

Interkommunalt samarbeid - utviklingstrekk og fremtidige muligheter

Statsforvalterens vinterkonferanse i Alta

22.februar 2024

Av Geir Vinsand, NIVI Analyse

Forfall i generalistkommunen

- Grunnleggende ubalanse mellom oppgaver og lokale ressurser
- Voksende regional ubalanse og demografisk polarisering
- Kommuner uten folk og fagfolk
- Sviktende finansiering
- Uten reformer havarerer kommunesystemet

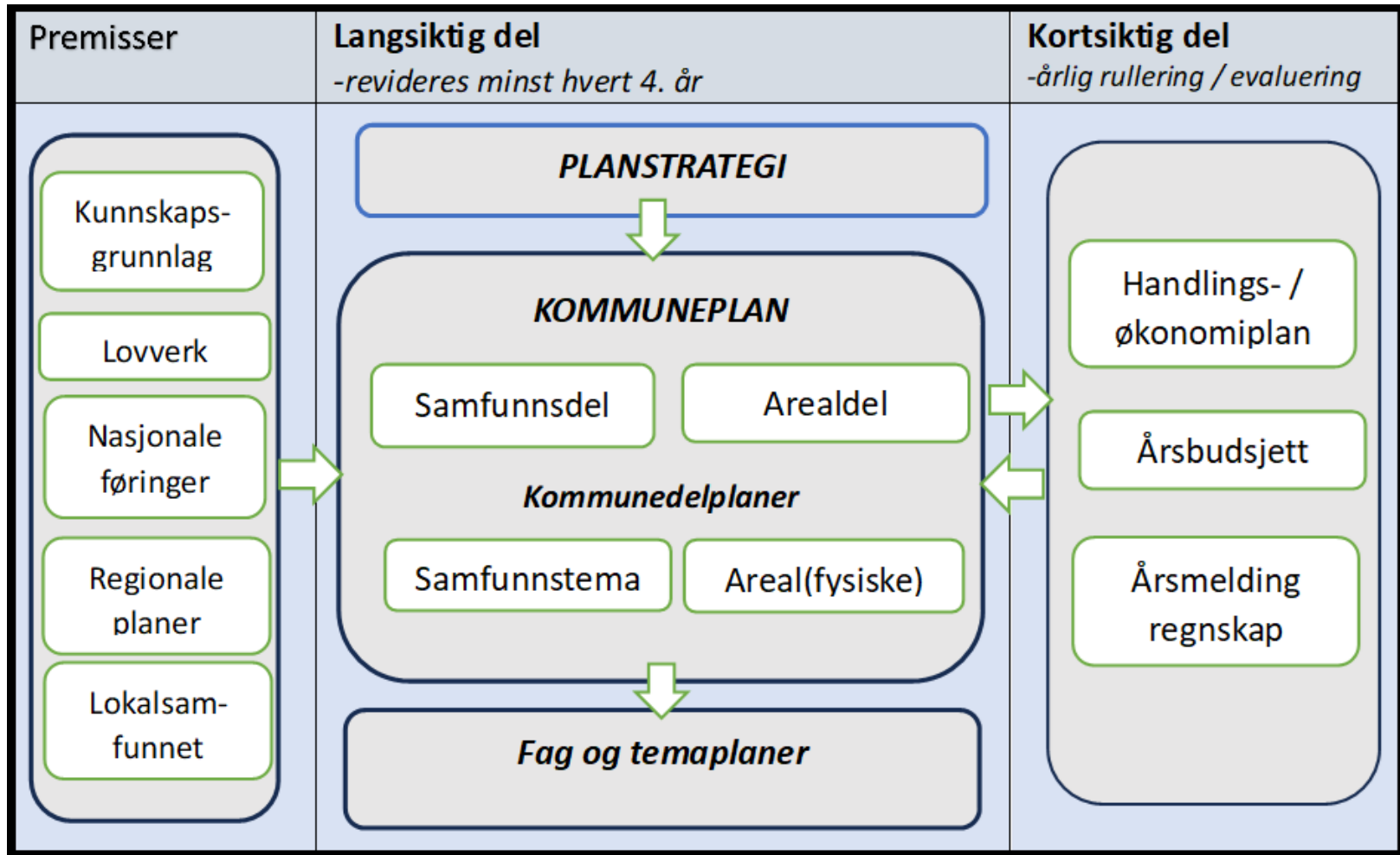
Gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 80 prosent

Jo mer perifer og jo mindre kommune jo lavere lovoppfyllelse

1	Kåfjord	88 %
2	Harstad	87 %
3	Skjervøy	86 %
4	Bardu	85 %
5	Nordreisa	83 %
6	Tromsø	80 %
7	Målselv	80 %
8	Lyngen	77 %
9	Balsfjord	77 %
10	Dyrøy	76 %
11	Karlsøy	74 %
12	Gratangen	74 %
13	Senja	73 %
14	Tjeldsund	71 %
15	Storfjord	71 %
16	Sørreisa	70 %
17	Lavangen	67 %
18	Ibestad	65 %
19	Kvæfjord	61 %

1	Sør-Varanger	91 %
2	Alta	87 %
3	Hammerfest	84 %
4	Lebesby	82 %
5	Vadsø	80 %
6	Kautokeino	77 %
7	Måsøy	64 %
8	Loppa	61 %
9	Porsanger	60 %
10	Karasjok	56 %

65 prosent nasjonal lovoppfyllelse



Går ikke med 0,7 årsverk

Ekstrem kommunestruktur

Innbyggetall pr 2023K3. Kilde:SSB



Ikke forenlig med
videreføring av
generalistkommunesystem

Forsterker regionale
ubalanser

Uforsvarlig med ytterligere
desentralisering

Forhindrer mer tillitsbasert
forvaltning nedbygging av
statlig detaljstyring

Grunnleggende utfordringer i flertallet av dagens kommuner

- Tjenester og forvaltning forankret i enkeltpersoner
 - Personavhengig saksbehandling og myndighetsutøvelse
 - Ikke forsvarlig arbeidsliv for ledere og ansatte
 - Minimumstjenester uten tilgang til spesialkompetanse og liten valgfrihet for innbyggerne
 - Svak lovoppfyllelse og manglende implementering av reformer
- Mangel på utviklingskompetanse og kapasitet
 - Løpende tjeneste- og samfunnsutvikling, planer, kvalitetssystem
 - Kommunedirektør med mange oppgaver og roller
 - Kapasitet til representasjon og informasjon utad
- Lokaldemokrati med rolleutfordringer og svak påvirkningskraft
 - Alle kjenner alle
 - Partistruktur med liten valgfrihet
 - Politisk rekruttering og styringskompetanse

Ved veiskille

1. 0-alternativet
2. Interkommunalt samarbeid i fastere strukturer
3. Bygg en ny og større kommune
4. Staten overtar oppgaver
5. Avlastning fra fylkeskommunen
6. Oppgavedifferensiering

Inntil videre: Kommunene er forandringsledere

12 anbefalinger fra Generalistkommuneutvalget

NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet

1. Utvalgets flertall mener større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mener at



2. Utvalget mener det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.

- Utvalget mener det er behov for mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner. Utvalget anbefaler at det innføres en samarbeidsmodell særlig tilpasset slikt samarbeid i kommuneloven.
- Utvalget mener mange kommuner særlig bør samarbeide mer på planområdet. For eksempel gjennom etablering av interkommunale plankontor.

3. Utvalget mener statlig detaljstyring bør reduseres. Statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner, og reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker.

4. Utvalget anbefaler at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver.

5. Utvalgets flertall mener at en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer bør utredes nærmere.



6. Utvalget mener at tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover.

7. Utvalget mener at veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging, der kommunene mangler kapasitet og kompetanse.



8. Utvalget mener at hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunenes regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.

9. Utvalget mener det må arbeides videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse.

10. Utvalget mener at innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes.

11. Utvalget mener det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskaping i hele landet.

12. Utvalget mener det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord.



10 konklusjoner om interkommunalt samarbeid



1. Store variasjoner i omfang og innhold, fra 15 til 49 formelle ordninger pr kommune
2. Jo lenger nord jo mindre samarbeid, de minste og mest sårbare kommunene samarbeider ofte minst
3. Vertskommunesamarbeidet om lovpålagte oppgaver utgjør maksimalt 5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting
4. Mye kjøp og salg av tjenester
5. Sentrert vertskommunemodell dominerer sterkt
6. Påfallende lite samarbeid om administrative støttefunksjoner, kompetansekrevende velferdstjenester og plan- og utviklingsoppgaver
7. Ingen systematisk effekt av gjennomførte kommunesammenslutninger
8. Ingen systematisk effekt på fagmiljøstørrelse og tjenestestruktur
9. Ingen har utviklet interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslutning
10. Eksempler på innovative løsninger med store merverdier i alle fylker

Kilde: NIVIs kommunevise kartlegginger i 170 kommuner etter 2019 i fylkene Buskerud, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark

Retning på fremtidig samarbeid

1. Tyngdepunktforsterkning i funksjonelle kommuneregioner
2. Bredere og mer enhetlig samarbeid
3. Full digital fusjon
4. Felles organisering av kjerneoppgaver
5. Balansert samarbeidsmodell

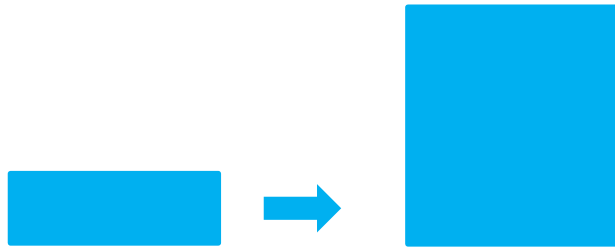
Anbefalte samarbeidsområder



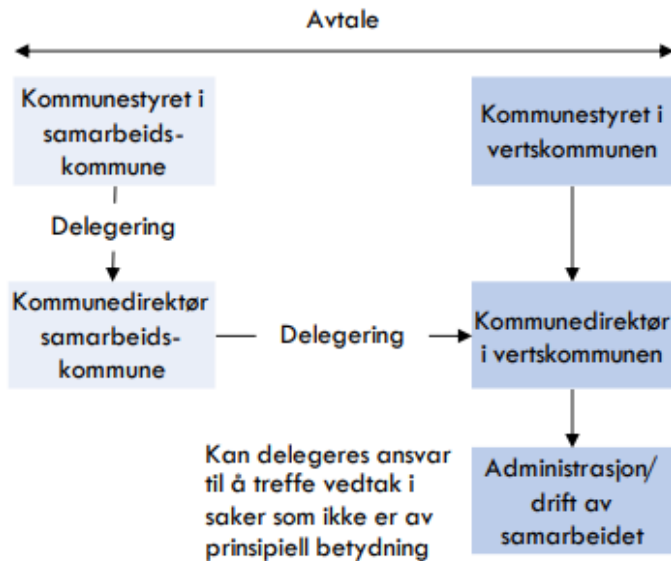
1. Regionale IKT-organisasjoner
2. Administrative støttefunksjoner
3. Oppgavefellesskap for tjenesteutvikling
4. Rekruttering og kompetanseutvikling
5. Felles helse- og sosialtjenester
6. Pedagogisk utviklingssenter
7. Regionalt plankontor
8. Næring og innovasjon
9. Beredskap og samfunnssikkerhet

Sterke argumenter for samarbeid om minst 20 prosent av oppgavene

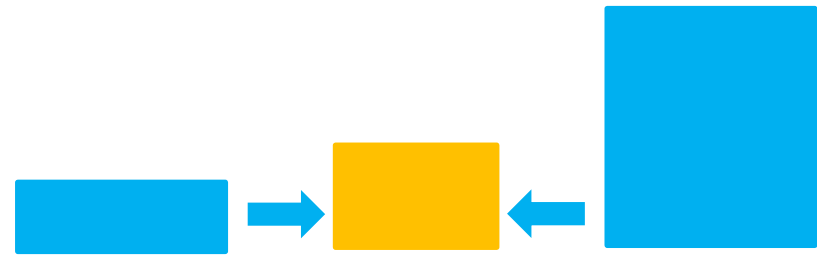
Tradisjonelt vertskommunesamarbeid



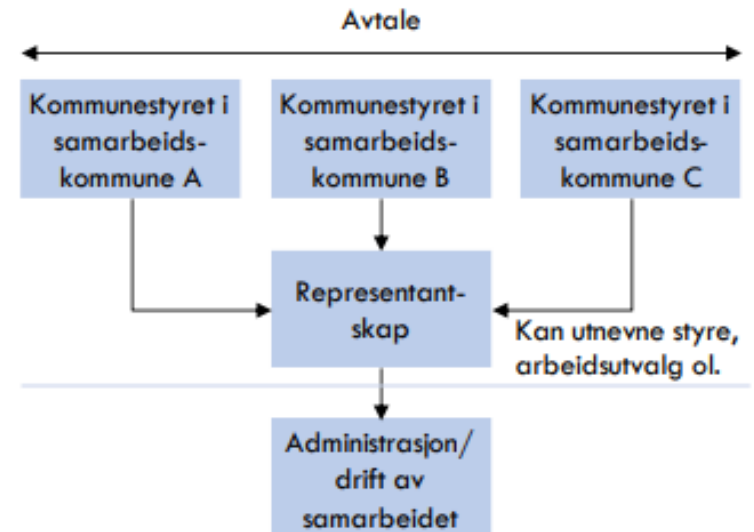
Figur 2-3: Administrativt vertskommunesamarbeid



Balansert samarbeid



Figur 2-5: Kommunalt oppgavefellesskap



Samordnet balansert fellesforvaltning



Representantskap (POL)

Styre (KD)

Daglig leder

Tjenestesamarbeid

Samfunnsutvikling

IKT Økonomisamarbeid

Forvaltningskontor

Helsesamarbeid

HR og personal

Barnevern

Kompetanse

NAV

Innkjøp

PPT og oppvekst

Advokatsamarbeid

Brann

Vann og avløp

Næring og
infrastruktur

Klima og miljø

Folkehelse

Kultursamarbeid

Plan og bygg

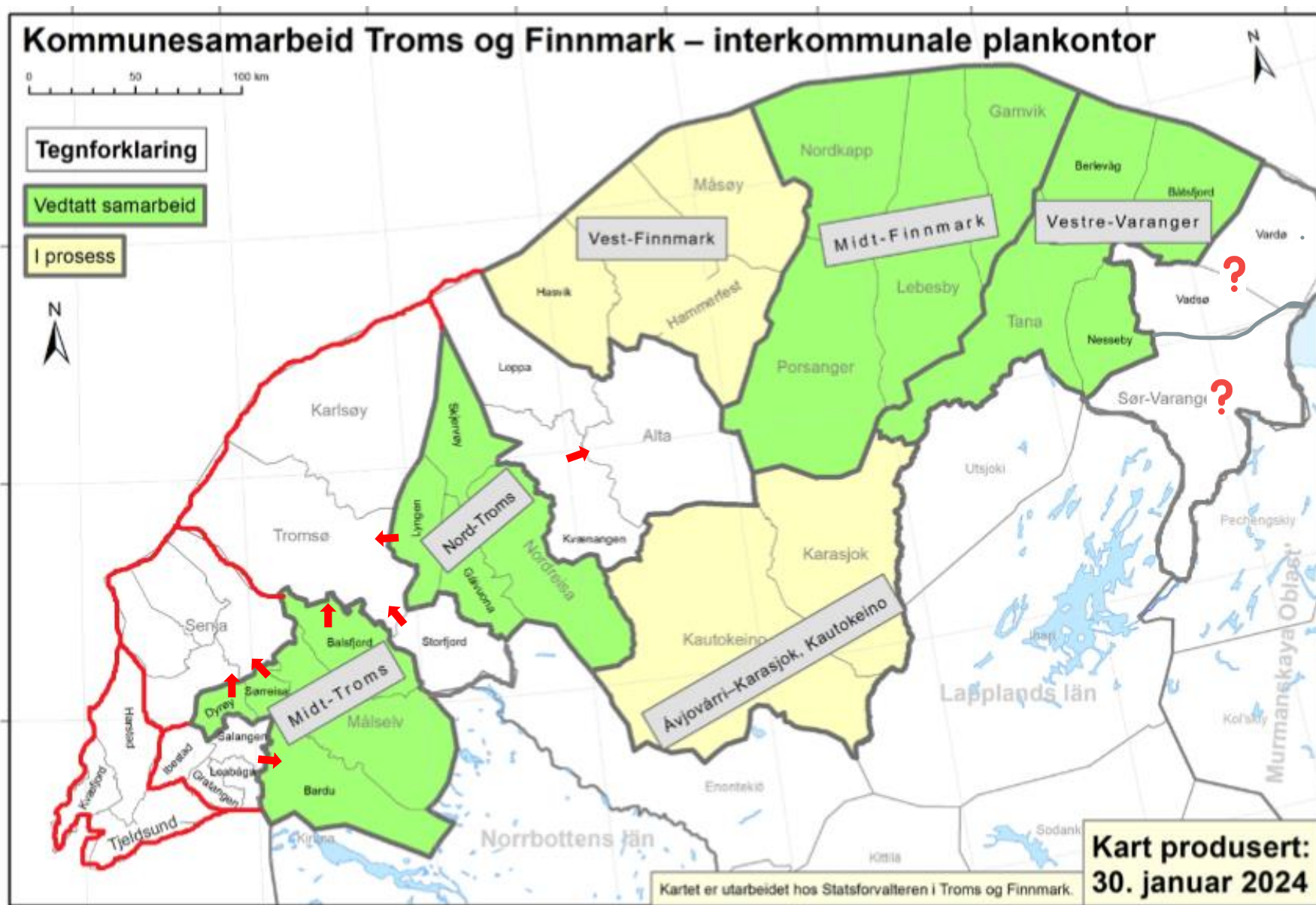
Kart og oppmåling

Geodata

Landbruk

Beredskap

Kommuneregioner for forsterket samarbeid



12 kommuneregioner i Troms og Finnmark

Nr	Kommuneregion	Innbyggere 2023K
1	Tromsøregionen (5K)	90482
2	Harstadregionen (3K)	32041
3	Senjaregionen (3K)	19475
4	Midt-Troms (6K)	16191
5	Nord-Troms (3k)	9597
	Troms	167786

Nr	Kommuneregion	Innbyggere 2023K
1	Altaregionen (3K)	23545
2	Hammerfestregionen (3K)	13363
3	Sør-Varanger	9899
4	Midt-Finnmark (4K)	9096
5	Vadsø og Vardø	7598
6	Vestre Varanger (4K)	6695
7	Kautokeino og Karasjok	5390
	Finnmark	75586

Stegvis lokal prosess



- Egenprat om kommunens utfordringer og bærekraft
- Gjøre geografisk retningsvalg
- Nabopratt om forsterket samarbeid
- Grunnavtale med mål og prinsipper for samarbeid
- Utredning og implementering av samarbeidsområder

Det er lov å kopiere og stjele med begge hendene

Medbyggere i kø

Store merverdier