

Ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten ”Kriterier for god kommunestruktur” avlevert 31. mars 2014.

Utvalget fikk i mandat på fritt faglig grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Kriteriene skal kunne benyttes både lokalt, regionalt og sentralt som grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing.

Utvalgets kriterier

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Anbefalingene

På bakgrunn av kriteriene og gjennomgangen av faglitteratur i utvalgets rapport gir utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

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

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse.

Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innen alle kommunenes fire roller. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av kommuner med 10 000 innbyggere. Kapasiteten innen arealplanlegging trekker i retning av en størrelse på 10–20 000. HOD mener arbeidet med miljørettet helsevern krever et befolkningsgrunnlag på 20 000. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter ifm samhandlingsreformen, bør minimumsstørrelsen på trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en

kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver og utvikle de på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000 - 20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Innbyggerne i små kommuner har mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. I tillegg stiller flere partier til valg i de største kommunene.

Lokalpolitikernes arbeidsbetingelser og folkevalgtrolle må styrkes og videreutvikles i en større kommune. En god folkevalgtopplæring med vekt på blant annet hvordan ta vare på og utnytte det utvidete politiske handlingsrommet, er viktig. Det administrative apparatet i en større kommune vil også få økt kapasitet og en bredere kompetanse som kan forberede politiske saker på en bedre måte. Ved store avstander innenfor den nye kommunen kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg /bydelsutvalg.

Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter.

For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid.