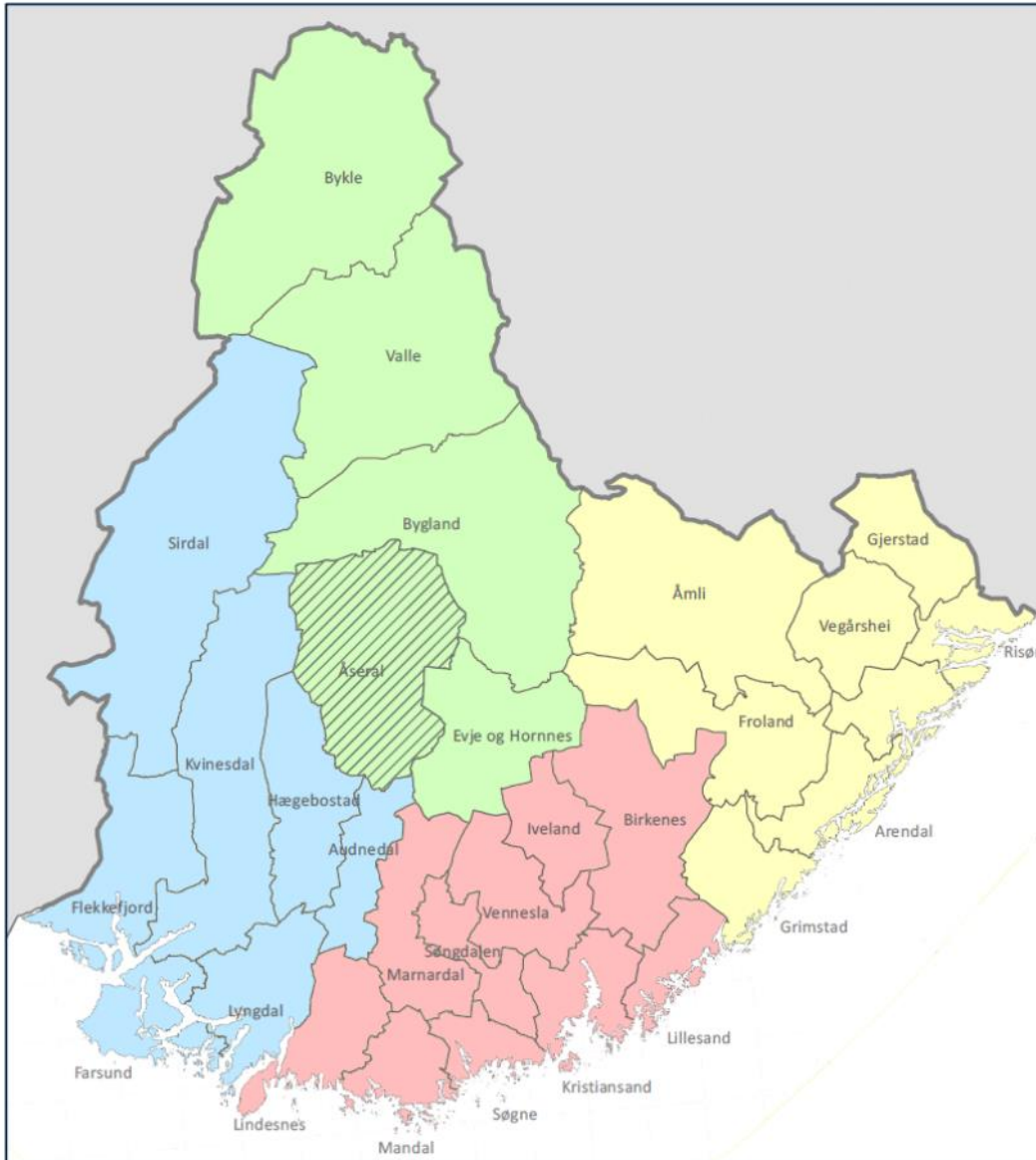
Fra 30 til 25 kommuner i Agder



- Fylkesmannen anbefalte
- Lyngdal og Audnedal
 - Mandal, Marnardal og Lindesnes
 - En større byutvidelse rundt Kristiansand inkl. Lillesand og Birkenes
 - Vennesla og Iveland

På lang sikt 6-9 kommuner i fylket

Fra 5 til 4 kommuneregioner (IPR)



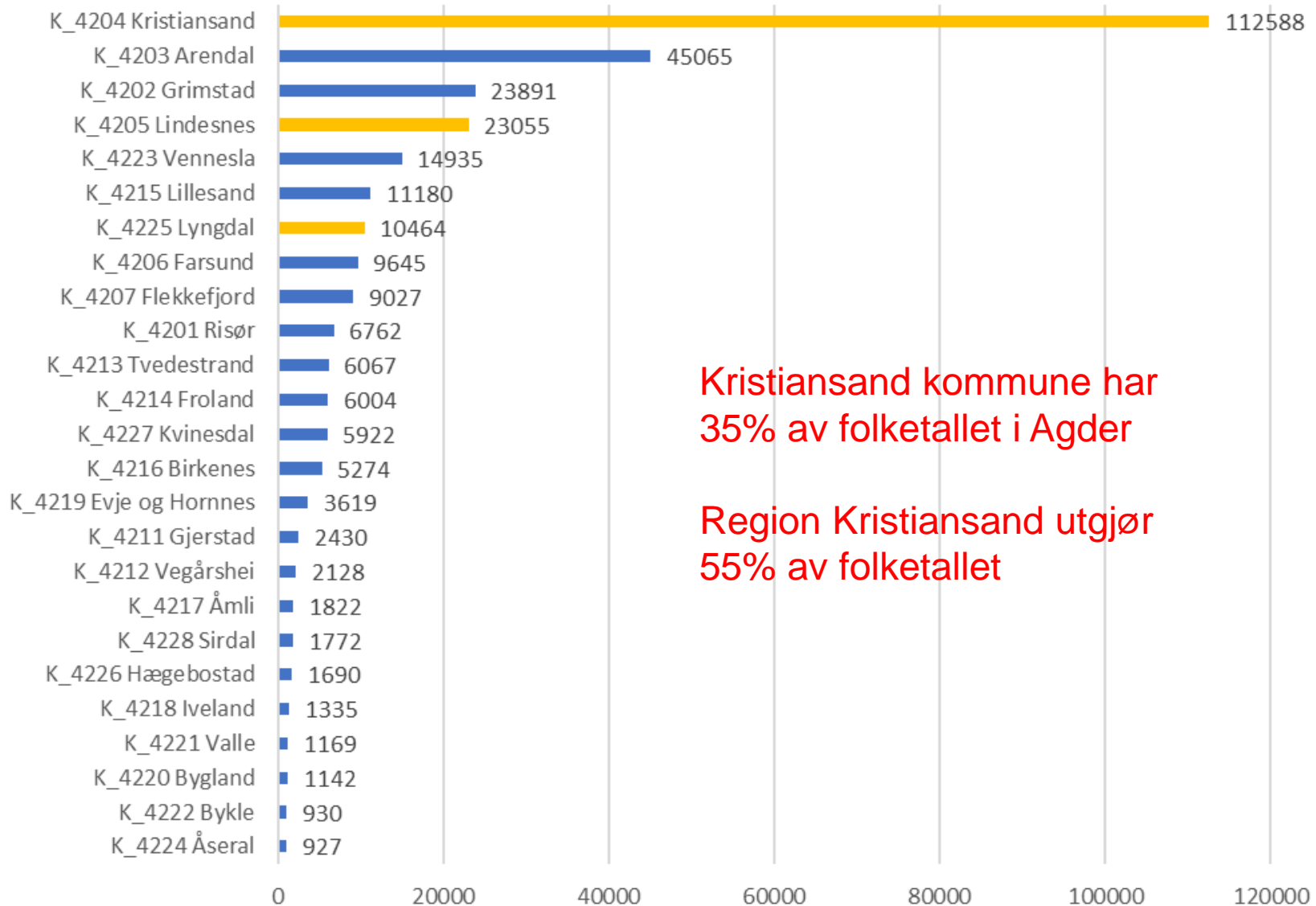
Offensiv fylkeskommune



Regionplan Agder 2030

Attraktiv, samskapende
og bærekraftig

Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



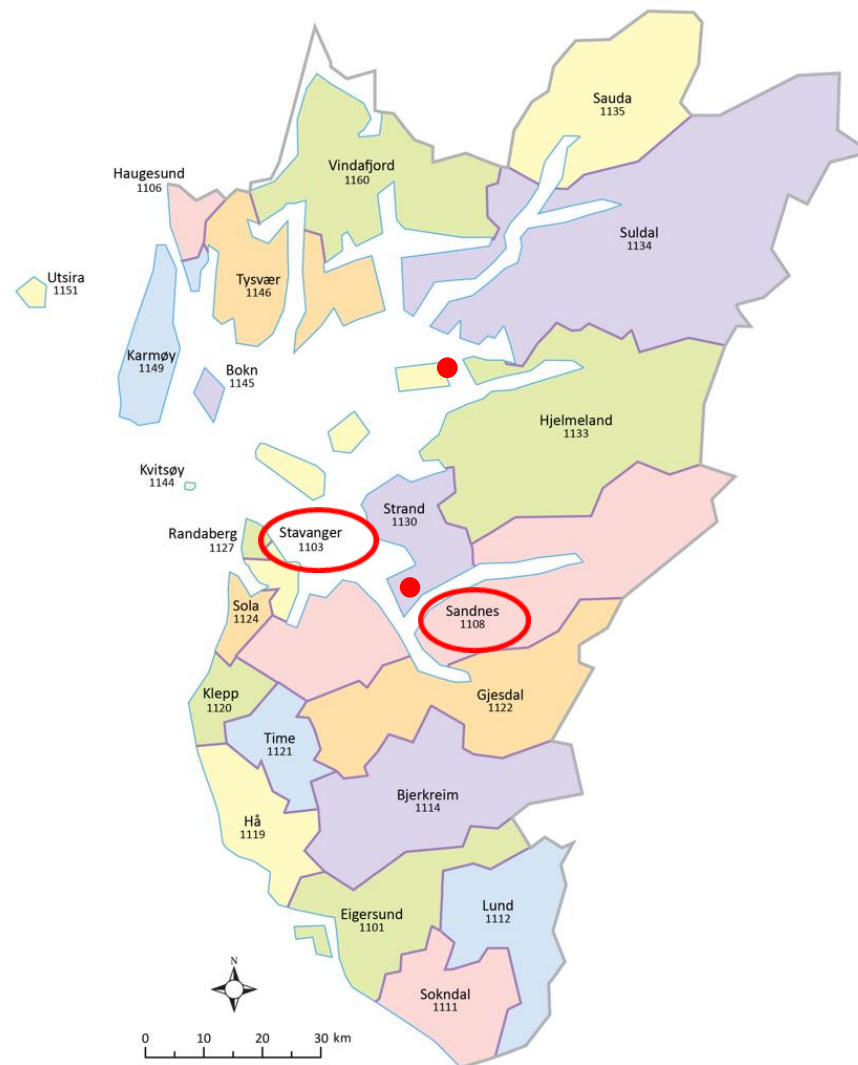
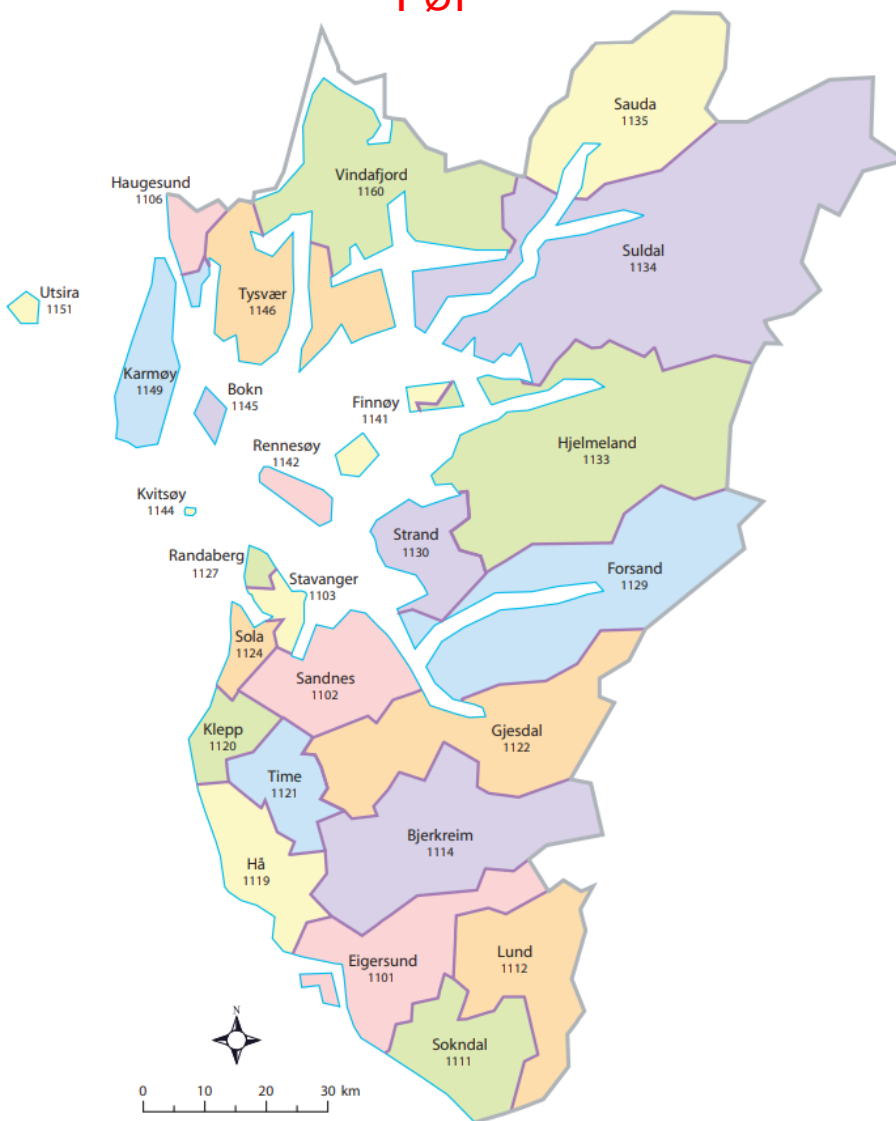
Kristiansand kommune har
35% av folketallet i Agder

Region Kristiansand utgjør
55% av folketallet

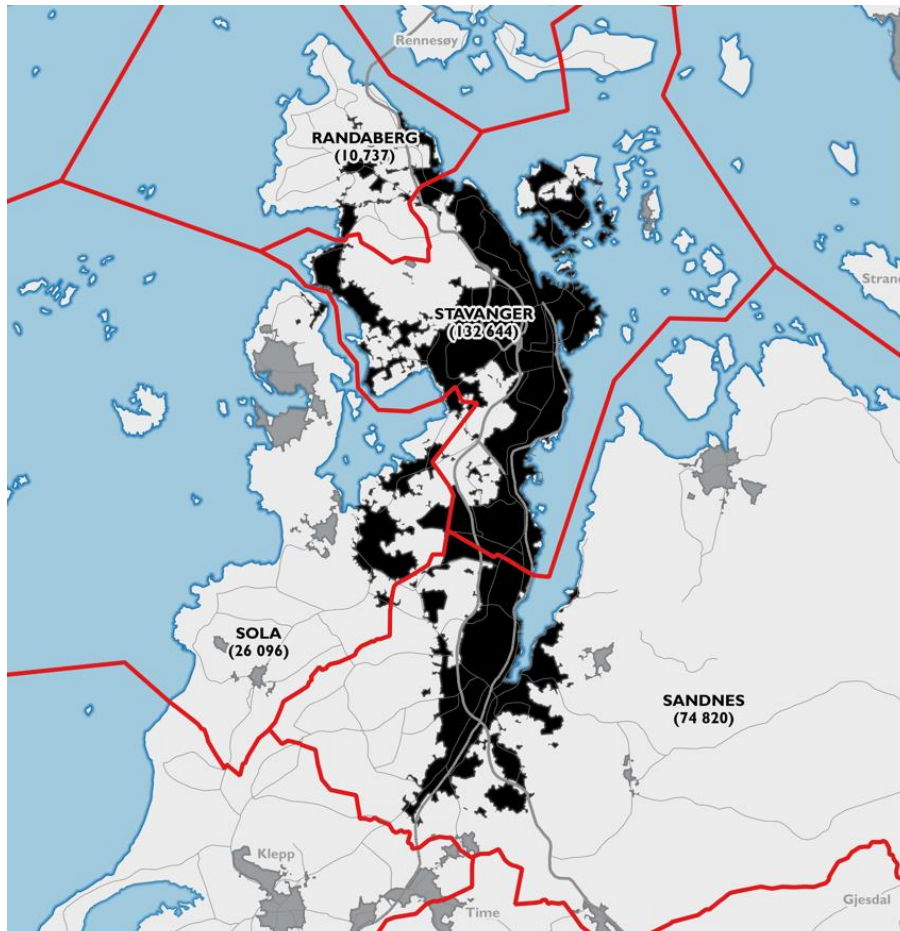
Fra 26 til 23 kommuner i Rogaland

Før

Etter



Stavanger tettsted



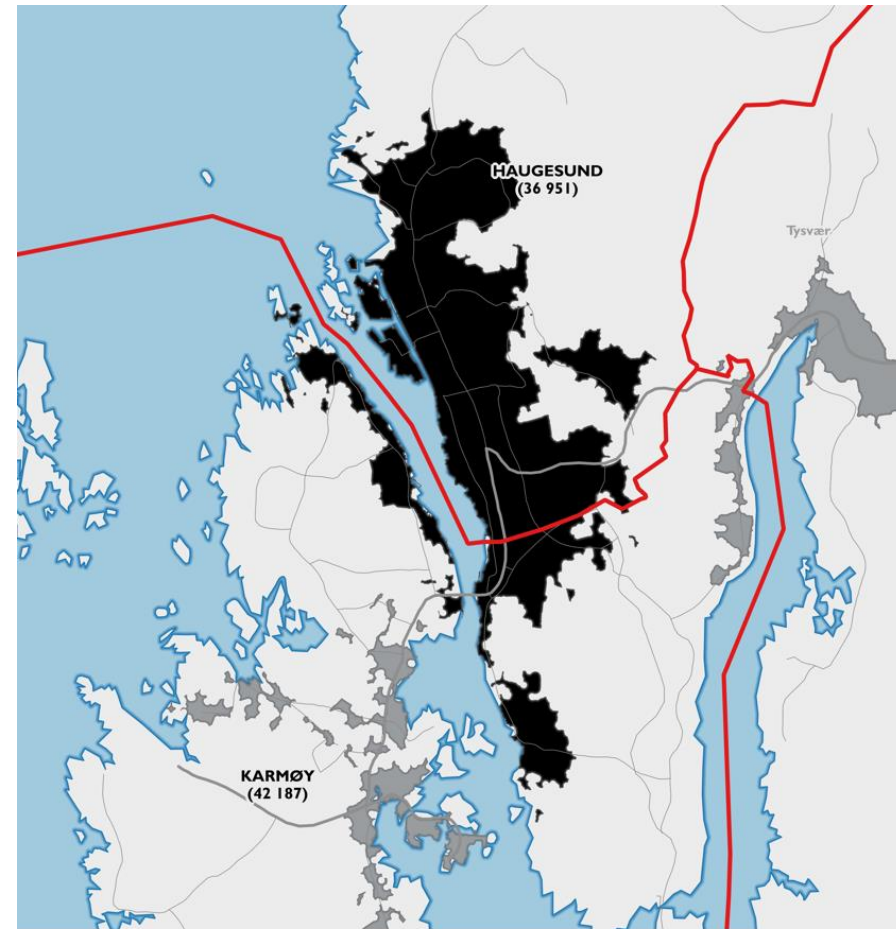
Stavanger/Sandnes tettsted

Befolkning per 1. januar 2015

210 873

- Fylkesgrenser
- Europavei
- Jernbane
- Kommunegrenser
- Fylkesvei
- Tettsted

Haugesund tettsted



Haugesund tettsted

Befolkning per 1. januar 2015

43 909

- Fylkesgrenser
- Europavei
- Jernbane
- Kommunegrenser
- Fylkesvei
- Tettsted

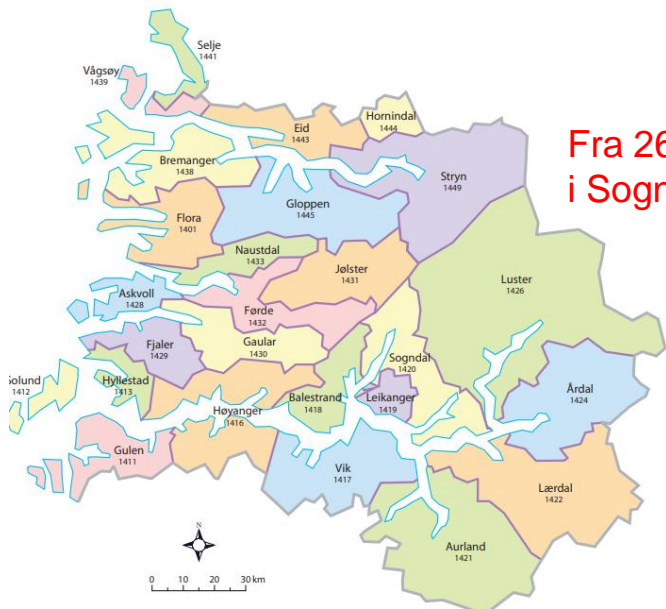
Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



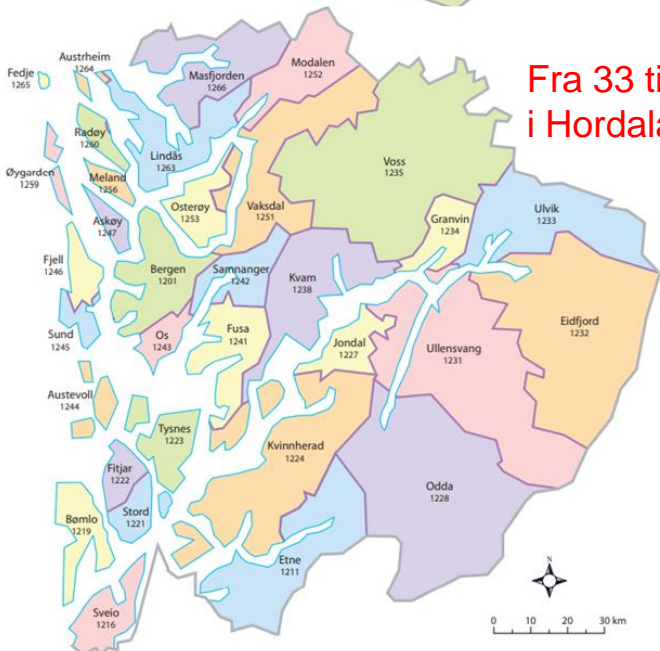
Økt ubalanse

Stavanger og Sandnes har 46% av folketallet i fylket

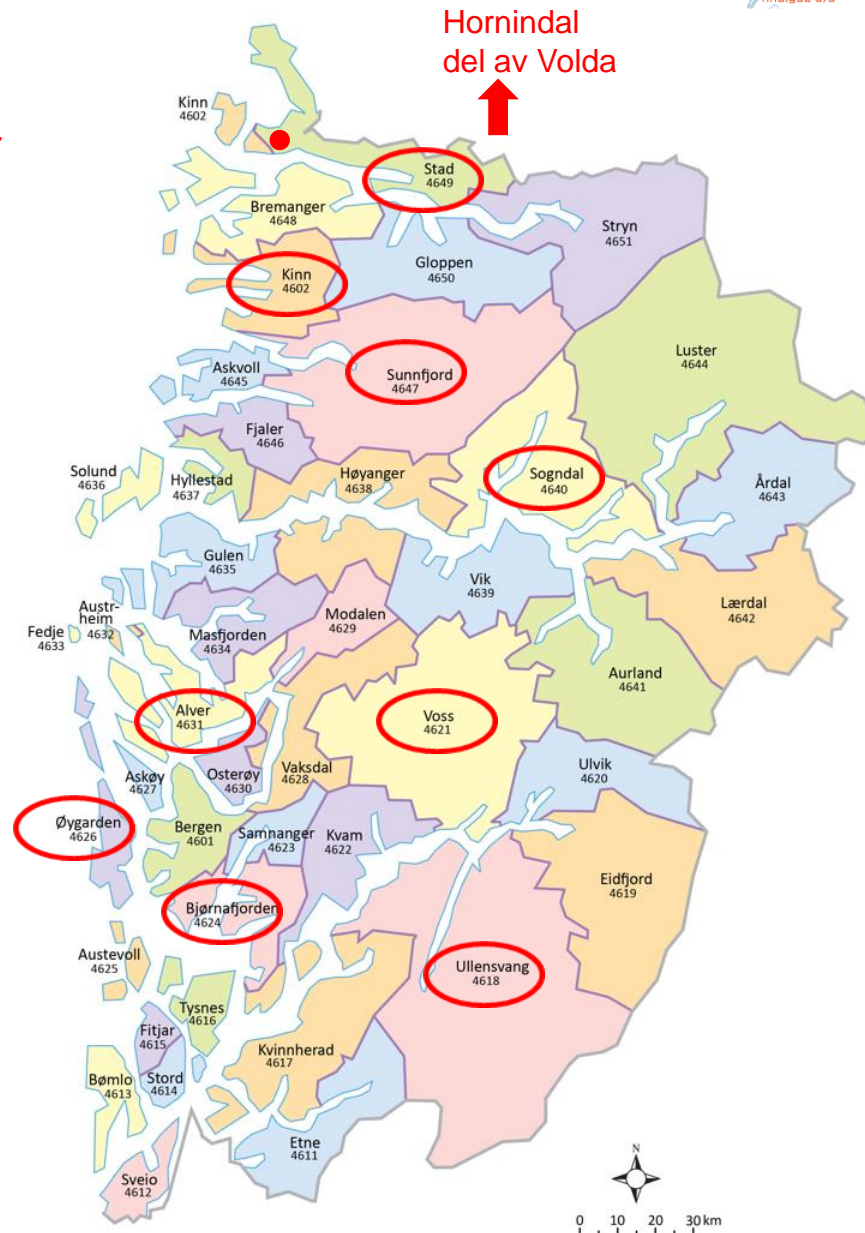
Fra 59 til 43 kommuner i Vestland



Fra 26 til 18 kommuner
i Sogn og Fjordane

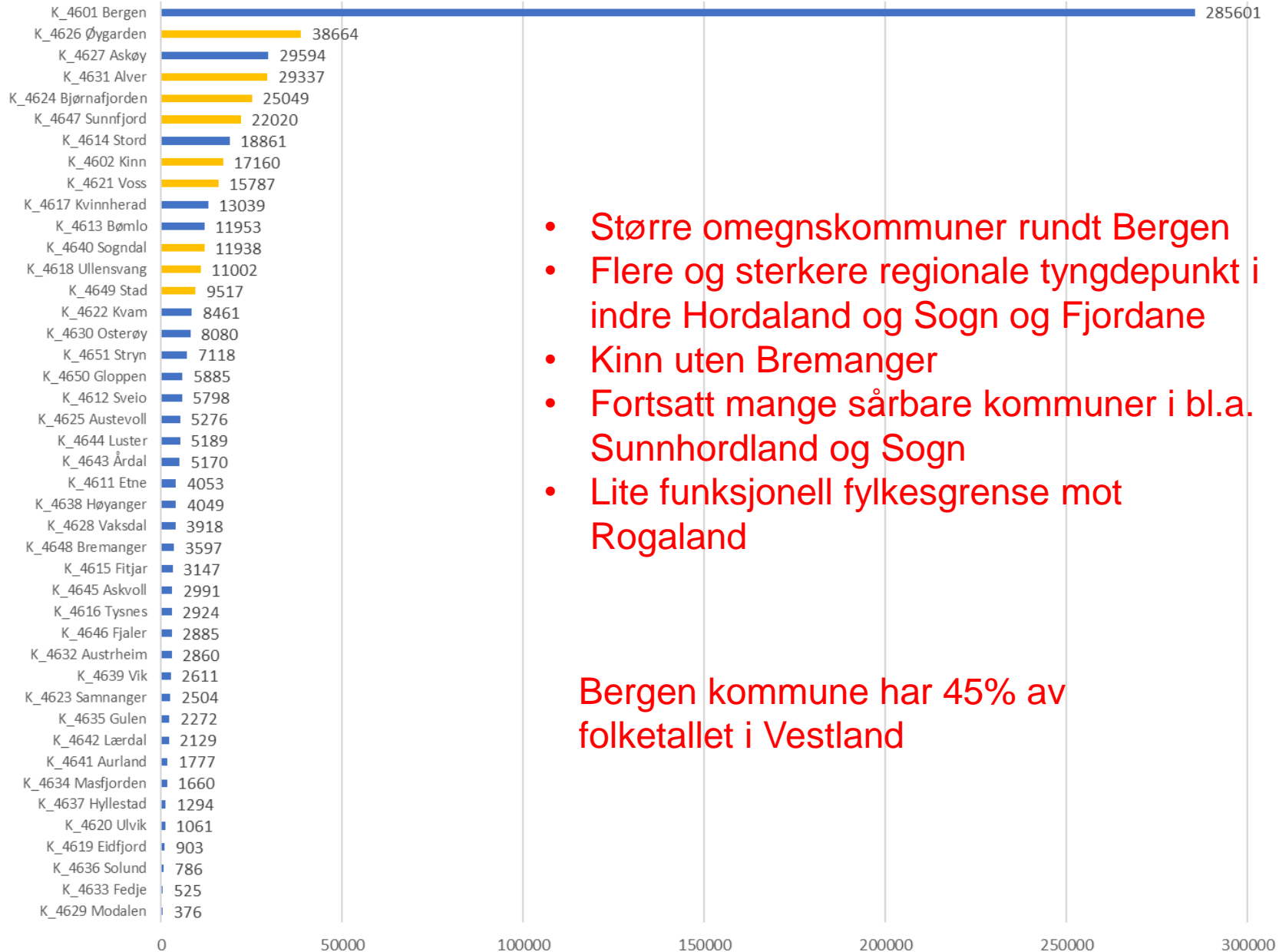


Fra 33 til 25 kommuner
i Hordaland



Hornindal
del av Volda

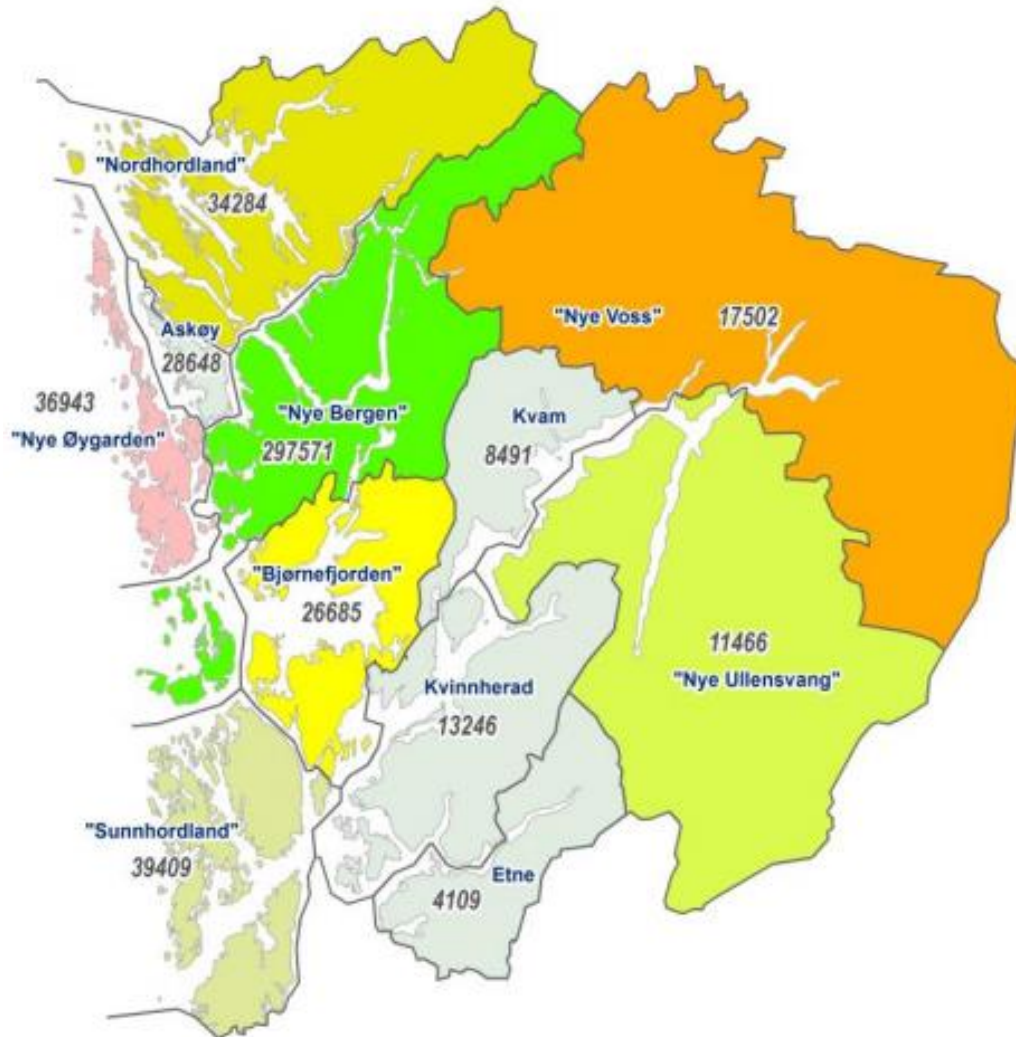
Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



- Større omegnskommuner rundt Bergen
- Flere og sterkere regionale tyngdepunkt i indre Hordaland og Sogn og Fjordane
- Kinn uten Bremanger
- Fortsatt mange sårbare kommuner i bl.a. Sunnhordland og Sogn
- Lite funksjonell fylkesgrense mot Rogaland

Bergen kommune har 45% av folketallet i Vestland

Sponheims tilråding for Hordaland (9K)



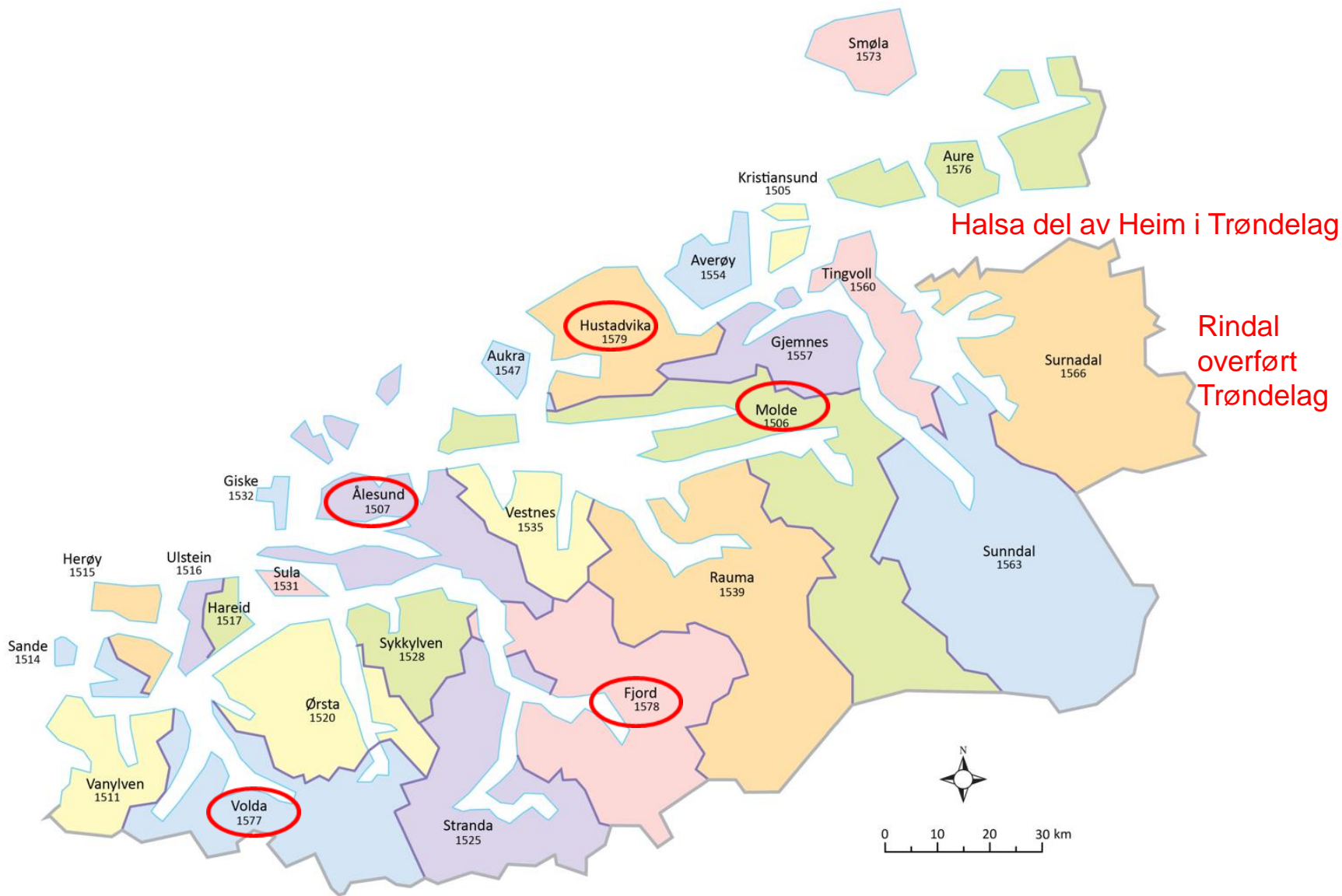
9 bo- og arbeidsregioner i Vestland

Regioner i NAV Vestland

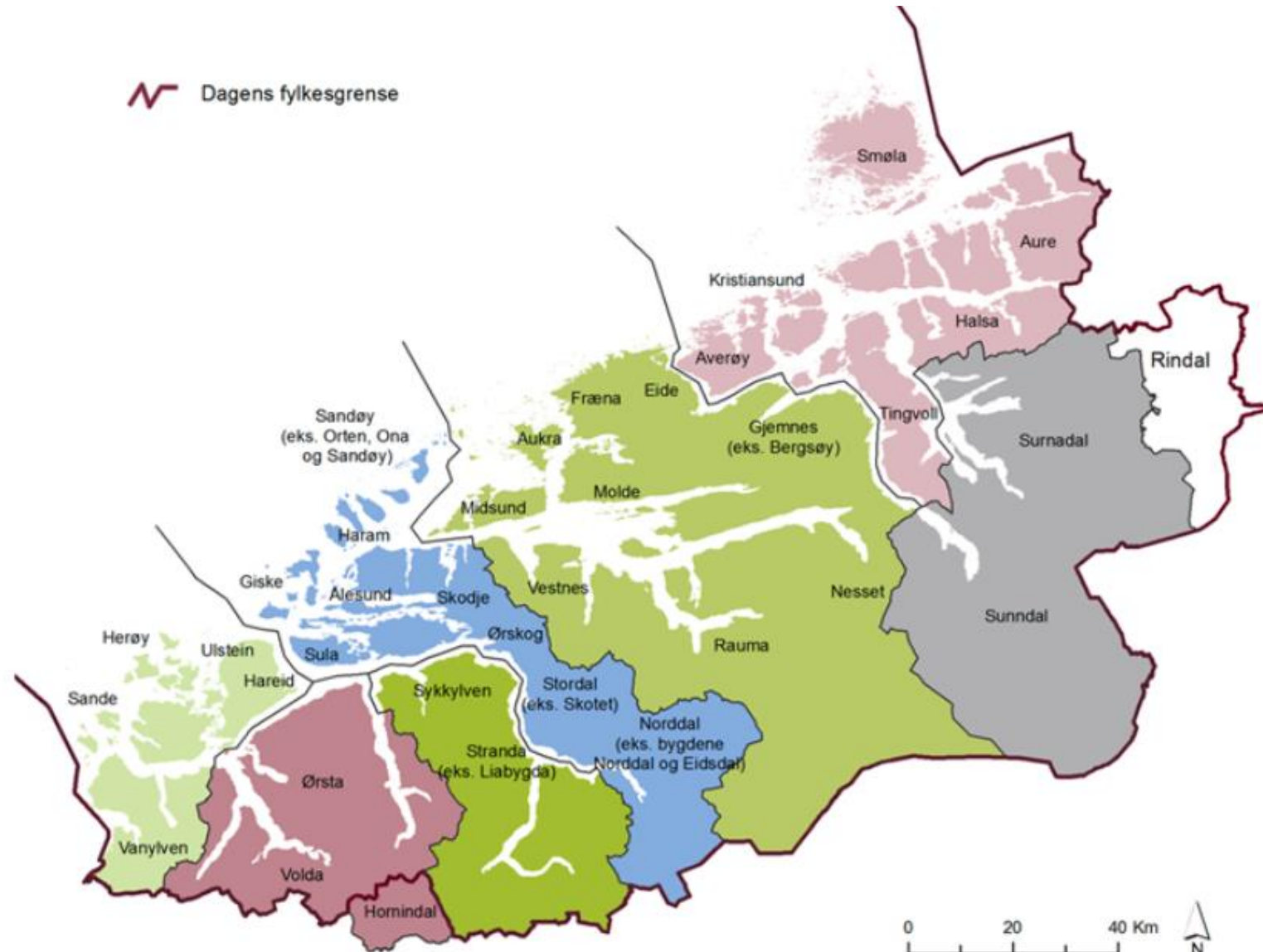
Regionnavn	NAV-kontor fra 2020
Bergen	Bergen Nord, Bergen Sør, Bergen Vest, Årstad, Bergenhus
Sunnhordland	Stord, Sveio, Bømlo, Fitjar, Tysnes, Kvinnherad
Voss og Hardanger	Voss, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Kvam, Vaksdal
Midthordland	Bjørnafjorden, Samnanger, Austevoll
Vest	Askøy, Øygarden
Nordhordland	Alver, Osterøy, Solund, Fensfjorden <i>(samarbeid ml. Masfjorden, Gulen, Austrheim, Fedje og Modalen)</i>
Sunnfjord	Sunnfjord, Kinn, Høyanger, Hyllestad, Fjaler, Askvoll
Sogn	Sogndal, Vik, Aurland, Lærdal, Årdal, Luster
Nordfjord	Stryn, Stad, Gloppen, Bremanger



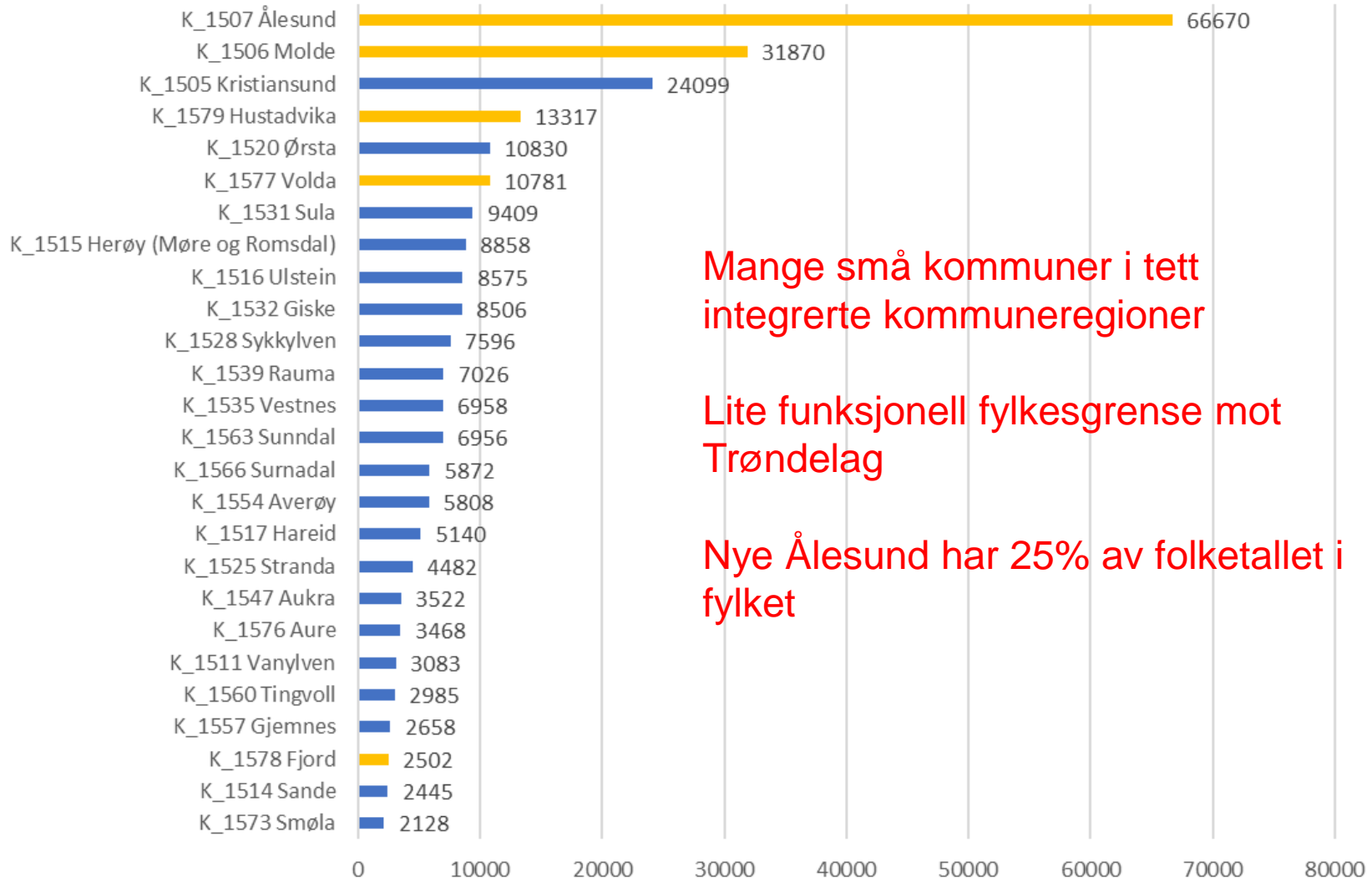
Fra 36 til 26 kommuner i Møre og Romsdal



Fylkesmannen anbefalte 7 kommuner



Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



Mange små kommuner i tett integrerte kommuneregioner

Lite funksjonell fylkesgrense mot Trøndelag

Nye Ålesund har 25% av folketallet i fylket

Landets største kommunestyre i Ålesund



Haram • Sandøy • Skodje • Ørskog • Ålesund

– Å tro at et stort kommunestyre gir mer demokrati er et bedrag

Et kommunestyre bør ha maks 50 politikere, mener ekspert. Ålesund har landets største kommunestyre med 77 representanter.



Kommunestyret i den nye storkommunen Ålesund hadde sitt første møte 24.november 2019.

FOTO: PEDER OTTO DYBVIK/ÅLESUND KOMMUNE



Trond Vestre
Journalist

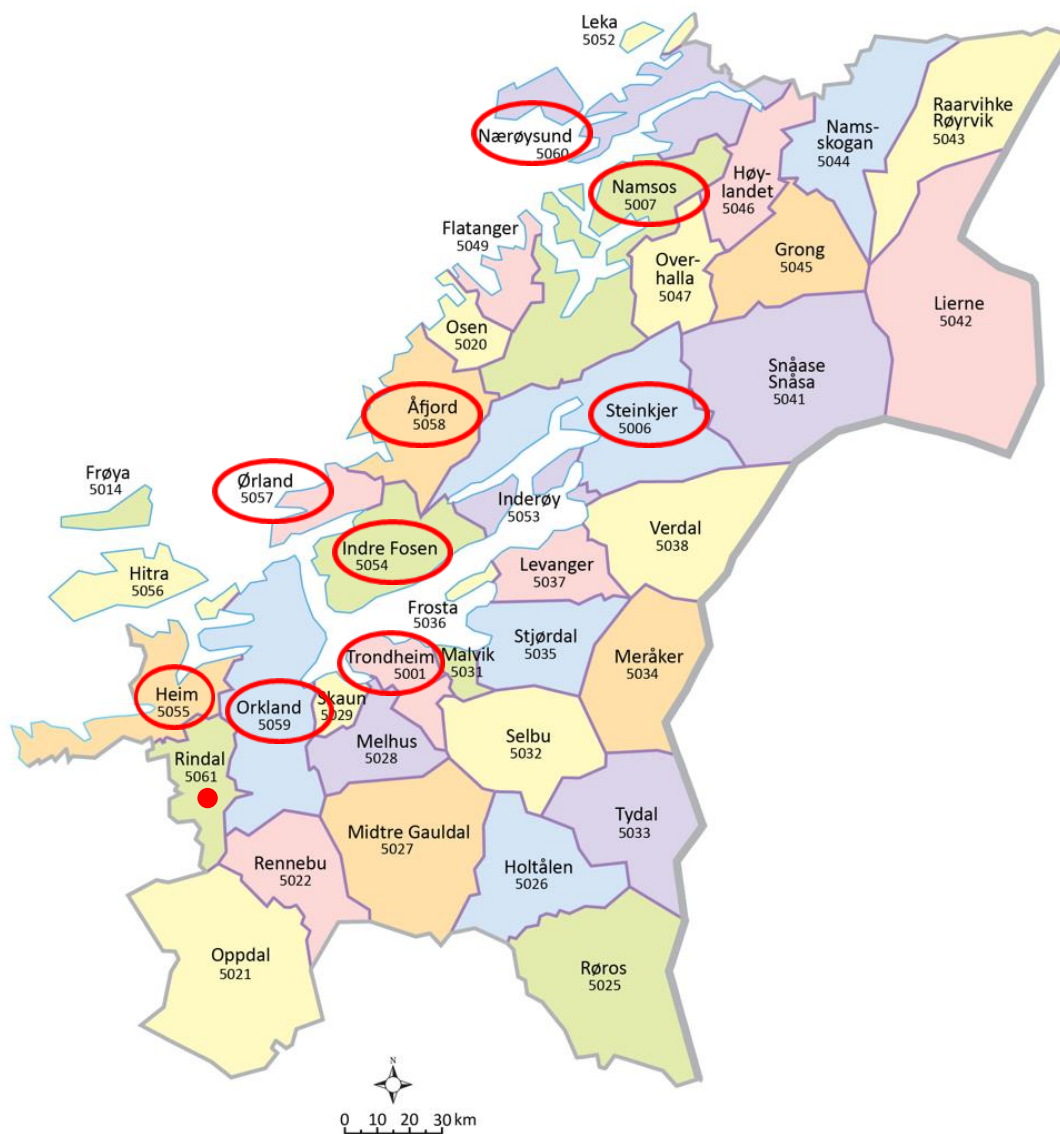
Publisert 19. feb. 2020 kl. 15:45

Oppdatert 19. feb. 2020 kl. 16:45

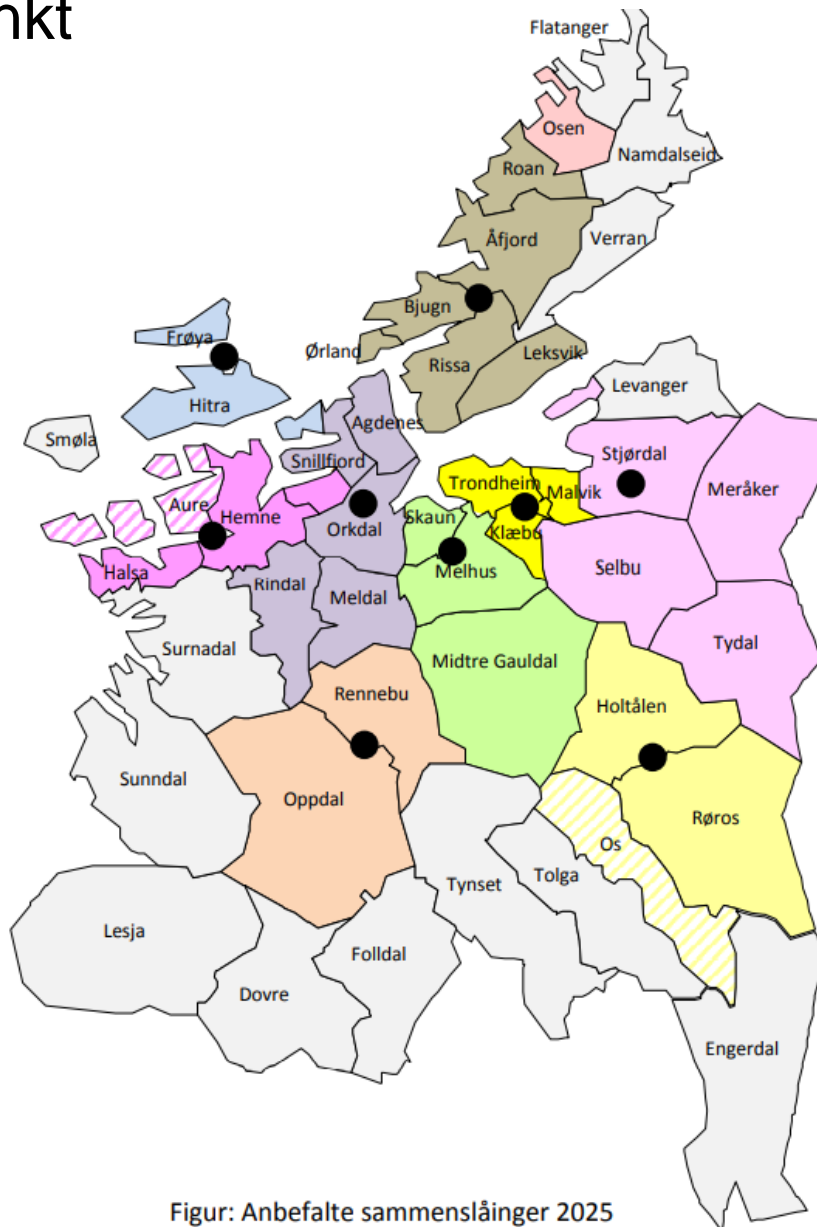


Artikkelen er
mer enn ett år
gammel.

Fra 48 til 38 kommuner i Trøndelag

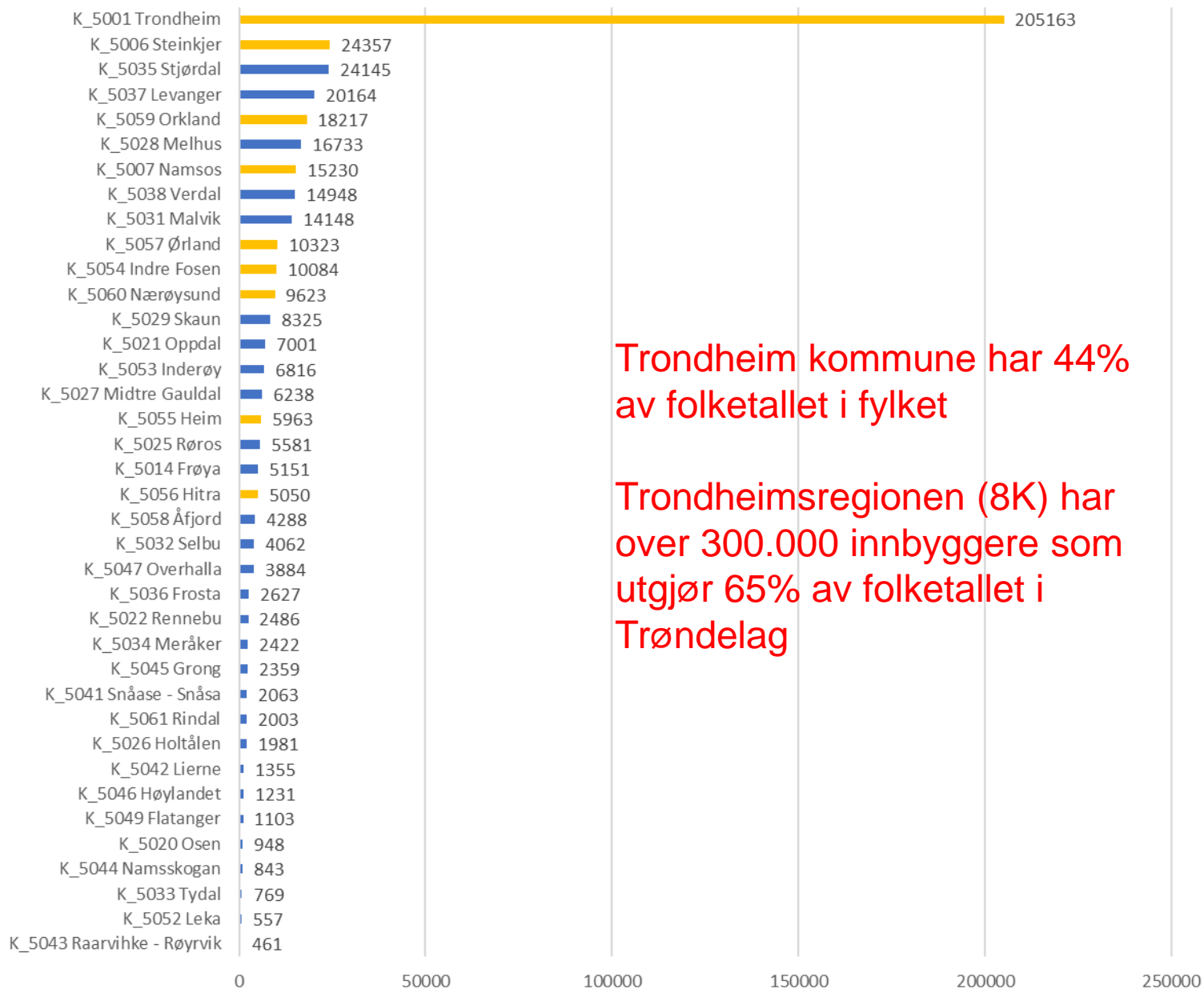


Utvikling av nye kommuner rundt 9 regionale tyngdepunkt



Figur: Anbefalte sammenslåinger 2025

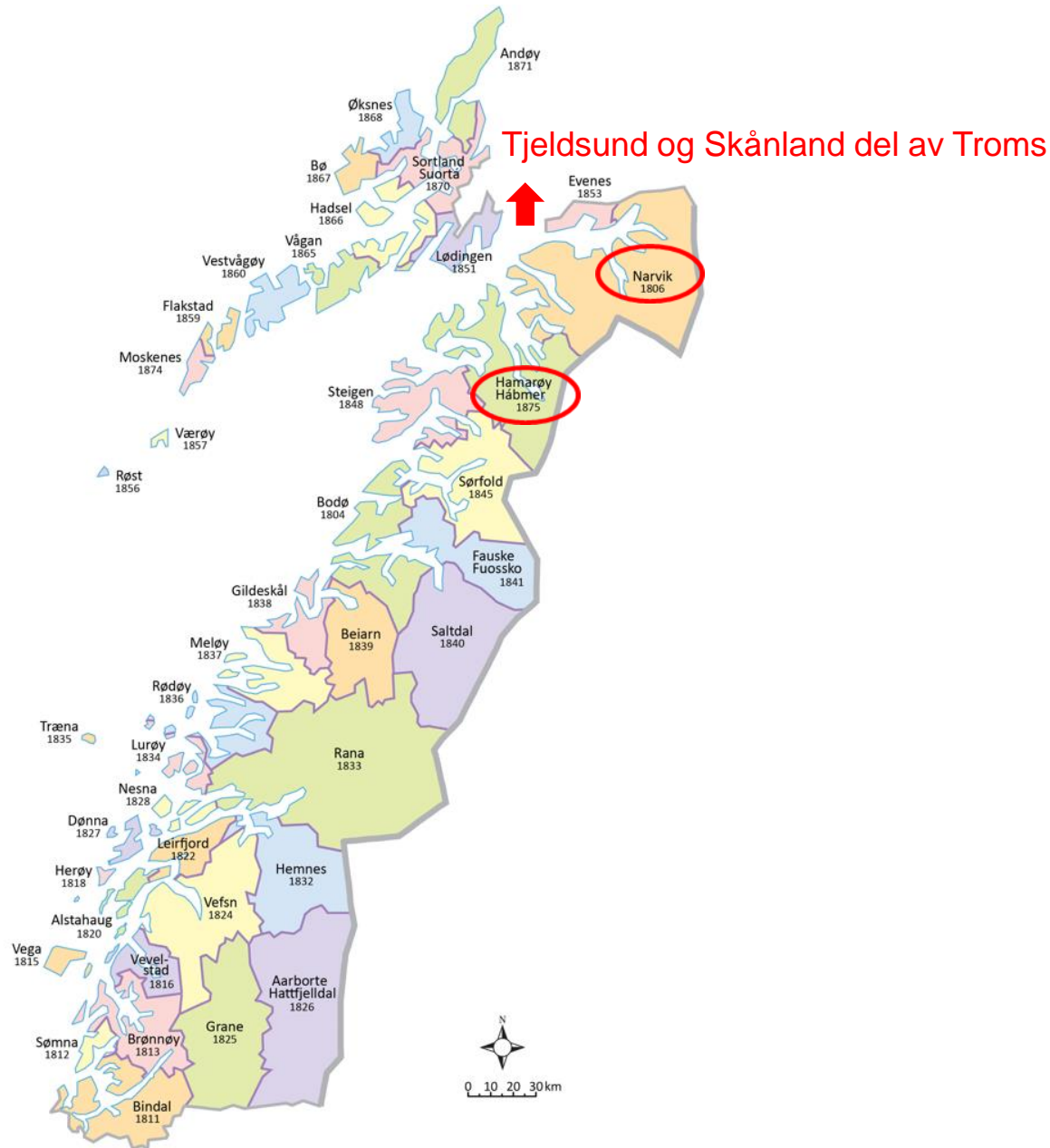
Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



Trondheim kommune har 44% av folketallet i fylket

Trondheimsregionen (8K) har over 300.000 innbyggere som utgjør 65% av folketallet i Trøndelag

Fra 44 til 41 kommuner i Nordland



Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



Bodø kommune har 22% av folketallet i fylket

Ekstrem småkommunestruktur

Dynamikk mot Tromsø og Trøndelag

Nordland=Bodø?

Urban kraftkule i nord

Bykommunen Bodø

Øykommunen Bodø

Lokalstyrekommunen Bodø

Vertskommunen Bodø

Samarbeidskommunen Bodø

**Kolonikommunen Bodø –
Moskenes?**



Rådmann i Bodø Rolf Kåre Jensen tror det sitter langt inne å lage en felles kommune over fjorden.

FOTO: MARET BIRET SARA OSKAL / NRK

Trippel svikt i utviklingskompetanse på Helgeland



1. Kommunen er tømt
2. Fragmenterte samarbeidsarenaer
3. De regionale aktørene mangler forankring og tilstedeværelse

Øykommuner i alle kategorier

Røst



Værøy



Træna



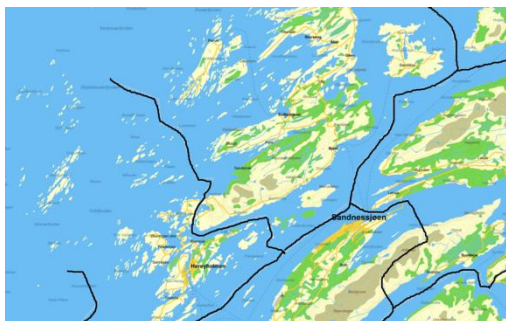
Rødøy



Lurøy



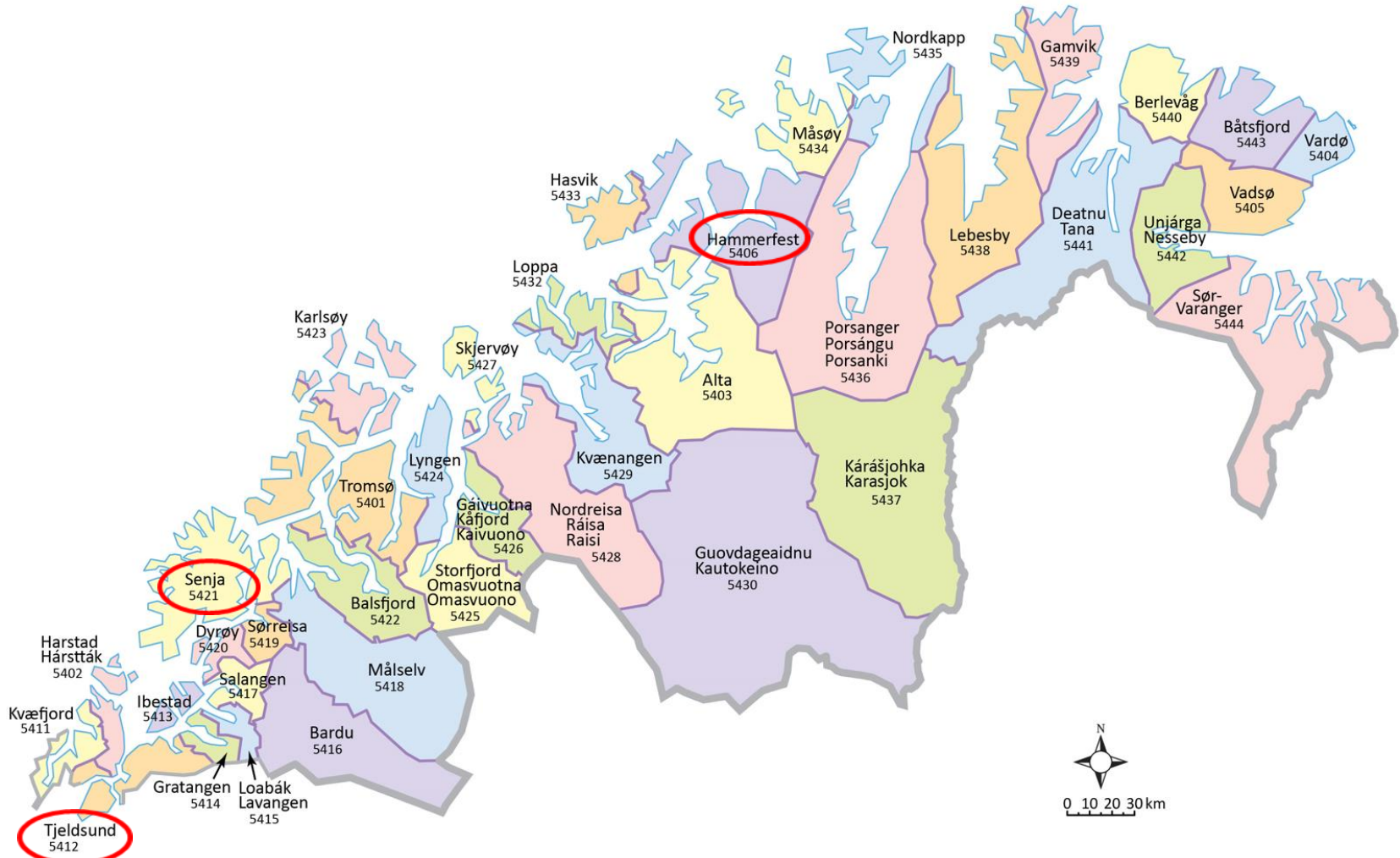
Herøy og Dønna



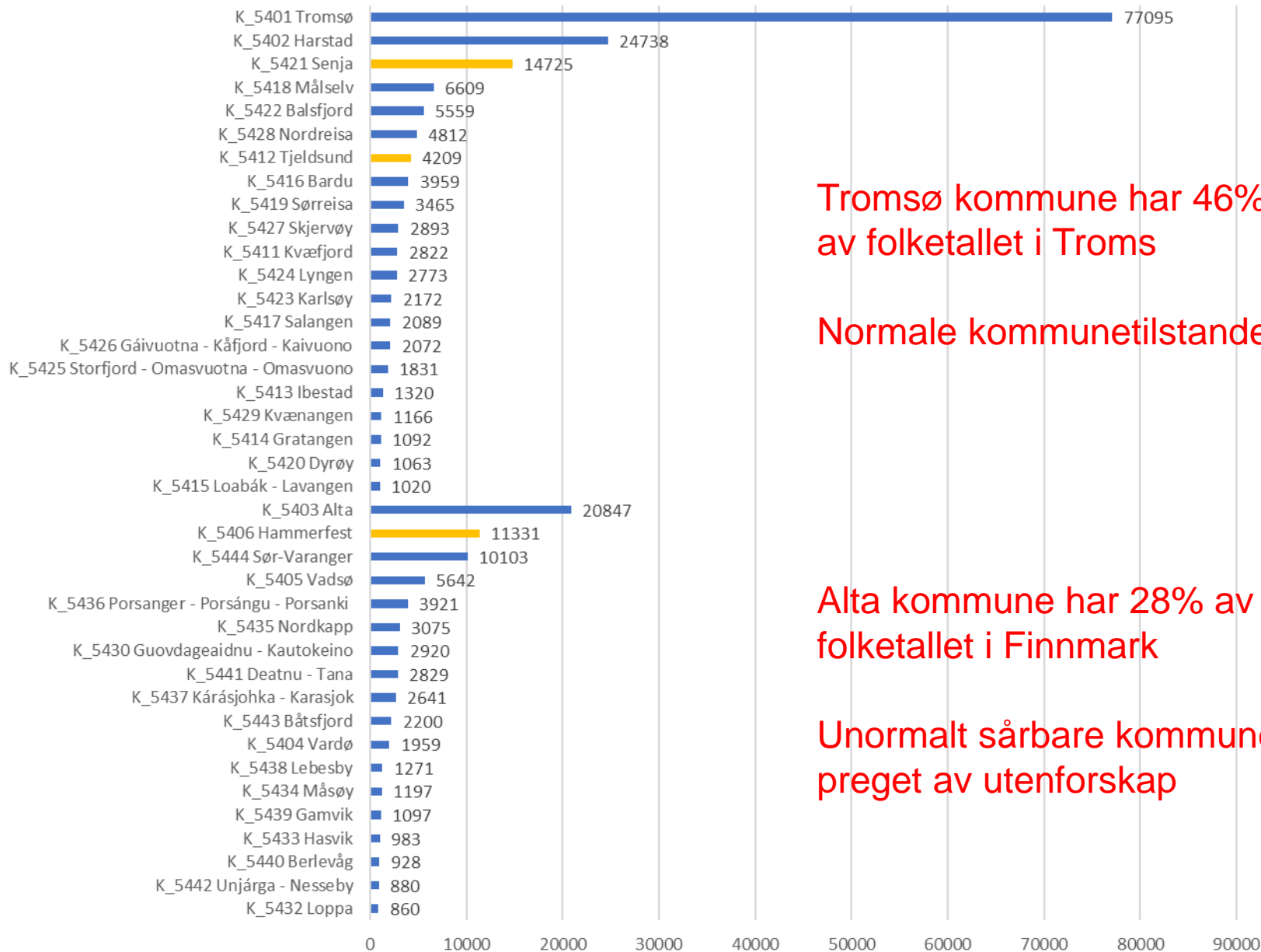
Vega



Fra 43 til 39 kommuner i Troms og Finnmark



Kommuner og innbyggertall 1.1.2021



Tromsø kommune har 46% av folketallet i Troms

Normale kommunetilstander

Alta kommune har 28% av folketallet i Finnmark

Unormalt sårbare kommuner preget av utenforskap

Særtrekk

Ekstremt klima

Ekstreme avstander

- Geografisk
- Institusjonelt
- Kulturelt

Spesiell historie

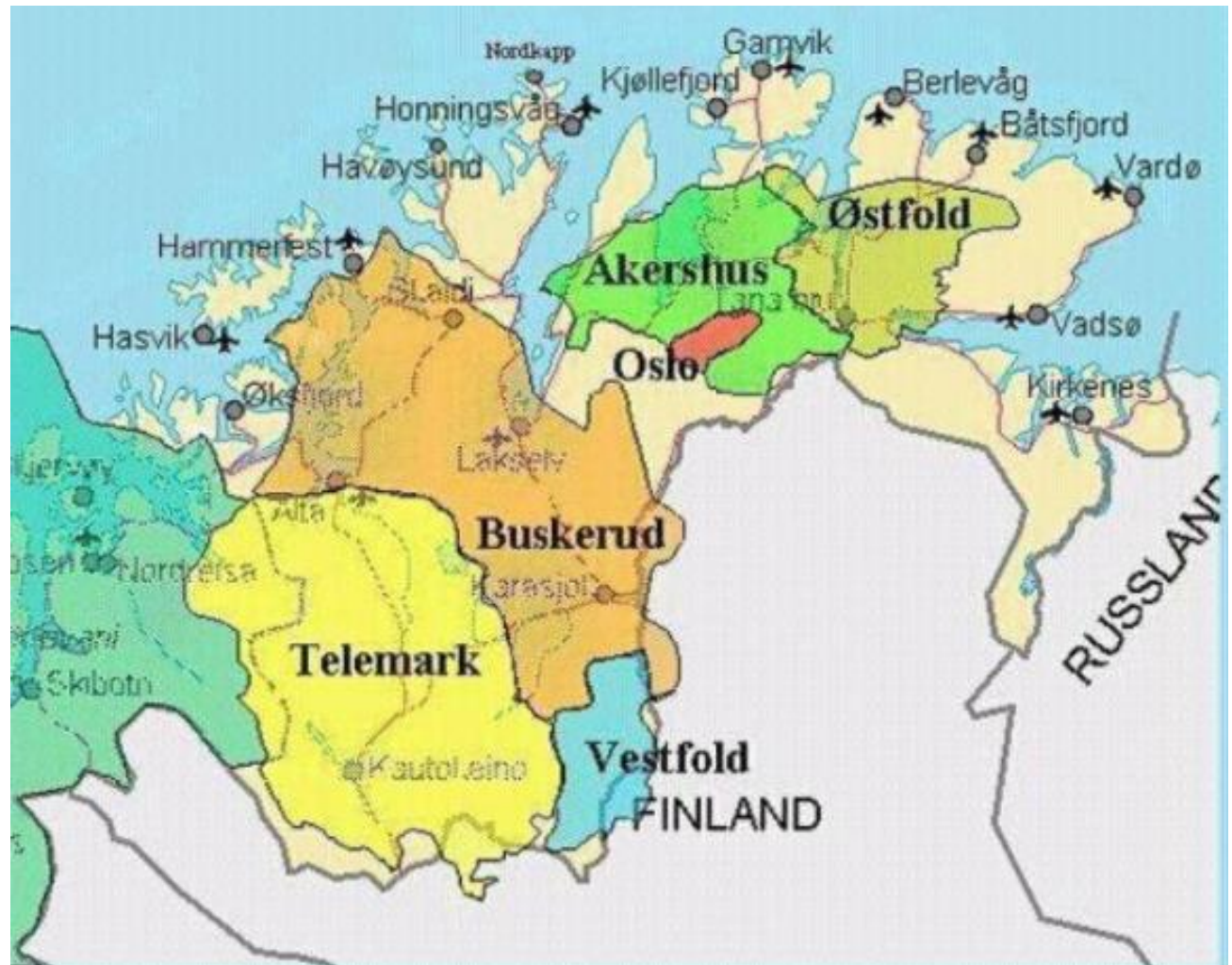
- Sapmi
- Fornorskningen
- Nedbrenningen
- Den kalde krigen

Nasjonale hensyn

- Forsvar
- Beredskap
- Miljø
- Utenrikspolitikk

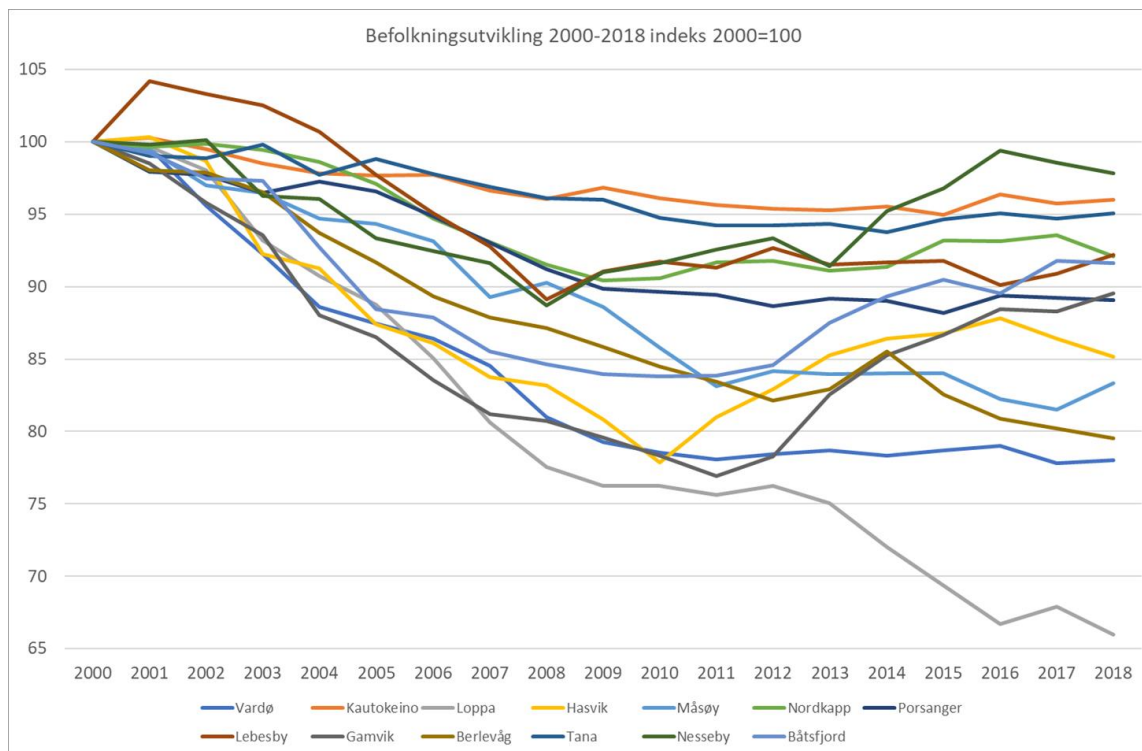
Ekstreme muligheter

- Verdiskapning
- Internasjonalt samarbeid
- Positiv samfunnsutvikling



Diagnose Finnmark

- For mye alenegang
- For lite samarbeid om tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling
- For stor avstand til staten og fylkeskommunen
- Usikkerhet om framtidig kommunemodell og rammebetingelser



Rettssikkerhetskrise

Står svakt i kampen om den kompetente arbeidskraften

Kritisk kompetansemangel i kommunene



- **Driftskompetanse:** Rådmannsfunksjon, økonomifunksjon, helse og sosial, tekniske tjenester
 - **Utviklingskompetanse:** plan, næring, miljø, helse, sosial, skole, teknisk
 - **Samhandlingskompetanse:** Manglende fagnettverk, felles arenaer, lite deltakelse i innovasjonsaktiviteter
- ⇒ Finnmarkstiltakene er i for liten grad rettet mot kompetanseutvikling og rekruttering av nøkkelpersonell til kommunene

Konklusjon: Ikke bærekraftige generalistkommuner!

Oppsummering kommunereformen

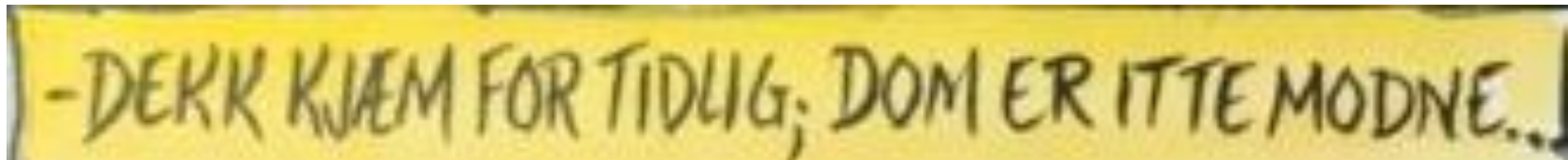
1. Kommunene har ikke fått nye og viktige oppgaver
2. Statlig detaljstyring er ikke bygd ned
3. Faglige kriterier for god oppgaveløsning er ikke fulgt opp
4. Kommunestrukturen er mer polarisert i de fleste fylker
5. Systematiske endringer har skjedd rundt Oslo, Bergen og i Vestfold
6. Gevinstrealisering gjenstår
7. Store muligheter for å bygge sterkere kommuner i alle deler av landet
8. Behov for nye reformstrategier og virkemidler

Bolk 2: Veien videre

- Hvorfor ble det så ujevnt?
- Behov for fornyelse av generalistkommunen?
- Innovasjonstanker

Hvorfor ble det så ujevnt?

1. Manglende nasjonal ledelse
2. For mange reformer uten rekkefølge
3. Manglende motivasjon i form av nye roller og oppgaver til kommunene
4. Ensidig nasjonal løsningsstrategi



-DEKK KJÆM FOR TIDLIG; DOM ER ITTE MODNE...

Ikke bærekraftig kommunesystem



1. For mange små kommuner med for store oppgaver

- Rettssikkerhetskrise – kommunene følger ikke loven
- Manglende kompetanse og kapasitet
- Ulikhet i velferdstjenestene
- Utnytter ikke mulighetene for verdiskapning og positiv samfunnsutvikling

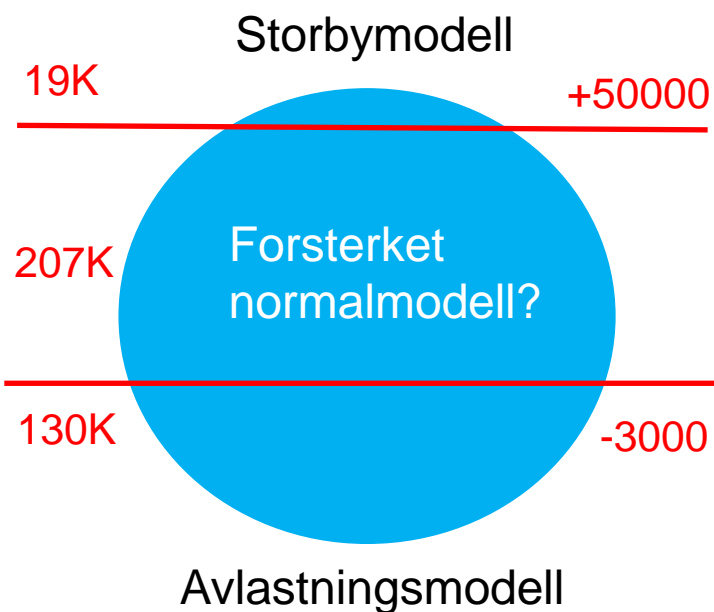
2. For mange store kommuner med for små oppgaver

- Parallell- og dobbeltadministrasjon
- Høye prosesskostnader i den samlede forvaltning
- Manglende samordning av investeringer og utbyggingsmønster
- Utnytter ikke mulighetene for desentralisering og forenkling

Plansystemet har glidd ut

- Et ras av nasjonale føringer
- For komplisert
- Henger dårlig sammen horisontalt og vertikalt
- Kommuner uten fagkompetanse og fagmiljø
- Høy ressursbruk til konsulenter
- Systematiske brudd på Plan- og bygningsloven
- Svak ulovlighetsoppfølging

Må gjøres noe i topp og bunn?



Kommunestørrelse	Antall kommuner	Prosent	Folketall 1.1.2021	Prosent
100.000 og over	7	2,0	1677033	31,1
50.000-99.000	12	3,4	835757	15,5
20.000-49.999	43	12,1	1282312	23,8
10.000-19.999	50	14,0	710791	13,2
5.000-9.999	70	19,7	485375	9,0
3.000-4.999	44	12,4	172583	3,2
1.000 -2.999	106	29,8	210229	3,9
Under 1.000	24	6,7	17289	0,3
Sum	356	100,0	5391369	100,0

Tid for nye grep

- Felles bo- og arbeidsregioner som grunnprinsipp for organisering av offentlig forvaltning
- Mer helhetlig oppgaveansvar i kommunene
- Fastere og mer forutsigbart interkommunalt samarbeid
- Omlegging til flersporet kommunereform og trinnvis tyngdepunktutvikling
- Fleksibel regional forvaltning tilpasset behov og muligheter i ulike delene av landet

Forsterkning av generalistkommunen

Utvidet lokaldemokrati

Hovedansvar for tilretteleggende samfunnsutvikling

Mer helhetlig ansvar for
tjenesteproduksjon

Forsvarlig
myndighets-
utøvelse

Digital plattform og øvrig infrastruktur

Innovasjonstanker



1. Hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling overføres fra fylkeskommunene til kommunene
2. Behov for nytt planregime i kommunesektoren bygd på funksjonelle by- og kommuneregioner
3. Utprøving av nye løsninger for integrert fylkeskommune og kommunestyrt regionforvaltning
4. Minimumskrav til interkommunalt samarbeid om kompetansekrevende tjenester og samfunnsutvikling
5. Alle by- og kommuneregioner bør inngå regional utviklingsavtale
6. Behov for spesielle forvaltningsordninger for sårbare øykommuner og kommuneforvaltningen i Finnmark

Finnmark krever økt oppmerksomhet

- Tyngdepunktutvikling i faste kommuneregioner
- Utviklingsavtale med fylkeskommunen og staten
- Grunnavtale om interkommunalt samarbeid
- Balansert arbeidsdelingsmodell
- Grunnressurser i alle kommunene
- Forsterket samarbeid om rekruttering og kompetansetiltak
- Utprøving av nye styrings- og organisasjonsmodeller

