

Status, utfordringer, veivalg og strategi for oppfølging av kommunereformen på Sør-Helgeland

Arbeidsmøte Formannskapene på Sør-Helgeland

Brønnøysund 12.april 2016

Av Geir Vinsand og Magne Langset, NIVI Analyse

Tema bolk 1: Nasjonal status og reformstrategi

- Nasjonal statusoversikt
- De nye kommunene
- Hva står det om?
- Tanker om 2-sporet kommunereform fra 2017:
Kommuneblokker og nye regionkommuner
- Felles kriterier for blokker og nye kommuner
- Oppgavepotensialer
- Konsekvenser av blokkreform

Status pr 8.april 2016

- 60 avsluttet, sier nei (14%)
- 87 utreder (20%)
- 108 forhandler (25%)
- **162 int.avtale (38%)**
- **11 vedtatt fusjonert (3%)**

Sandefj.+Stokke+Andebu=Sandefj

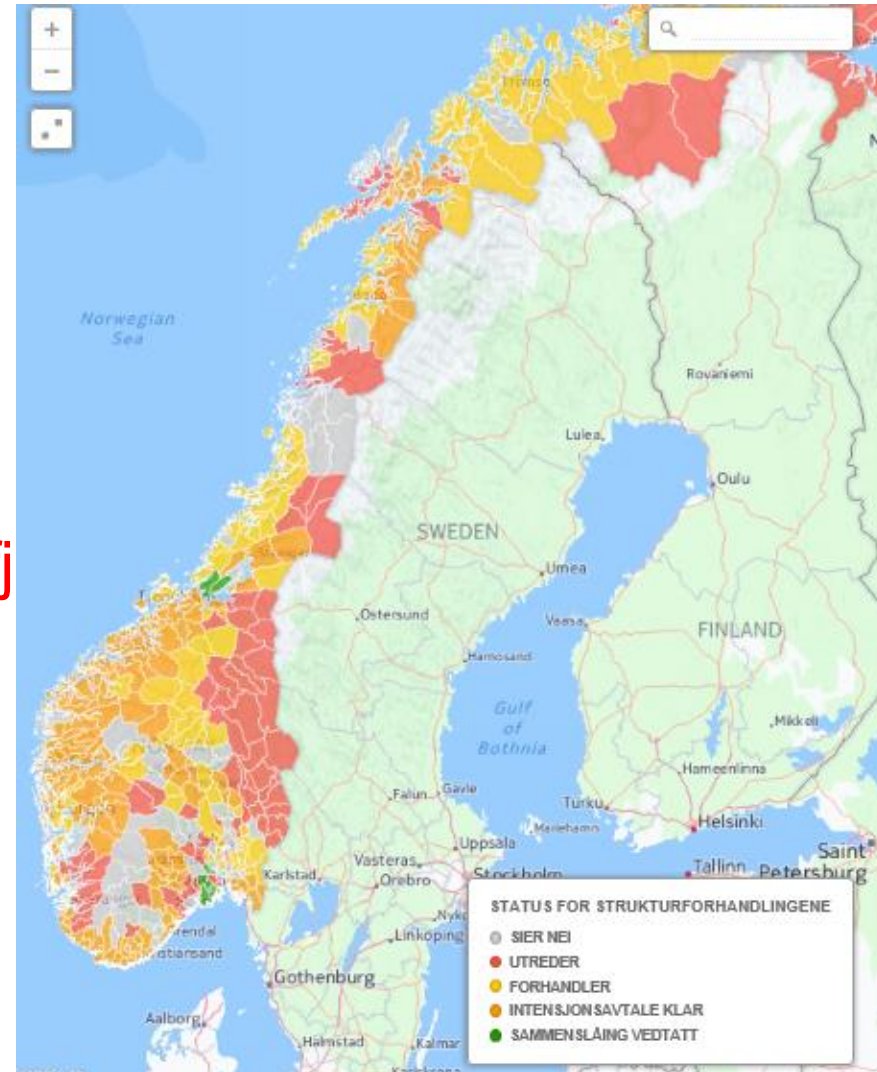
Larvik+Lardal=Larvik

Holmestrand+Hof=Holmestrand

Nøtterøy+Tjøme= Færder

Rissa + Leksvik = Indre Fosen

Kilde: Kommunal Rapport/NIVI



Intensiv jobbing!

- Nye intensjonsavtaler om
 - Felles verdier
 - Konkretisering av kommunens roller
 - Rettferdig fordeling
 - Nye investeringer
 - Symbolsk status
- **Merkelige avtaler!**
 - Ofte helgardering
 - Betinget av A, B og C
 - Partene oppløses ved fusjon
 - Kun moralsk forpliktende

Mang slags nye kommuner

- Ny storby: Kristiansand?
- Utvidet storby: Bergen? Trondheim? **Tromsø?**
- Utvidet regionby: Sandefjord, Larvik, Holmestrand, Arendal? Gjøvik? **Bodø?**
- Stor regionkommune? Nord-Hordland? Sunnfjord? Ålesund? **Harstad?**
- Ny tvillingby: Volda-Ørsta?
- Bygdeby: Bø i Tel? Otta?
- Motvektskommune: Færder

Jada

- Land-land- og enda mer land
- Rene gøy på landet kommuner
- Et enda større øyrike
- Samling øverst i dalen
- Og på fjellet

Obs!

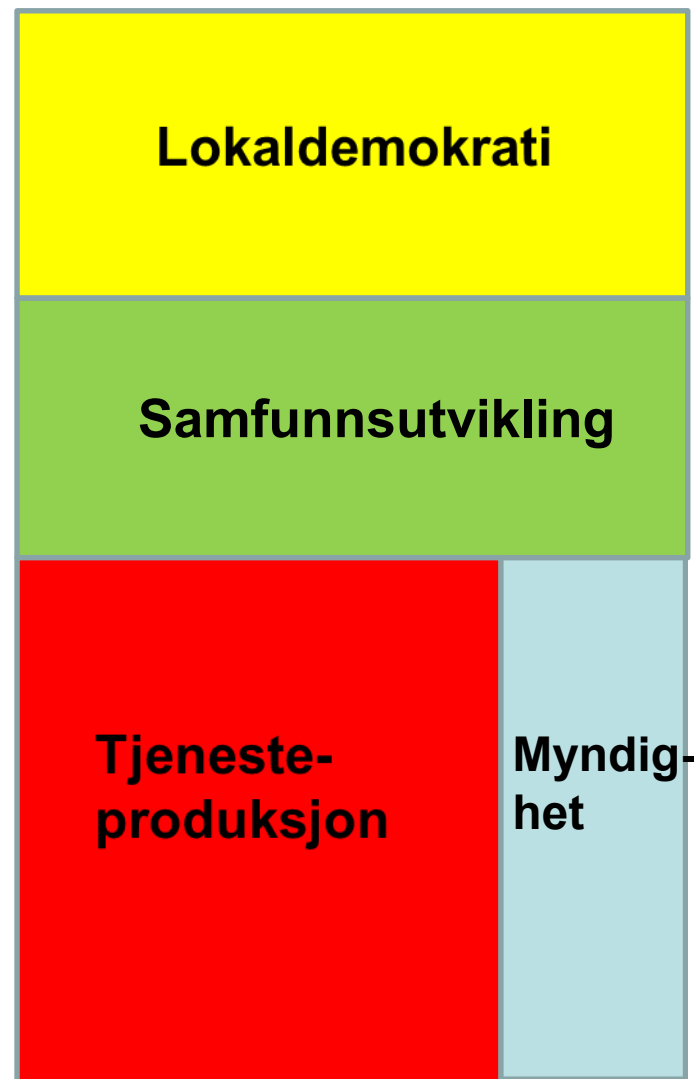
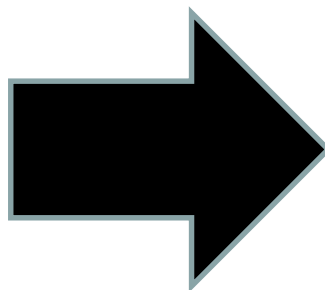
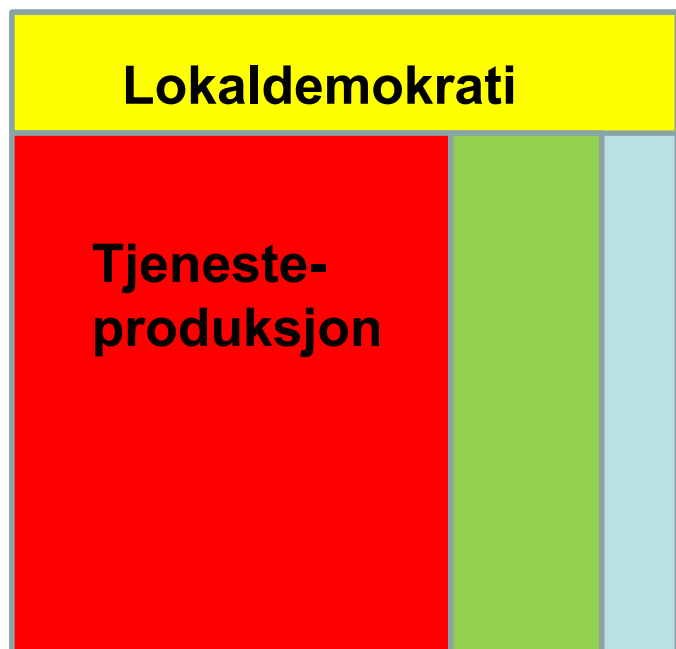
- Alle vedtatte fusjoner dreier seg om kommuner i Sør-Norge med kort reiseavstand innenfor max 5 mils radius
- En del nye kommuner kan få inntil 1 times reisetid
- Noen få vurderer enda større kommuner, som regel med kommunedelsorganisering, f.eks. Røst-Bodø

Minst 4 trygghetspakker

- Trygghet for velferd
- Trygghet for lokal utvikling
- Trygghet for de ansatte
- Trygghet for rettferdig økonomisk fordeling

Lystgass: Felles samfunnsutvikling, nye oppgaver, nye roller, sammen om ny kommune, økt påvirkningskraft, isolasjon i utdatert struktur er ingen løsning

Nye kommunekonsept med vekt på samfunnsutvikling



Hva står det om?

- Livet
- Likeverdigheten
- Evne til utvikle Brønnøy-Sømna som regionsenter
- Livskraften i Bindal, Vega og Vevelstad
- Påvirkningskraften
- Ressursfordelingen
- Lokaldemokratiet
- **Og landets kommunesystem**

Landets kommunesystem

1. Demokrati gjennom direkte valg
=> Krav til egenregi for kjerneoppgaver
2. Bredt oppgaveansvar
=> Nei til spesialkommuner og særkommuner
3. Enhetlig oppgavefordeling
=> Nei til oppgavedifferensiering utenom storby
4. Enhetlig finansieringssystem
=> Ramme, objektive kriterier
5. Likebehandling gjennom statlig styring
=> Likestilt og likeverdige lokaldemokrati

Men bør kommunene få to valg?

1. Ny regionkommune i tråd med nasjonale inndelingsprinsipper

eller

2. Fast geografisk samarbeidsområde etter de samme geografiske prinsipper

Ut fra mål om å dyrke fram en ny landsdekkende kommunestruktur med kommunene som forandringsledere

Hva kan skje i Stortinget V2017?

- Alt 1: Stortinget vedtar en nye konkrete kommuner over hele landet
- **Alt 2: Stortinget vedtar obligatoriske prinsipper for nye kommuner og gir en ny tidsfrist for tilpasning**
- **Alt 3: Stortinget vedtar en obligatorisk kommuneblokkreform og ber kommunene velge mellom sammenslutning eller mer obligatorisk interkommunalt samarbeid**
- Alt 4: Stortinget avlyser kommunereformen, jobber med kompetanseprogram og andre strategier for likeverdige tjenester og utvikling

Mulige føringer for ny struktur



1. Minst 15-20.000 innbyggere, unntaksvis 10.000
2. Best mulig sammenfall med naturlige bo-, arbeidsmarked- og serviceområder (BAS)
3. Sentrerte kommuneregioner med utgangspunkt i i byer og naturlige regionsenter
4. Nei til restkommuner, alle skal med
5. Tilrettelegging for flere oppgaver og redusert statlig detaljstyring
6. Valgfri spesialløsning for de ufrivillige små
 - Avlastning fra vertskommune
 - Lokalstyre innenfor en regionkommune

Mange oppgavepotensialer

- Oppgaver til kommunene kan komme fra staten, fylkeskommunen, interkommunale aktører eller private
- Stat 1: Nye oppgaver
- Stat 2: Utlokalisering og relokalisering
- FK 1: Overføre oppgaver til kommunene
- FK 2: Ut- eller relokalisere til kommunene
- IK 1: Nye oppgaver legges til Region SH
- IK2: Ta hjem eller reorganisert på SH-nivå
- Private: Overføre til kommunene eller SH-nivå

Konsekvenser av kommuneblokk



- Mer interkommunalt samarbeid! Bli lovpålagt
- Kommunene blir formidlingskommuner med stadig mindre reelt ansvar
- Stikk i strid med kommunereformens mål om sterkere kommuner og mer egenregi for lovpålagte oppgaver
- Nei til inndelingstilskudd, reform- og engangsstøtte, motstrøms nasjonale føringer
- Er dere helt gale?

Mulige begrunnelser for to spor

- Kvaliteter ved dagens kommuner
- Manglende geografisk integrasjon og avstandsulemper
- Fare for lokal sentralisering og sviktende deltakelse
- Tid til å utvikle ny kommunemodell
- Tåler godt mer samarbeid
- Forutsetninger for vellykket omstilling
 - Beholde regionen som forandringsledere, avklare rammebetingelser, lokal valgfrihet, tid til modning, lokal tilpasning

Tema bolk 2: utfordringer og veivalg på SH

- Hvorfor skrubber reformen i Nordland?
Alternative kommunestrukturer
- Integrasjon på SH, velintegreert BAS?
- Sammenstilling av kommevisse SWOTER, hovedutfordringer for SH
- Veivalg for kommunene
- Konklusjoner om reformbehov og retning

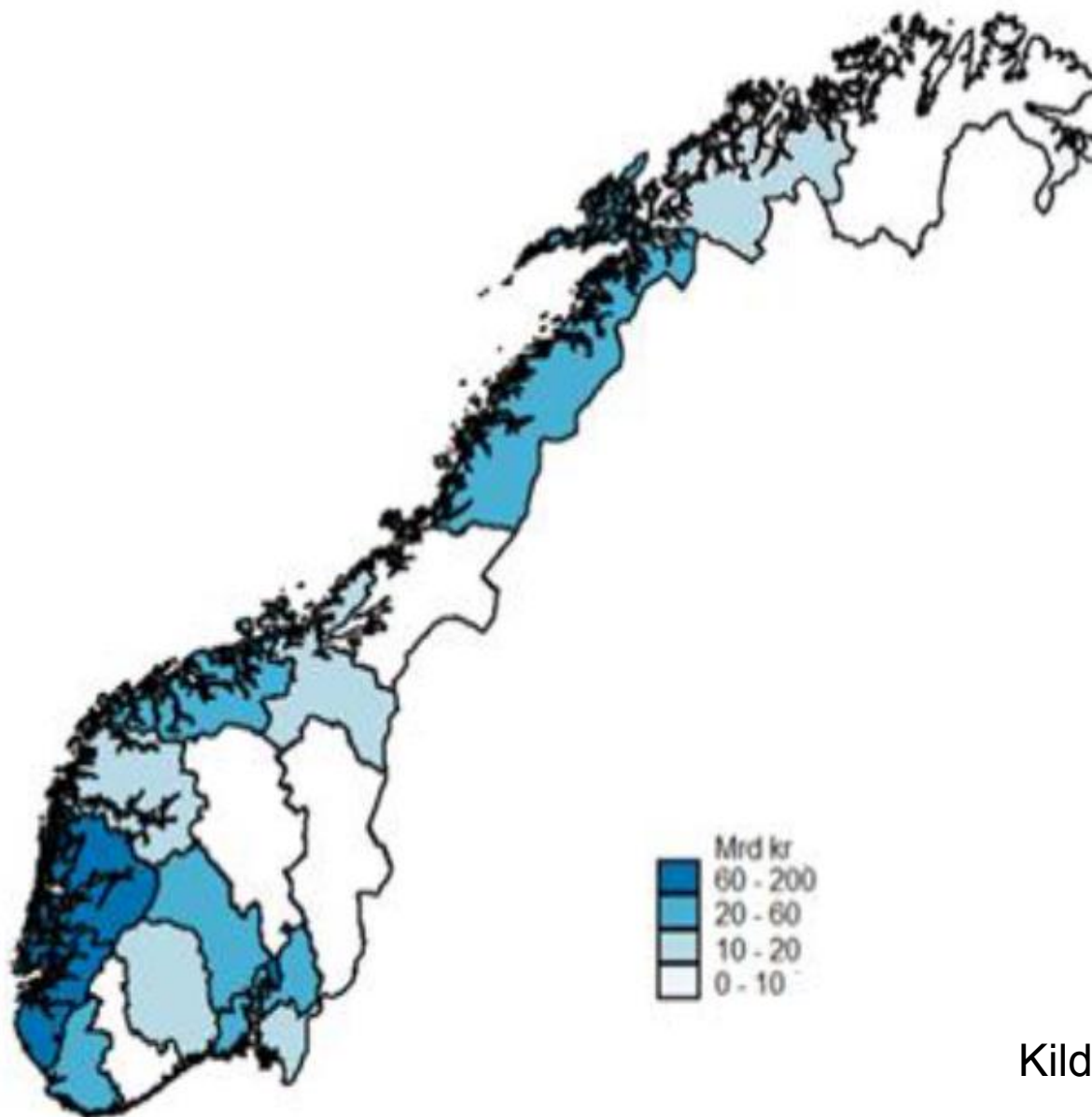
Minst framdrift i Nordland?

- Landets mest kritiske kommuneforvaltning
- Store ubalanser mellom oppgaver og lokale ressurser
- Villskapens landsdel med utredninger og intensjonsavtaler i hytt og pine
- En vanvittig ressursbruk, permanent og midlertidig!
- Kommer langsiktig interessante kommuneinnovasjoner?
- Eller nødkommuner – etter lokalt sammenbrudd?

Hva skjer i Nord-Norge?

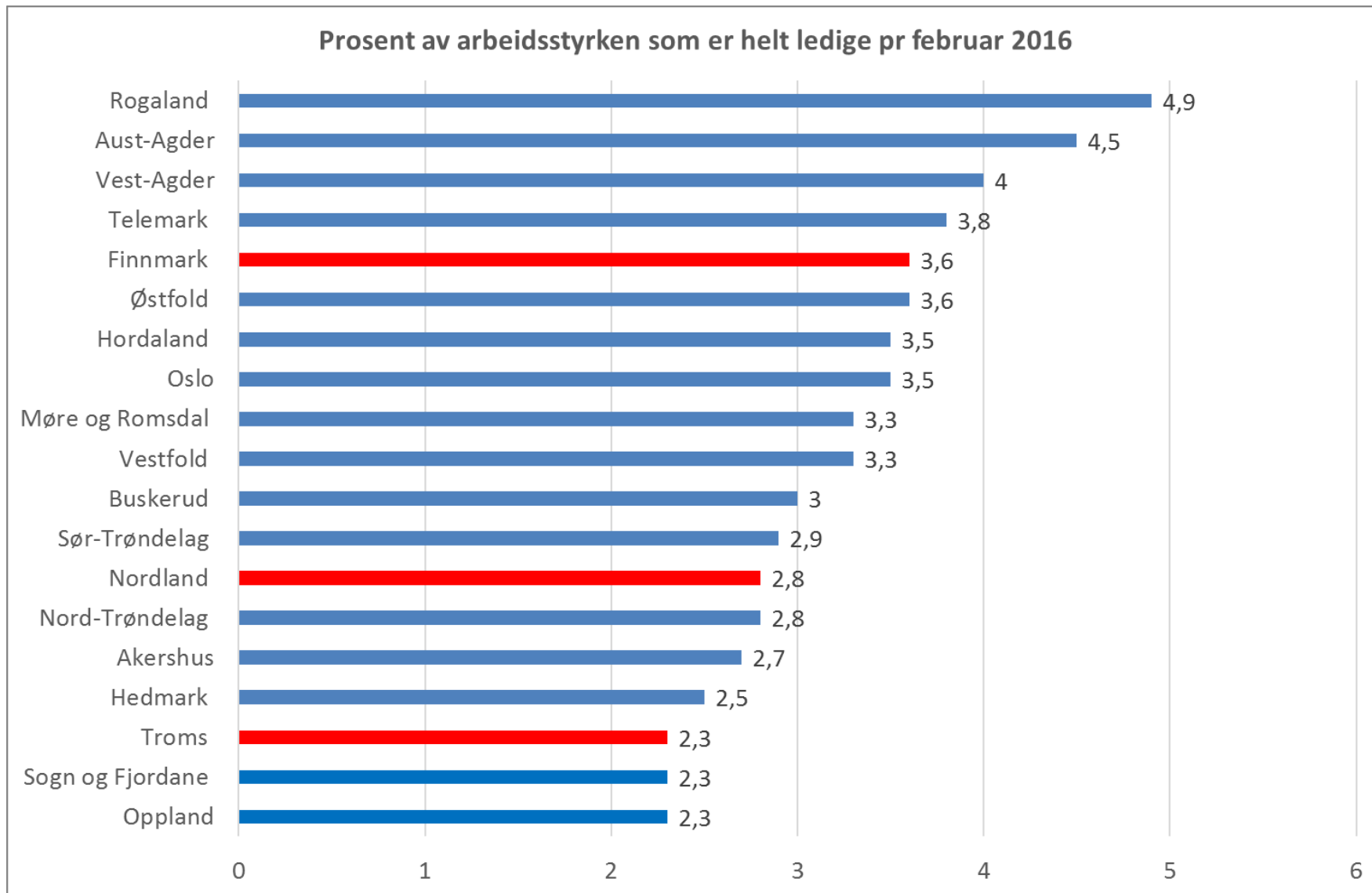
- **Vekstkraftig og eksportorientert næringsliv**
 - Går så det suser, store muligheter, lav arbeidsledighet
- **Massiv befolkningsnedgang og forgubbing i stort flertall av kommunene**
 - Periferiens fall, mange ved grense for balanserte familie- og livsløpssamfunn, noen punktvisse unntak
- **Dårligste kommuneforvaltning i Norge?**
 - Bunner Kommunebarometeret, på topp i ROBEK, sterk hybridvekst, fragmentering, personorientering, avpolitisert, gjørmebryting og avmakt
- **Svømmer i generelle regionalpolitiske ordninger**
 - En skog av regionale virkemiddelaktører og ordninger
 - Midlertidige prosjekt og partnerskap flourer
 - Tro på fylkeskommunen som utviklingsaktør og Bodø som vekstmotor i Nordland
 - Alle kommuner inngår i det distriktpolitiske virkeområdet

Eksportverdi pr fylke ekskl. Olje/gass



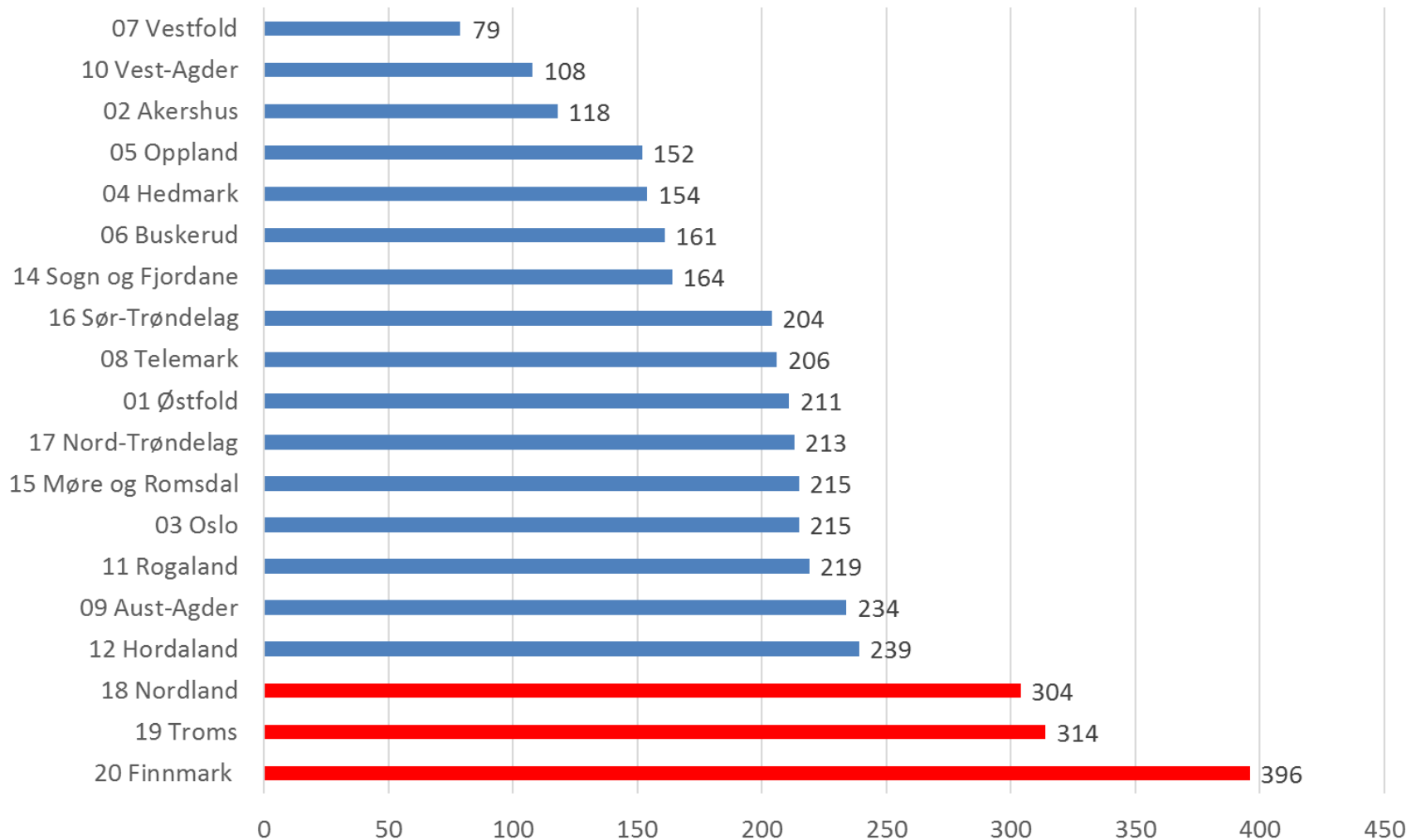
Kilde: Menon 9/15

Relativt lav arbeidsledighet

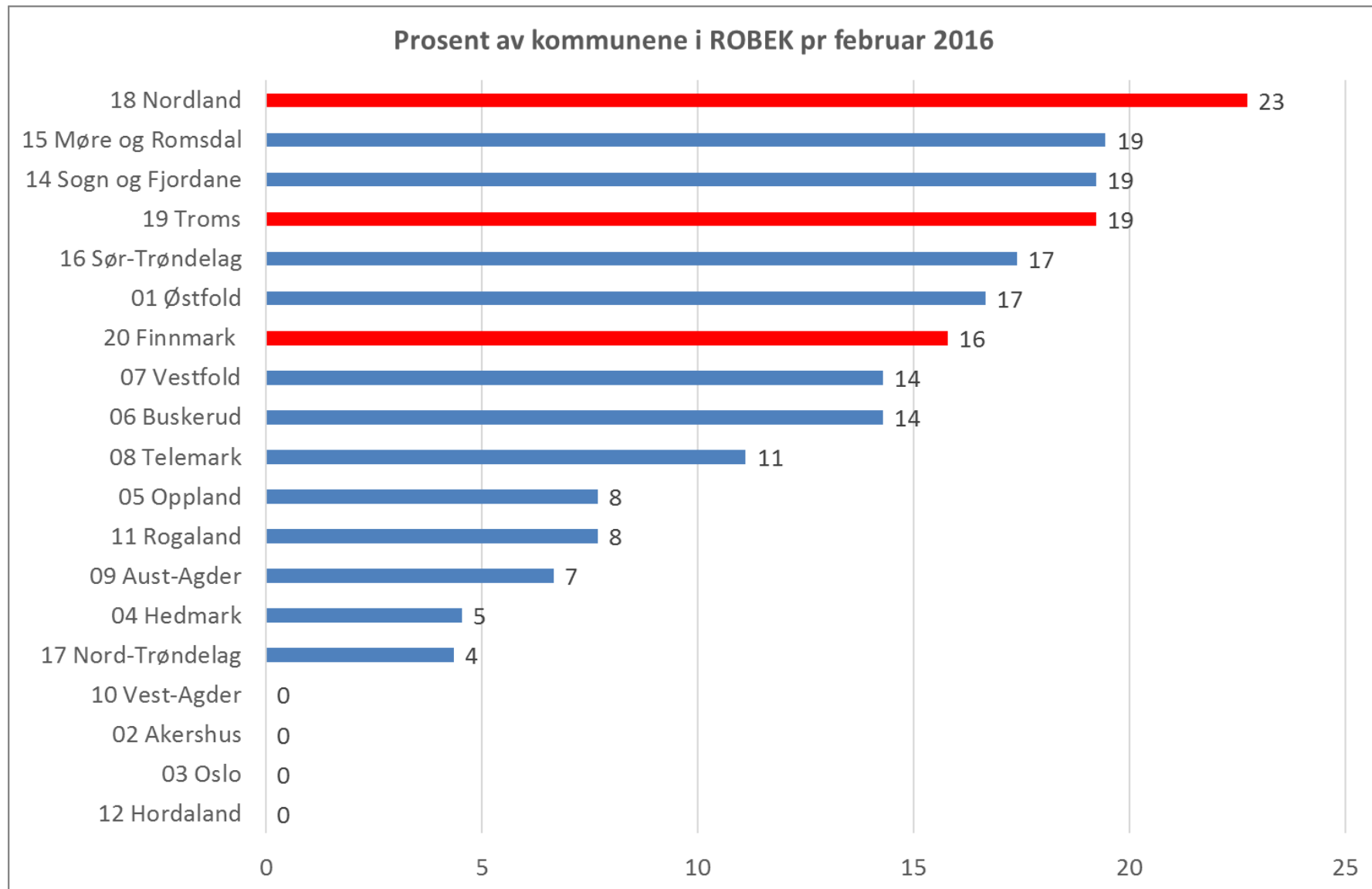


Dårligste kommuneforvaltning i Norge?

Kommunenes gjennomsnittlige plassering i Kommunebarometeret 2016



På topp i ROBEK



Tanker om mangler



- Næringspolitikk med lokalt trykk
 - Ta vare på og forsterke det som går godt
 - Utnytte lokale fortrinn og den lokale smartness
 - Investere i ny virksomhet og næringsvennlig infrastruktur
 - Blikk for eksport og det internasjonalt fremragende
 - Bygge kompetanse og nettverk nedenfra
- Kommunepolitikk med vekt på kompetanse og utvikling
 - Nedenfra og opp
 - Laveste effektive ansvarsnivå
- Strukturelt grep: Utvikle felles bo-, arbeids- og serviceregioner over alt
 - Naturlig region=SH, dernest Helgeland
 - Hovedvekt på samfunnsutvikling og verdiskapning
 - Regionsenterpolitikk
 - Målrettet bosettingspolitikk i den ytterste randsone

Del av årsaksbildet

- Landets mest krevende geografi, gjennomgående svak geografisk integrasjon
- Mangler kommunekonsept for håndtering av lange og ekstreme avstander
- Må gå motstrøms ekspertutvalg og Stortingets føringer
- Altså: Gjennomføre fusjon til tross for uvanlig stor geografisk og organisatorisk motstand i ett beslutningstrinn

Konsekvens av ekstrem avstandsulempe

- Er ikke og kan ikke bli del av et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde (etter normale kriterier)
- Tidvis isolasjon tilsier ekstra beredskap og samfunnssikkerhet
- Vanskelig å samarbeid om basistjenester som må produseres på stedet
- **Dårlig grunnlag for politisk representasjon og deltakelse i en stor kommune**

Alternative kommunestrukturer for Nordland

- **0-alternativet:** +/- dagens kommuner
- **Resultat av frivillige prosesser:** Lik nullalternativet, fare for økt polarisering?
- **Fylkesmannens reelle forslag: Minst halvering?**
4 KOM i Salten? Deling av Tysfjord? Liten Ofoten, ETS eller Harstad? 3-4 KOM i Vesterålen? Ytre Lofoten + Vågan? Værøy og Røst? IH med eller uten Lurøy, Rødøy og Træna? HALD? Vefsn+ 2k? SH uten Bindal?
- **Fylkesmannens ideelle forslag: 10-12 regionkommuner?** 4 KOM på Helgeland+4 KOM i Salten+Ofoten+ETS+ 1-2 KOM i Vesterålen unntatt Lødingen, Lofoten fastland?

SH er stort nok!



	Folketallet 2015K2
1811 Bindal	1479
1812 Sømna	2041
1813 Brønnøy	7948
1815 Vega	1231
1816 Vevelstad	512
Sum	13211

	Areal
1811 Bindal	1265
1812 Sømna	194
1813 Brønnøy	1041
1815 Vega	163
1816 Vevelstad	539
Som	3202

Svak geografisk integrasjon

- 19% utpendling til Brønnøy fra Sømna, 10% fra Vevelstad, 8% fra Vega, 4% fra Bindal

Reisetid på 1-2 timer og 3 kommuner avhengig av ferge

Tre utfordringer for kommune på SH



1. Polarisering og voksende ubalanser

- Befolkning og næringsliv, sårbart regionsenter, kritisk utvikling i særlig Bindal, men også i Vevelstad og på Vega

2. Svært sårbare kommuneorganisasjoner

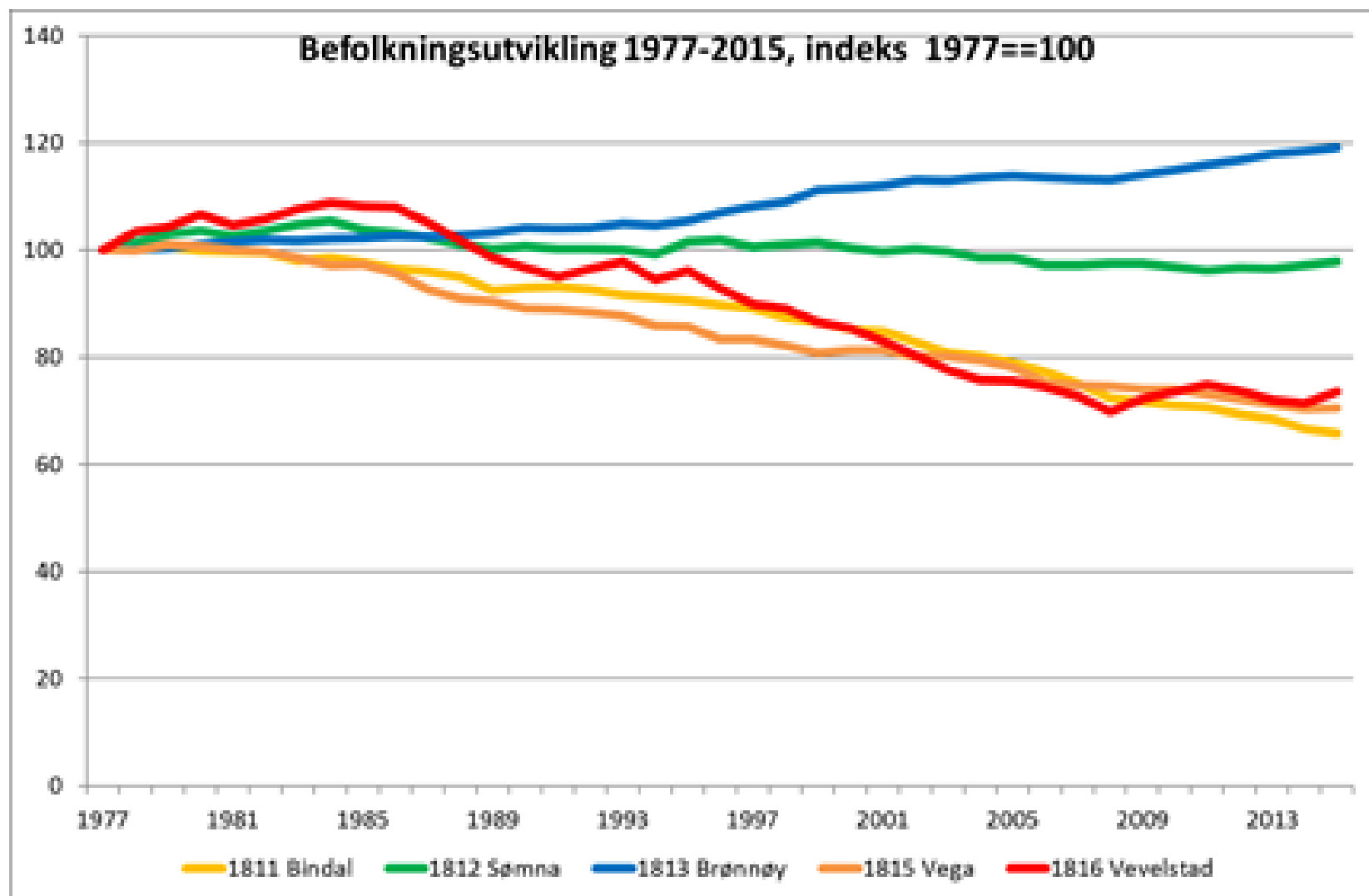
- Politisk, faglig og økonomisk
- Økte oppgaver, færre folk, mye drift, lite utvikling, personavhengig kommuneforvaltning, mangel på fagmiljøer, også i Brønnøy, truer velferd og utvikling

3. Stadig svakere kommunal påvirkningskraft

- Sentraliseringen fortsetter, fragmentering og avpolitisering, dyrker hybridene, ikke grunnstrukturene

=> Trusselbildet forsterkes de neste 10-årene

Fortsette sånn?



En fjerde utfordring

4. Alle mulighetene som ikke blir utnyttet
 - Manglende kultur for omstilling og mobilisering
 - Dyrker isolasjonen, avmakten og den lokale konkurransen
 - Mangler folk, fagmiljø og nettverk
 - Andre har ansvar for det som er viktig
 - Prosjektpotter og de gode hjelperne har blitt hovedsaken
 - Sviktende næringspolitikk
 - Ingen grenser for uttynning og utarming
 - Manglende ved nasjonal bosettingspolitikk

Veivalg 1: Med hvem?

- SH er rett nivå og riktige partnere for felles mobilisering? **Ja**
- En bærekraftig langsiktig struktur? **Ja**
- I tråd med kommunereformens mål og intensjoner? **Ja**
- Bindal i særstilling, 100% sør, 100% nord eller delt løsning, hva med Austrå? **Bindal må velge og regionen bør ha en mening om hvor landsdelsgrensen bør gå**

Veivalg 2: I hvilken form?

- **Mer interkommunalt samarbeid? Ja**
 - Felles prosjekter og fagnettverk
 - Formalisert kompetansesamarbeid
 - Administrativt VK-samarbeid
 - Politisk VK-samarbeid (med politisk nemnd)
 - Interkommunale selskap (IKS)
 - Regionråd uten myndighet (§27)
 - Regionstyre med myndighet (forsøk)
- **Kommunesammenslutning? Nei**
 - Ordinær modell med lokale tilpasninger
 - Ny modell med formell kommunedelsorganisering
 - Interessant på sikt: Plusskommune med flere oppgaver, utvidet lokaldemokrati og ny organisering **Ja**

Veivalg 3: Om hva?

- Reorganisering og omstilling innenfor dagens kommunale oppgaver og ansvar? **Ja**
- Tilrettelegging for nye oppgaver? **Ja**
 - Utvidet ansvar for samfunnsutvikling? **Ja**
 - Utvidet ansvar for tjenesteproduksjon? **Ja**
 - Utvidet ansvar for administrasjon og forvaltning?
Ja
- Avventende? **Nei**
- Eller felles aksjon for økt desentralisering, flere virkemidler og mer ansvar? **Ja**

Veivalg 4: Hvem betaler?

- Jobbe medstrøms? Ja til fusjon før 1.7, ta imot inndelingstilskudd, reform- og engangsstøtte **Nei, ikke nå**
- Eller motstrøms? Nei til fusjon, anvis en alternativ løsning **Ja**

Konklusjon: Enige om mye?

- Ja til Sør-Helgeland som rett nivå og ønsket kommuneregion for samarbeid, avlastning og mobilisering
- Ja til mer interkommunalt samarbeid, utvidet vertskommunesamarbeid og regionstyre for felles samfunnsutvikling
- Ja til flere oppgaver og utvidet kommunalt ansvar
- Ja til videre arbeid med ny kommunemodell
- Ja til aktiv mobilisering i fase 2, inkl. forsøk og pilotering
- Nei til kommunesammenslutning, inndelings-tilskudd, reform og engangsstøtte i fase 1

Bolk 3: Strategi for det videre arbeid

- Definisjoner: Kommuneblokken, regionstyret, fellesforvaltningen
- Om regionstyrets rolle, medlemmer og oppgaver
- Om fellesforvaltningens oppgaver, organisering og finansiering
- Hovedpunkter i intensjonserklæring
- Disposisjon for grunnlagsdokument fra NIVI
- Videre prosess i kommunene før og etter 1.7

Foreløpig disposisjon

1	INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER.....	1
2	BAKGRUNN.....	2
2.1	Kommunereformen – mål og prosess	2
2.2	Nye oppgaver for nye kommuner	2
2.3	Arbeidet med kommunereformen på Sør-Helgeland	2
3	UTFORDRINGER OG MULIGHETER FOR KOMMUNENE I REGIONEN.....	3
3.1	Regional SWOT.....	3
3.1.1	Tjenesteproduksjon.....	3
3.1.2	Samfunnsutvikling	3
3.1.3	Administrasjon.....	3
3.2	Samlet utfordringsbilde.....	3
4.	VEIVALG FOR HELHETLIG OPPGAVETENKNING – MOBILISERING GJENNOM KOMMUNEBLOKK	4
3.3	Avklart geografi	5
3.4	Hva er en kommuneblokk?	5
3.5	Modeller for forpliktende samarbeid	5
4	GJENNOMGANG AV KONKRETE OPPGAVEOMRÅDER.....	6
4.1	Skole – Pedagogisk utviklingskontor”	6
4.2	NAV – Kommunal oppgaveporetfølge, utvidelse med arbeidsrettede tiltak	6
4.3	Helse – modell for LMS.....	6
4.4	Folkehelse	6
4.5	Landbruk – felles landbrukskontor	6