

# Kommunereforma. Premissar ved å halde fram som eigen kommune

## **Bakgrunn.**

Styringsgruppa har bede rådmennene arbeide ut eit notat om premissane ved å halde fram som eigen kommune. Dette notatet drøfter forhold omkring kommuneøkonomi, tenesteutvikling, lokale arbeidsplassar, lokaldemokrati og kommunen som lokal styremakt.

Eitt av hovudmåla med kommunereforma er at kommunane skal vere store nok til å greie størstedelen av oppgåvene sine åleine, og vere mindre avhengige av interkommunale samarbeid. Generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn. Ekspertutvalet har tilrådd at kommunane må ha innbyggartal på minst 15 000 til 20 000 for å møte dette behovet. Dei tre kommunane har i dag om lag 16 400 busette til saman, med om lag 2 800 i Hjelmeland 12 400 i Strand og 1 200 i Forsand. Siste året var det 2,2 % vekst i Strand og ein liten nedgang i Hjelmeland og Forsand. Med ein vekst i folketalet på 2 % i gjennomsnitt for heile området vil folketalet passere 20 000 om ca 10 år.

Alle dei tre kommunane er i dag mindre enn det som er naudsynt for å greie oppgåvene åleine. Behovet for samarbeid er derfor stort. Kommunane har etablert eit stort tal interkommunale samarbeid for å kunne gi tenester til innbyggjarane. Døme på slike samarbeid som gjeld to eller tre av kommunane er:

- felles PP-teneste
- varig tilrettelagt arbeid
- felles legevakt
- samarbeid om vaksenopplæring
- IT-samarbeid
- brannsjef og branntilsyn
- felles skatteinnkrevjing
- felles bruk av korttidsplassar på sjukeheim ved behov

Dei tre kommunane arbeider for tida med etablering av fleire nye samarbeid, som til dømes felles KAD (kommunalt akutt døgntilbod) og felles utvikling og utprøving av velferdsteknologi. Det er og eit arbeid for å finne ei felles løysing når det gjeld barnevernvakt og for å greie ut om vi kan utvide legevaktsamarbeidet til å gjelde alle dei tre kommunane. Slik blir kommunane stadig meir avhengige av interkommunalt samarbeid for å levere tenestene.

## **Premissar for kommuneøkonomien**

### Endringar i inntektssystemet.

Regjeringa har i samband med kommunereforma varsla ei heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for kommunane frå 2017. Det er ikkje gitt informasjon om kva endringar som kan vere aktuelle. Når dette spørsmålet er knytt til kommunereforma må vi rekne med at inntektssystemet vil bli tilpassa til dei føringane for kommunestrukturen som ligg i reforma. Det er likevel heilt uråd å gjere sikre vurderingar av korleis det framtidige inntektssystemet vil verke for kommunar som vel å framleis vere eigen kommune med eit folketal på mellom 1 000 og 3 000.

*Ein viktig premis for å halde fram som eigen kommune er å satse på at endringane i inntektssystemet likevel ikkje vil gi vesentleg dårlegare vilkår for dei små kommunane.*

#### Effektiviseringspotensial.

I styringsgruppa sitt møte 04.03.2015 gjorde Arild Stana frå KS-konsulent mellom anna greie for eksisterande kunnskap om effektiviseringspotensial ved endring av kommunestørrelse. Ved små kommunar er det stort effektiviseringspotensial og gevinsten er fallande opp mot kommunar med folketal på ca 20 000. På dette nivået er effektiviseringspotensialet i all hovudsak tatt ut. I samband med drøftingane om kommuneøkonomi i styringsgruppa 16.12.2015 gjorde Håvard Moe frå KS-konsulent overslag over effektiviseringspotensialet ved samanslåing av Hjelmeland, Strand og Forsand. Vurderingane er baserte på at utgiftsnivået i den nye kommunen blir slik som i Strand kommune. Konklusjonen er då at: «...effektiviseringspotensialet korrigert for utgiftsbehov og ekstra korrigert for basistilskudd (dette blir ikkje på krona helt korrekt å gjere det slik men tett på), er på **100,2 mill** kroner pr år.»

Ressursar som blir frigjorde ved effektivisering i kommuneorganisasjonen kan settast inn i styrking av tenestene. Den nye kommunen skal til dømes ha ein rådmann, ikkje tre. Denne effektiviseringa vil over tid gi grunnlag for å styrke innsatsen i skule, heimesjukepleie, kultur eller på andre prioriterte tenesteområde. Effektivisering inneber ikkje at kommunen skal spare pengar, men at kommunen kan nytte meir av ressursane på høgt prioriterte oppgåver.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigne kommunar er at vi går glipp av store effektiviseringspotensial.*

#### Kraftinntekter.

Alle tre kommunane har ekstraordinære inntekter frå kraftproduksjon som skjer i kommunane. Av konsesjonskraftinntektene går i dag om lag **30 mill** kroner årleg til fylkeskommunen av di folketalet i Hjelmeland og i Forsand er for lågt til å utnytte konsesjonskrafta til lokal bruk eller sal. Ved samanslåing blir det samla folketalet i den kraftproduserande kommunen så stort at desse kraftinntektene kjem til kommunen.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigne kommunar er at vi går glipp av store kraftinntekter. Desse midlane kunne vore brukt til å styrke tenestene til innbyggjarane i den nye kommunen.*

### **Premissar for løysing av kommunen sine oppgåver**

#### Tenesteutvikling

Kommunal tenesteutvikling blir stadig meir kompetansekravjande. Skal vi kunne levere tenester til innbyggjarane med den kvaliteten som dei ventar og i tråd med dei krava som er sett i lovverket og frå statlege styremakter må vi ha sterke fagmiljø der fleire medarbeidarar med ulik spisskompetanse til saman kan dekke kompetansekravet i dei einskilde tenesteområda og samtidig ha utviklingskraft til å gjere tenestene betre og meir effektive. Kompetansebehovet er ikkje statisk, det aukar frå år til år i takt med sterkare lovregulering, skjerpa krav frå Staten og auka krav frå innbyggjarane. Det som var godt nok i går vil ikkje halde i morgon. Kommunane må derfor styrke kompetansen på alle område.

Til dømes vil krava til kommunal plan- og byggesaksforvaltning ikkje kunne dekkast av ein arkitekt åleine eller av ein ingeniør åleine slik situasjonen var på 70-talet. Gjennom fleire lov- og forskriftsendringar er krava til kommunen på dette feltet skjerpa samanhangande gjennom 50 år. Det krevst både teknisk, planfagleg, kartfagleg og juridisk spisskompetanse for å løyse desse oppgåvene tilfredsstillande.

Dei minste kommunane kan ikkje halde seg med slik kompetanse i full breidde. Det er ikkje stillingar nok til å ha den spesialiseringa som trengs og fagmiljøa i dei små kommunane blir for små til at det er attraktivt for godt utdanna personar å søke desse stillingane.

Kampen om den godt utdanna arbeidskrafta er hard. Lønsvivået i kommunal sektor er relativt lågt og kommunane må vere konkurransedyktige på andre faktorar, slik som utviklande fagmiljø, god organisering, sterk fagleg leiing og høve til fagleg utvikling. Små kommunar kan ofte ikkje tilby dette.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigen kommune er å akseptera at gapet mellom den kompetansen kommunen har til råddel og den kompetansen som trengs for å løyse oppgåvene på ein tilfredsstillande måte, veks.*

#### Interkommunalt samarbeid

Greier ikkje kommunane å løyse oppgåvene sjølve må dei finne løysingar i interkommunalt samarbeid. I våre kommunar blir det stadig behov for å etablere nye samarbeid for å møte krava frå lovverket og frå innbyggjarane. Kommunane blir meir og meir avhengige av interkommunale tiltak. Akkurat no står felles Kommunalt Akutt Døgntilbod, utvida felles legevakt, felles utprøving av velferdsteknologi og felles barnevern på dagsorden. Nye behov kjem stadig oftare til syne.

Eitt av måla med kommunereforma er at kommunane skal bli mindre avhengige av interkommunalt samarbeid. Slike tiltak er administrativt ressurskrevjande, det fører til bindingar på den kommunale ressursdisponeringa, meir makt til administrative organ og det gir svekka politisk styring med tenestene.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigen kommune er å bli stadig meir avhengig av interkommunalt samarbeid og akseptere at ein større del av tenester og avgjerder blir utført i vertskommunen.*

Som eigen kommune vil det framleis vere høve til å løyse oppgåvene i interkommunalt samarbeid. Føresetnadene er likevel at grannekommunen framleis er der og at grannekommunen ynskjer å samarbeide om oppgåvene. Vi kjenner ikkje resultatet av kommunereforma, men vi kan ikkje ta for gitt at kommunane vil vere der som tidlegare. Å satse på at dei oppgåvene kvar kommune har plikt til å løyse skal kunne løysast i interkommunalt samarbeid er derfor risikabelt.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigen kommune er å ta sjansen på at det etter kommunereforma er ein grannekommune som kan og vil etablere interkommunalt samarbeid om oppgåveløysinga.*

## Premissar for lokale arbeidsplassar

Kommunen er til for å gi innbyggerane gode tenester og for å vere lokal styremakt. Innbyggarperspektivet må stå i sentrum i alle omstillings- og utviklingsprosessar. Kommunereforma har heller ikkje ei målsetting knytta til lokal sysselsetting. Mange er likevel opptatt av kva effektar kommuereforma har på arbeidsplassar i lokalsamfunnet.

Dei tre kommunane har i dag om lag 1 500 tilsette til saman, 355 i Hjelmeland, 970 i Strand og 175 i Forsand. Som styringsgruppa har drøfta og avklart under behandling av tema Lokalisering av tenester vil dei fleste tenestene halde fram som no i lokalsenter og i kommunedelsenter i den nye kommunen. Dei fleste tilsette i kommunane er knytt til skule, barnehage og helse- og omsorg. Dei aller fleste av dei tilsette i dei tre kommunane vil halde fram som tilsette i lokale arbeidsplassar på same staden som i dag. For desse arbeidsplassane vil endring av kommunestrukturen ikkje verke inn på tilfanget av lokal sysselsetting.

Eit mindretal av dei tilsette, inntil om lag 85 av 1500 tilsette, kan få arbeidsplassen heilt eller delvis på ein annan stad. Dette gjeld arbeidsplassar i sentraladministrasjonen og i tenester som barnevern, NAV Sosial, plan- og bygg osv. Ein del av desse er tilsett i tenester som uansett er planlagt overførde til interkommunale samarbeid, slik som til dømes brann, eller tenester der interkommunalt samarbeid er til vurdering, slik som til dømes barnevern. Ein del av desse 85 vil altså uansett få endringar i arbeidssituasjonen sin, uavhengig av kommunestrukturen.

Det store tilfanget av interkommunalt samarbeid som er etablert gjer at mange arbeidsoppgåver knytt til Forsand og/eller Hjelmeland alt er flytta til Jørpeland. Døme er PP-tenesta, Skatteoppkreving, Brannfaglege oppgåver, støttefunksjon for legevakt. Og fleire er under planlegging. Vidare utbygging av interkommunalt samarbeid vil derfor også føre til at lokale arbeidsplassar i Forsand og Hjelmeland blir omlokaliserte til Jørpeland.

På andre sida kan kommunesamanslåing også trygge lokale arbeidsplassar som elles kan bli usikre. Eit døme på dette er diskusjonen omkring eitt eller to omsorgssenter i Hjelmeland kommune. I omstillingsprosessen blei det vurdert at eitt omsorgssenter var nok kapasitet i høve til behovet i kommunen og det var framlegg om avvikling av det eine. Skulle det bli ein større kommune med vekst i folketalet vil det neppe vere tvil om behovet for den kapasiteten som alt er bygd opp og dei lokale arbeidsplassane vil bli tryggare.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigen kommune er at arbeidsplassar i sentraladministrasjonen og nokre andre tenester i kommunen framleis kan vere i lokalsamfunnet.*

*Ved alternativt å satse på større utvikling av interkommunalt samarbeid vil mange av desse arbeidsplassane likevel bli omlokaliserte til regionsenteret.*

*Det er og ein premis at lokale arbeidsplassar som kunne vore sikra ved at ny kommune har større og aukande folketal, kan bli mindre sikre ved at kommunen held fram som eigen kommune.*

## **Premissar for utvikling av lokaldemokratiet og kommunen som lokal styremakt.**

### Politisk handlingsrom

Eit viktig mål i kommunereforma er eit sterkt lokaldemokrati.

Det FoU-arbeidet som er gjort omkring samanhengen mellom storleik på kommunen og styrken i lokaldemokratiet tyder på at styrken i lokaldemokratiet i liten grad er avhengig av kommunestrukturen. Det kan like gjerne vere godt lokaldemokrati i ein stor kommune som i ein liten kommune. Styrken i lokaldemokratiet blir avgjort av andre faktorar enn storleik.

Føresetnaden for å ha eit sterkt lokaldemokrati er at det er gode rammevilkår for det politiske arbeidet.

- Det første som må vere til stades er eit **tilfang av politiske arbeidsoppgåver**. Eit sterkt lokaldemokrati treng eit stort tilfang av reelt politiske saker og spørsmål der ulike verdibaserte alternativ syner det politiske handlingsrommet. Er det politiske arbeidstilfanget lite, vil politikken bli driftsretta og administrativ og skillett mellom administrativt og politisk ansvar blir utydeleg.
- Det andre som må vere til stades er eit **politisk handlingsrom / ressursmessig spelerom**. Kommunen må ha oppgåver som gir rom for reelle politiske val og ressursar til disposisjon som kan settast inn på ulike alternative tiltak slik at politikken blir uttrykt gjennom ulike verdibaserte løysingsalternativ som kommunen har høve til å gjennomføre. Statleg detaljstyring, øyremerking og kontroll er med på å redusere handlingsrommet.
- Det tredje som må vere til stades som grunnlag for ein sterk lokalpolitisk arena er fagleg og **administrativ kraft** til å greie ut og framstille saker slik at det klargjer moglege val og gjer greie for konsekvensane.
- Det fjerde som må vere til stades er ein **kompetent organisasjon** som har kraft til å sette dei politiske vala ut i konkrete tiltak.

*Ein viktig premiss ved å halde fram som eigen kommune er å legge til grunn at kommunen i dagens struktur vil ha tilstrekkeleg tilfang av politiske arbeidsoppgåver, eit stort nok politisk handlingsrom/ ressursmessig spelerom, nok administrativ kraft og ein kompetent organisasjon slik at det gir gode rammevilkår for det lokalpolitiske arbeidet.*

### Nærleik og distanse

Større kommunar kan gi oppleving av større avstand mellom innbyggjarane og dei som styrer i lokalsamfunnet. Personar og grupper har lettare tilgang til dei politiske leiarane i små kommunar og kan få større påverknad. Nærleik mellom dei som styrer og dei som blir styrde blir ofte sett på som ein føremon. Men nærleiken i små kommunar kan og utfordre kravet om likebehandling og rettferd. For kommunen som lokal styremakt er distanse også ein kvalitet. Tette band mellom einskildpersonar eller grupper og politikarane kan vere eit tillitsproblem for lokaldemokratiet. Dette er synleg kvar dag i norske kommunar. Innbyggerundersøkingar i kommunane i vår region syner at folk er godt nøgde med dei kommunale tenestene. Men det er svake resultat på spørsmål om tillit til likebehandling og rettferd i avgjerdene.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigen kommune er å ikkje få sunnare distanse mellom personar og grupper i lokalsamfunnet og dei som har avgjerdsrett i kommunen.*

#### Nye oppgåver

Kommunereforma legg og opp til at større kommunar skal gi grunnlag for overføring av nye oppgåver frå stat og fylke til primærkommunen og at det blir mindre behov for statleg detaljstyring og kontroll. Regeringa har varsla ei melding om nye oppgåver til kommunane våren 2015. Nye oppgåver vil styrke kommunen som lokalpolitisk arena og gi auka politisk handlingsrom.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigne kommunar i dagens kommunestruktur er at det blir vanskelgare å få overført nye oppgåver til kommunane og å få redusert behovet for statleg detaljstyring og kontroll.*

#### Utviklingskraft

Det er i politikken natur å strebe etter utvikling, fornying og betring. Skal kommunen tene som ein god arena for lokaldemokratiet og det politiske arbeidet er det ikkje nok å halde «status quo». Målet må vere at kommunen er pådrivar i arbeidet for fornying, endring og effektivisering. Dette krev stor utviklingskraft i kommuneorganisasjonen. Kvar for seg vil små kommunar ha lite ressursar og kompetanse for systematisk utviklingsarbeid. Slår vi ressursane våre saman kan vi få til meir enn vi kan greie kvar for oss.

*Ein viktig premis ved å halde fram som eigne kommunar er at kommuneorganisasjonane ikkje vil ha den utviklingskrafta som vi kunne få ved å slå ressursar og kompetanse saman.*

Søren Jensen

Jon Ola Syrstad

Dag Flackè