Kommunereforma

– nasjonalt og i Rogaland

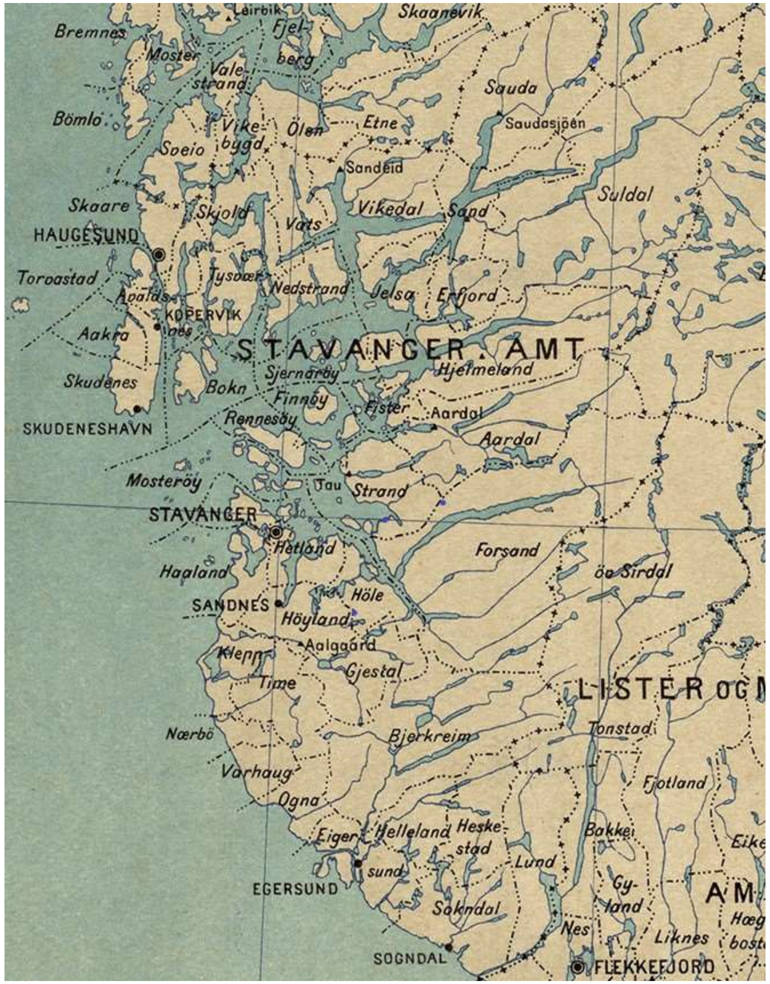
STAVANGER, 18. JUNI 2019

FORSKAR YNGVE FLO

Dagens tema

- Status for kommunereforma per i dag, nasjonalt og i Rogaland
- Særtrekk ved prosessen og resultatet i Rogaland

- Kva føresetnader finst det for ytterlegare kommunereform?
  - «Nye spelereglar» (des. 17)
  - Resultat av kommunereforma
  - Erfaringar frå reformprosessen (FM)



Kommunestrukturen i Stavanger amt, 1918 (NGO)

Største reform sidan 1960-åra, men …

- Ambisiøse faglege og politiske mål ikkje innfridde
- Stor geografisk skeivfordeling av samanslåingar
- Ein struktur som minner sterkt om den vi hadde før
- Ikkje betre rusta til å ivareta generalistkommuneprinsippet

Tabell 6.1 Kommunestrukturen i 2020[1] (endringer sammenliknet med 2014 i parentes).

Kommuner etter antall innbyggere	Antall kommuner 2020	Andel av alle kommuner 2020 (endring i prosentpoeng)	Andel av alle innbyggere i 2020 (endring i prosentpoeng)
Under 3000	127 (-31)	36 % (-1)	4 % (-1)
3000–5000	49 (-21)	14 % (-2)	4 % (-1)
5000–15000	101 (-22)	28 % (-1)	17 % (-3)
Over 15000	79 (+2)	22 % (+4)	75 % (+6)
Totalt	356 (-72)	100 %	100 %

[1] Innbyggertall per 1. januar 2017, ikke framskrevet for 2020.

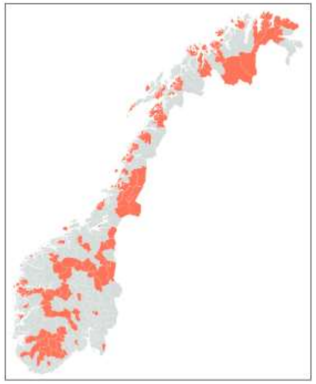
Finansdepartementet foreslår et nytt sjette ledd første punktum i merverdiavgiftsloven § 9-2. Endringen innebærer at det fastsettes et unntak fra plikten til å justere inngående merverdiavgift når kommunale vann- og avløpsanlegg overdras i forbindelse med sammenslåinger og delinger av kommuner. Det er presisert i lovforslaget at unntaket bare gjelder når overdragelsen skjer som ledd i sammenslåing og deling etter reglene i inndelingsloven. Så lenge overdragelsen skjer som ledd i en slik sammenslåing, er det uten betydning om anlegget eies av kommunen selv, for eksempel gjennom et kommunalt foretak, eller av flere kommuner gjennom et interkommunalt selskap. Det er videre bare anlegg som definert i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 1 andre ledd som er omfattet av forslaget.

Saken er nærmere omtalt i revidert nasjonalbudsjett 2018.

6.2 Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen

Et bredt flertall på Stortinget sluttet seg i 2014 til at det var behov for endringer i kommunestrukturen, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Til tross for et høyt antall sammenslåinger i refomen, er ikke hovedtrekkene ved kommunestrukturen endret. Fortsatt vil om lag halvparten av kommunene ha under 5 000 innbyggere. Flere enn 120 kommuner vil ha færre enn 3 000 innbyggere, jf. tabell 6.1. Mange av disse vil være sårbare i møte med krav, forventninger og utfordringer de står overfor. Det betyr at det fortsatt er behov for endringer i kommunestrukturen.

Kommunene står overfor ulike utfordringer. Gjennom flere tiår, under ulike regjeringer og forskjellige sammensetninger av Stortinget, har det skjedd endringer i befolknings- og bosettingsmønstre som gjør at de minste kommunene blir mindre, mens de største blir større. I 2017 opplevde kommuner med under 3 000 innbyggere i snitt en befolkningsnedgang på 0,5 prosent, mens kommuner med over 15 000 innbyggere i snitt hadde en befolkningsvekst på 1 prosent. Kun 72 av 221 kommuner med under 5 000 innbyggere hadde en økning i folketallet, og av disse var det kun 24 som vokste med mer enn 15 innbyggere. Befolkningsnedgang og demografiske endringer gjør at mange av de små kommunene i løpet av 10–15 år ikke vil ha et bærekraftig forhold mellom antallet innbyggere i arbeidsfør alder og innbyggere over



Figur 6.2 Kommuner med under 3 000 innbyggere i 2020.[1]

[1] Innbyggertall per 1. januar 2017, ikke framskrevet for 2020.

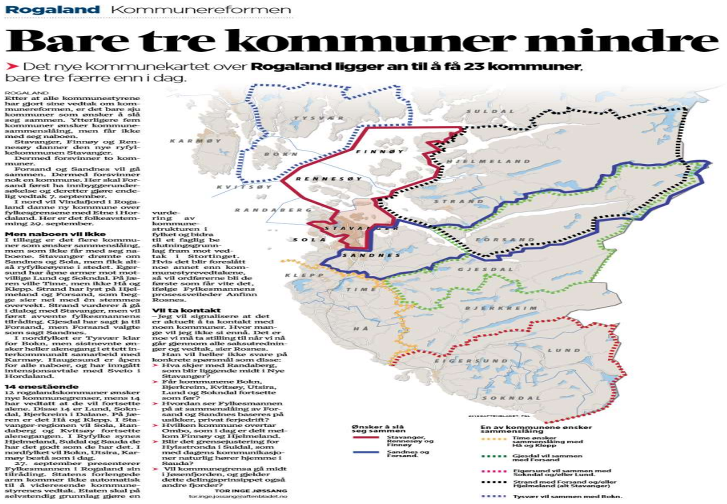
Kva så med Rogaland?

- Som elles i landet: Mange ambisøse prosessar som stranda

- Størst reformvilje i administrativ leiarskap, høgst blanda blant politikarar

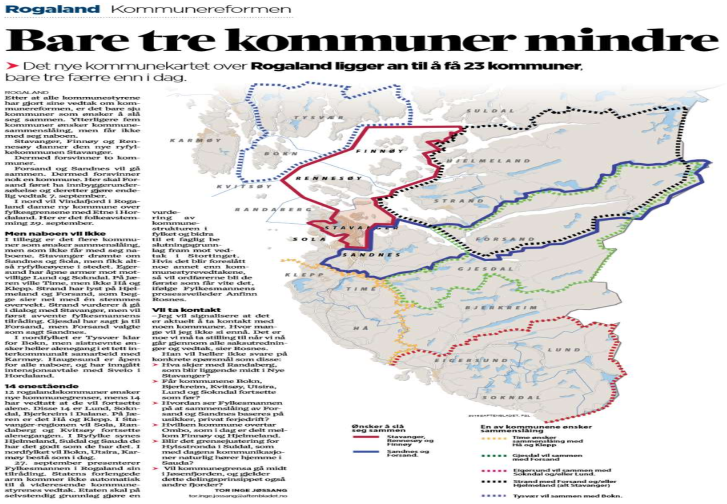
- … og aller vanskelegast: å vinne tilslutnad i folket!

Ei nasjonal reform basert på lokale prosessar, semje mellom kommunar og tilslutnad frå folket: I praksis vanskeleg å få til å gå opp!


Rogaland Kommunereformen

Bare tre kommuner mindre

➤ Det nye kommunekartet over **Rogaland ligger an til å få 23 kommuner**, bare tre færre enn i dag.


Rogaland Kommunereformen

Bare tre kommuner mindre

➤ Det nye kommunekartet over **Rogaland ligger an til å få 23 kommuner**, bare tre færre enn i dag.

Stavanger Aftenblad, 1. juli 2016

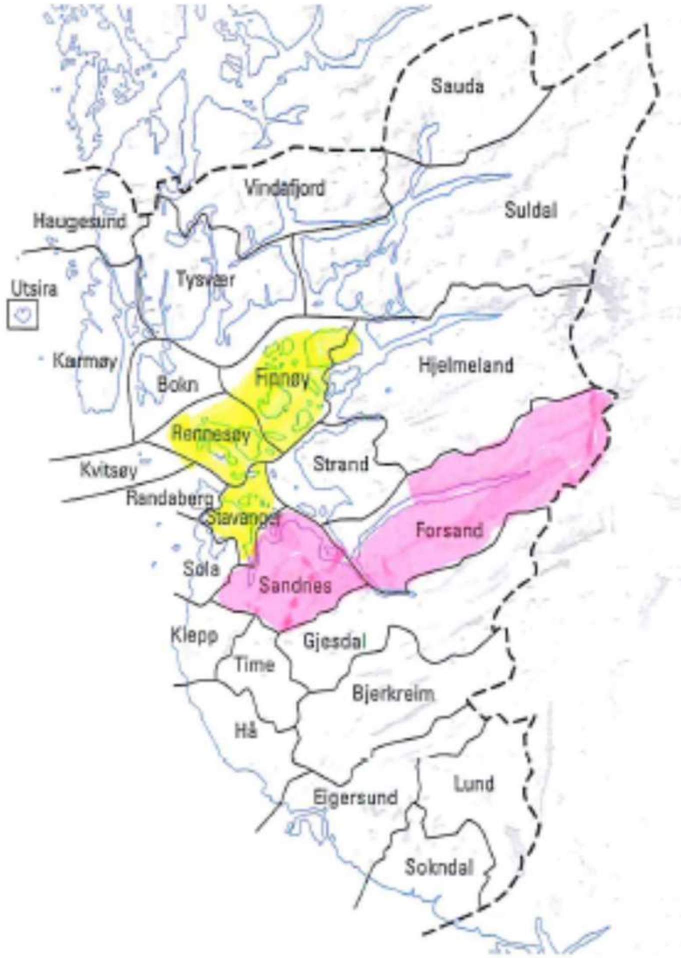
Kva har vore særmerkt for Rogaland?

- Polariseringa Stavanger/Sandnes og Haugesund/Karmøy
- Fleire saker der sentrale styresmakter hamna på eit anna resultat enn tilråding frå FMRO
- Forsand: Ei særleg betent grensejusteringssak
- Eit resultat med berre sterkt asymmetriske samanslåingar
- Samanslåingar som vanskeleggjer nye samanslåingar

Eit resultat som neppe nokon såg føre seg på førehand

- Reduksjon frå 26 til 23 kommunar (- 12 %, mot - 17 % landet under eitt)
  - 1960-åra: frå 54 til 26 kommunar (- 52 %, mot - 40 % landet under eitt)

- 46 % av rogalendingane bur i kommunar som vert slått saman i 2020
  - Stavanger: 6 % folketalsauke
  - Sandnes: 1,5 % folketalsauke



Stavanger Aftenblad
Grunnlagt 1. september 1893 av Lars Oftedal

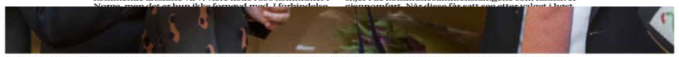
Januar i fjor: Monica Mæland (H) overtar kommunal- og moderniseringsdepartementet fra partifelle Jan Tore Sanner. Dermed arvet hun også kommunereformen.
HEIKO JUNGE / NTB SCANPIX

Reformen må fortsette

LEDER: Hallo, Kvitsøy og Bokn. Hallo Sokndal, Lund og Hjelmeland! De neste fire årene bør dere bruke på å tenke godt gjennom hvordan dere har det.

Kommunalminister Monica Mæland (H) har tydelig signalisert at kommunereformen ikke er over. Fra kommende årsskifte vil vi være nede i 356 kommuner i

Heldigvis har ikke dette skremt statsråden, som siden har ryddet opp i bråket rundt sammenslåingen av Finnmark og Troms. Lokalt har hun gjennomført noen meget kontroversielle grensejusteringer mellom Nye Sandnes og Strand.
Hun har også fordelen av å se hva som gikk galt i det forrige forsøket. Videre kan hun se hva som skjer i de kommunesammenslåingene som faktisk er



Januar i fjor: Monica Mæland (H) overtar kommunal- og moderniseringsdepartementet fra partifelle Jan Tore Sanner. Dermed arvet hun også kommunereformen.
HEIKO JUNGE / NTB SCANPIX

Reformen må fortsette

LEDER: Hallo, Kvitsøy og Bokn. Hallo Sokndal, Lund og Hjelmeland! De neste fire årene bør dere bruke på å tenke godt gjennom hvordan dere har det.

Kommunalminister Monica Mæland (H) har tydelig signalisert at kommunereformen ikke er over. Fra kommende årsskifte vil vi være nede i 356 kommuner i Norge, men det er hun ikke fornøyd med. I forbindelse med at hun i statsråd tirsdag fikk gjennom den såkalte kommuneproposisjonen sa hun at vi fortsatt trenger færre kommuner i landet. Særlig mener hun at kommuner med under 5000 innbyggere vil få stadig større problemer med å løse alle oppgavene de er pålagt. Hun får støtte for synspunktene i en rapport fra Telemarksforskning.

Statsråden har rett. Hun har også rett i at det vil være naturlig for kommuner som har flere enn 5000 innbyggere å tenke gjennom situasjonen.

Mæland overtok arbeidet med kommunereformen fra Jan Tore Sanner for 16 måneder siden. Allerede da var det klart at reformen var på avveier. Strukturen, retningslinjene og prosedyrene fram mot stortingsvedtaket i juni 2017 var forvirrende og bar preg av at sentrale myndigheter slapp taket i norgeskartet.

Det blir tyngre og tyngre for små kommuner å levere gode tjenester på generell basis.

Heldigvis har ikke dette skremt statsråden, som siden har ryddet opp i bråket rundt sammenslåingen av Finnmark og Troms. Lokalt har hun gjennomført noen meget kontroversielle grensejusteringer mellom Nye Sandnes og Strand.

Hun har også fordelen av å se hva som gikk galt i det forrige forsøket. Videre kan hun se hva som skjer i de kommunesammenslåingene som faktisk er gjennomført. Når disse får satt seg etter valget i høst, vil både styrker og svakheter fort komme til syne.

Det blir tyngre og tyngre for små, utflyttingstruede kommuner å levere gode tjenester på generell basis. Mange ligger allerede på minstenivå av de statlige kravene når det gjelder kulturtilbud, eldreomsorg, barnevern og andre oppvekstiltak. Klimautfordringene er også blitt så store at de ikke kan løses av småkommuner alene.

Vi merker oss en åpen og konstruktiv holdning til dette i berørte kommuner. Ordfører Mirjam Ydstebø (KrF) i Kvitsøy er åpen for en sammenslåing, ikke minst fordi kommunen snart blir landfast. Ordførerkollega Trond Arne Pedersen (KrF) i Sokndal er tilsvarende åpen. I Rogaland er det særlig i Dalane, i Ryfylke og på Haugalandet det vil være naturlig å tenke nytt, men heller ikke i andre deler av fylket er kartet ferdigtegnet. Vi tror det er lettere å gå inn i disse prosessene med senkede skuldre nå og støtter Mælands initiativ for en bedre kommunestruktur.

NORCE

LEDER: Hallo, Kvitsøy og Bokn. Hallo Sokndal, Lund og Hjelmeland! De neste fire årene bør dere bruke på å tenke godt gjennom hvordan dere har det.

Kommunereform 2.0?

- *«Reforma går ikkje over!»*: Eit mantra i kommunereforma
  - Kanskje meint som eit varsel om «meir tvang» etter 2020

- Men i staden: Ein retur til ein konsekvent «vetopolitikk» anno 1995?

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»

Juridiske spelereglar:	Lokal rett til å ytre seg, innbyggjarar skal høyrast – men staten avgjer		
Politiske spelereglar:	1995: lokalt veto	2014 lokal «frivillighet»	2017: lokalt veto

Kommuneproposisjon 2018 og 2019: «Reform utan reform»

- Vidareføring av apparat og støtteordningar

- Ikkje elles prosessløp, milepålar, fristar for å utløyse reformstøtte
  - Departementet synest, etter ei viss nøling, å bruke sjølve ordet «reform»
  - Vel så treffande: Eit *system for kontinuerleg endring* meir enn ei *vidareføring av reforma*

NORCE

Kommunereformen fortsetter

Artikkel | Sist oppdatert: 04.02.2019

Nye kommuner som vil slå seg sammen får økonomisk støtte og tilgang på verktøy for gode lokale prosesser.

Forstørr bilde

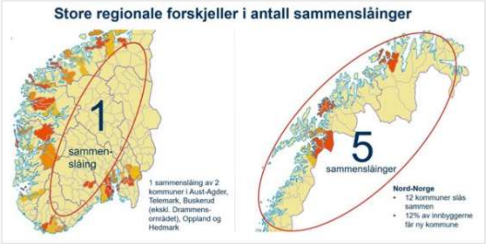


Foto: KMD

1,7 millioner innbyggere i Norge vil fra 2020 bo i en ny og større kommune. Disse innbyggerne vil bo i kommuner som vil være bedre rustet til å gi dem gode tjenester og til å utvikle lokalsamfunn og lokaldemokratiet.

Regjeringen vil legge til rette for at flere innbyggere og politikere skal vurdere hvilke muligheter større kommuner kan gi. Granavolden-plattformen slår fast at kommunereformen fortsetter, gjennom positive insentiver og verktøy for gode lokale prosesser.

Skjermdump: regjeringen.no

Kan dette fungere?

NORCE

- Om frivilligheta er eit grunnleggjande hinder for kommunereform, er svaret enkelt: *Nei, berre i veldig liten grad*

- Men intervju med FM/ prosessrettleiarar gjev grobotn for meir nyansert svar
  - Variasjon i svara, men gjev både direkte og subtilt/indirekte uttrykk for forventingar om ytterlegare reform

A) Arbeidet har no ein eigendynamikk

- Kommunereforma ber på si eiga vidareføring

- Ei forventing om endringar som «kjem av seg sjølv»
  - … som følgje av kommunereforma og andre grunnleggjande endringar i føresetnader for kommunane

1) Relasjonen mellom reformerte og ikkje-reformerte kommunar

- Pionerane vert førebilete *(«Dette gjekk jo bra!» «Det var ikkje så farleg likevel!»)*

- Pionerande vert «skremmebilete» (dvs.: dei får eit forsprang som andre kommunar vil ynskje å ta att)

Skjermdump frå regjeringen.no, presentasjon frå Asplan Viak, mellom anna med nye Stavanger kommune som føredøme

2) Kunnskapen om realitetane er etablert

- Kunnskapsdelen av kommunereforma gjev vitnesbyrd om reformbehov
  - Realitetane (økonomiske og demografiske utfordringar) vil også vise seg med større tyngd

- Det som står att er *modning*, ei erkjenning av gevinstane ved reform (og kostnaden ved status quo)

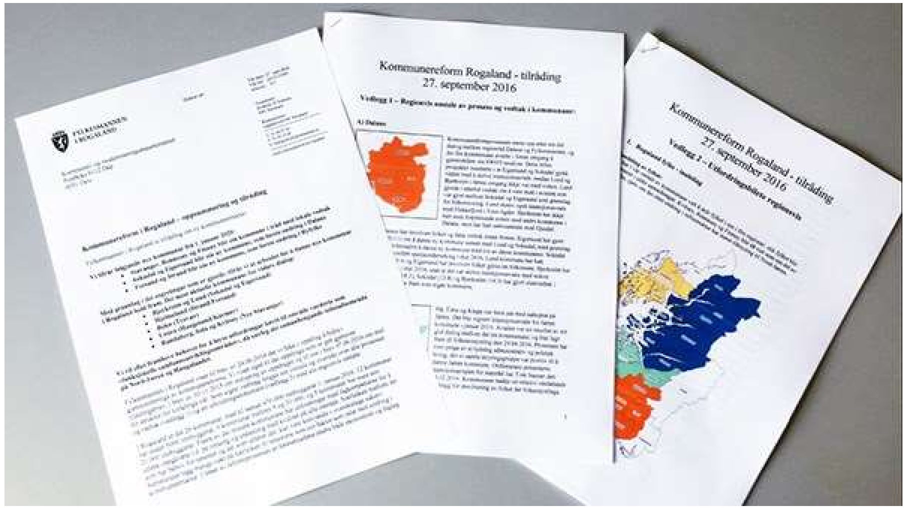


Foto: Fylkesmannen i Rogaland

B) Frikopling frå reformformatet kan vere ein fordel

- Reformformatet i seg sjølv fungerte nokre stader – men var kontraproduktivt andre stader

Det kan vere at frivilligheta var eit problem ...

... men også tvangen i reformformatet bidrog til å undergrave reformmål

1) Kommunereforma vart for partipolitisert på nasjonalt nivå

- Ein starta med eit tilsynelatande forlik
- Men undervegs oppstod ein situasjon der reformutfallet definerte partipolitisk gevinst og tap

- Partitaktiske omsyn overskugga sakleg interessefellesskap, forplanta seg delvis til kommunane

Kan også ha medverka til at Sanner vart så «åleine» om å fronte reforma

Foto: NRK

2) Tidsstyringa undergrov reformmåla

- Kort prosessløp, milepålar og fristar skapte trykk, inspirerte til samanslåingar

- Men også (i endå større grad?) motsett: Inspirerte ikkje til *handling*, men til *venting*

Venting på nasjonale avklåringar, kva nabokommunar gjorde, om reforma ålment vart suksess eller fiasko ...

Lokalvalet 2015 resulterte mange stader i ein reforumpause på eit halvår

Skjermdump: regjeringen.no

- Venting kan ha vore strategisk (for å «slippe unna»), men ikkje alltid

- Fleire stader: Tida var reelt sett for knapp, særleg for å sikre forankring
  - «Vi klarar å forankre det politisk, men ikkje i folket»

  Samanfall av lokale prosessar auka også eventuell «smitteeffekt» av lokale nei (større risiko knytt til psykologien/stemninga i reforma)

3) Ålmenne krav om «køyre prosess»

Ambivalens; verdifullt, men …

- For mykje energi brukt på prosessar utan føresetnader for å lukkast

- Å innfri prosesskrav vart lokalt dels oppfatta som ein garanti mot seinare tvangsbruk

- Skinnprosessar; «intensjonsavtalar utan intensjonar» for å kvittere ut reforma

Intensjonsavtale

Kommunene Bodø, Gildeskål, Rødøy, Saltdal, Steigen, Røst og Værøy

Denne intensjonsavtalen skal legges til grunn for behandling av vedtak om kommunesammenslåing i ovennevnte kommuner innen 1. juli 2016.

De samarbeidende kommunene er enige om at de prinsipper som kommer fram i Politisk plattform, sist revidert i forhandlingsmøte de 10. mai 2016, skal legges til grunn for opprettelse av en ny kommune.

For de kommuner som fatter positivt vedtak om å bli slått sammen innen 1. juli 2016, nedsettes en politisk styringsgruppe som skal virke i perioden frem til fellesnemd opprettes høsten 2017. Styringsgruppen har et særlig ansvar for informasjon mot innbyggerne og mellom kommunene.

Olav Terje Hoff
ordfører Rødøy

Rune Berg
ordfører Saltdal

Asle Schrøder
ordfører Steigen

Dagfinn Arntsen
ordfører Værøy

Ida Pinnerød
ordfører Bodø

Tor Arne Andreassen
ordfører Røst

Petter Jørgen Pedersen
ordfører Gildeskål

4) Incentiva i reforma fungerte dels motsett av intensjonen

- Oppgåvefordeling: Eit «oversal», fråværet av nye oppgåver tok merksemda vekk frå tyngsla av dei gamle

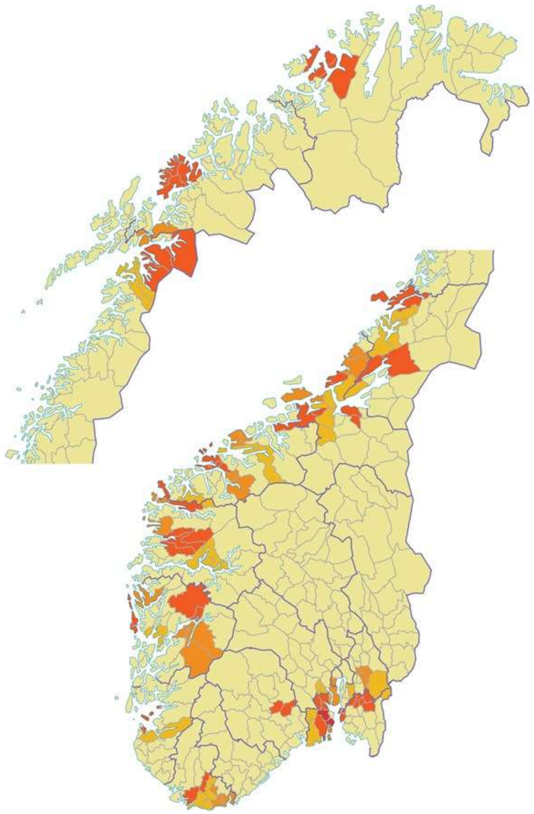
- Inntektssystemet: førte mange stader til bråstopp for reforma: kommunar oppdaga at dei var «ufrivillig små»

Kva inneber så dette?

- Intervjua med fylkesmenn indikerer: Eit «mulighetsrom» større enn ein intuitivt skulle tru

- Dei politiske spelereglane er dei same som i 1995–2013 (lokalt veto), men likevel heilt anna grobotn for ytterlegare samanslåingar ?

  (som følgje av kommunereforma, auka kunnskapsgrunnlag)



NORCE

- Eit potensial for andre dynamikkar:
  - færre (men reelle) prosessar
  - mindre «spel» og venting
  - tilstrekkeleg tid til å sikre forankring
  - FM kan konsentrere innsatsen

- Kanskje var det faktisk slik at kommunereforma «passa» i nokre fylke, men ikkje i andre?

NYHETER INNENRIKS

Gir ekstra penger til dem som slår seg sammen.

Regjeringen vil ha enda færre kommuner

Knapt til å tro

NYHETER INNENRIKS

Gir ekstra penger til dem som slår seg sammen.

Regjeringen vil ha enda færre kommuner

Knapt til å tro

Vil det verkeleg «gå av seg sjølv»?

- Er erfaringar frå éi samanslåing utan vidare relevante for andre kommunar?
- Er det opplagt at erfaringane frå samanslåing vil vere positive?
    - *Dette er eit ope spørsmål: Konflikt, økonomisk overmot, demokratisk underskot osb. kan vere «dårleg reklame»!*
- Har kommunane ork til å ta ei reformrunde til med det fyrste?

Kommunesammenslåing

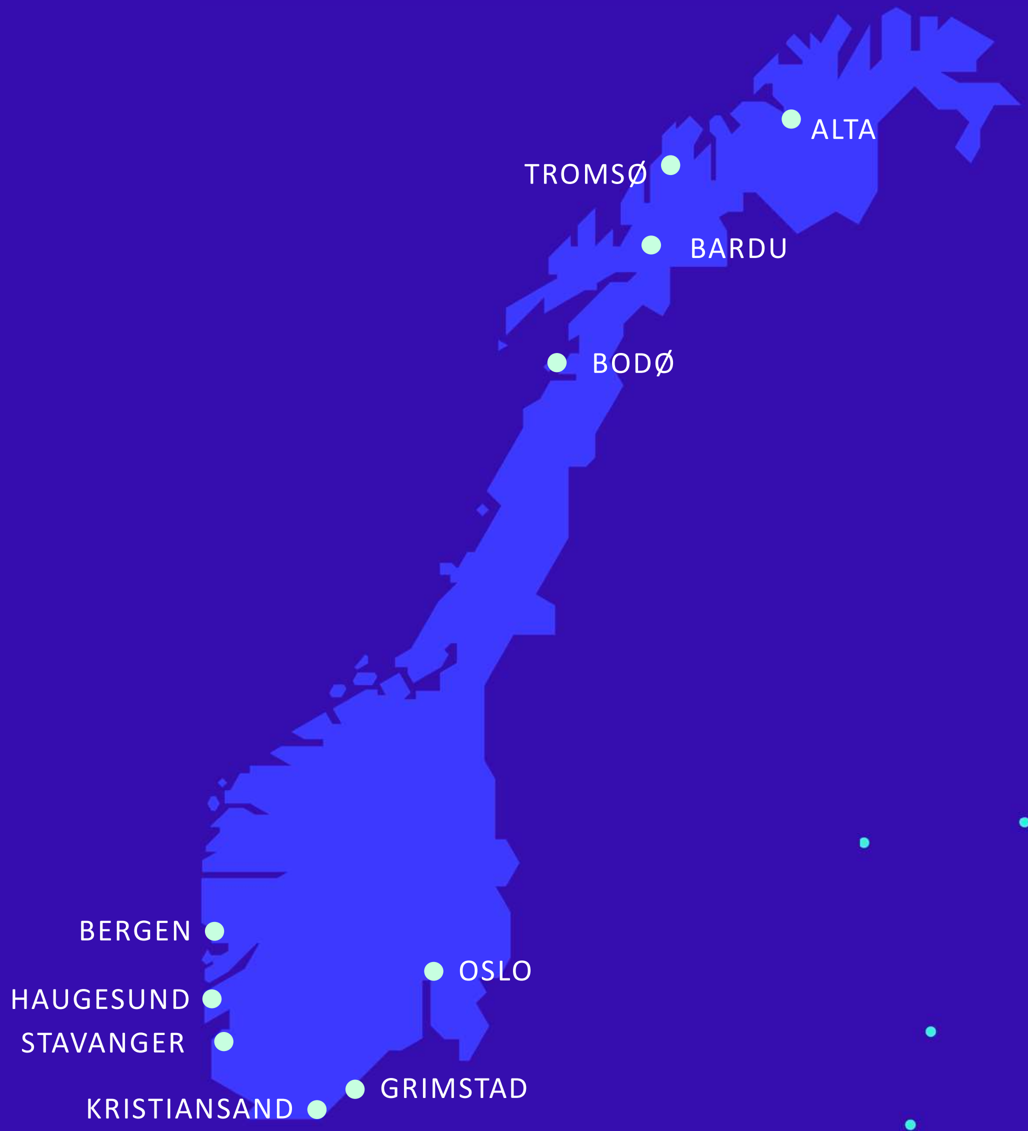
Uenige om hva som har gått galt i den nye kommunen

Mye gikk i stå det første året i nye Sandefjord. Striden står om ÅRSAKEN.

KUNNE GITT MER STABILITET
Det er dumt ikke å bruke en leder som har vist at han kan drifte kommunen godt

Skjermdump: Kommunal Rapport; nrk.no

NORCE


ALTA
TROMSØ
BARDU
BODØ
BERGEN
OSLO
HAUGESUND
STAVANGER
GRIMSTAD
KRISTIANSAND