

# Statusbilde for NN kommune

---

Analysemal for arbeidet med kommunereformen

Fylkesmannen i Troms

*Versjon pr 22.12.2014 - etter høring i kommunene og internt hos Fylkesmannen*

## Innhold

|   |    |
|---|----|
| Forord.....   | 4  |
| Sammendrag .....  | 6  |
| 1 Demografiske og sosioøkonomiske forhold .....                 | 7  |
| 1.1 Befolkningsutvikling 1990-2014 .....                        | 7  |
| 1.2 Befolknings sammensetning 1990-2040 .....                   | 7  |
| 1.3 Bosettingsmønster internt i kommunen .....                  | 7  |
| 1.4 Levekår .....   | 7  |
| 1.5 Avstander og kommunikasjoner .....                          | 7  |
| 2 Kommuneøkonomi.....   | 8  |
| 2.1 Økonomisk status og utvikling .....                         | 8  |
| 2.2 Enhetskostnader innenfor tjenestene.....                    | 8  |
| 2.3 Eiendomsskatt, gebyrer og avgifter .....                    | 8  |
| 3 Kommunens rolle som tjenesteyter .....                        | 9  |
| 3.1 Kommunens organisering.....                                 | 9  |
| 3.1.1 Organisasjonskart .....                                   | 9  |
| 3.1.2 Interkommunalt samarbeid.....                             | 9  |
| 3.1.3 Tverrsektorielt samarbeid i kommunen .....                | 9  |
| 3.2 Planlegging, administrasjon og virksomhetsstyring .....     | 10 |
| 3.3 Barnehage.....  | 10 |
| 3.4 Grunnskole .....  | 11 |
| 3.5 Barnevern .....   | 12 |
| 3.6 Sosiale tjenester i Nav .....                               | 12 |
| 3.7 Pleie og omsorg og kommunehelse .....                       | 13 |
| 3.7.1 Pleie- og omsorgstjenesten .....                          | 13 |
| 3.7.2 Kommunehelse.....   | 13 |
| 3.7.2.1 Fastlege- og legevaktordning .....                      | 14 |
| 3.7.2.2 Forebygging: Helsestasjons- og skolehelsetjeneste ..... | 14 |
| 3.7.2.3 Psykisk helsearbeid og rusarbeid .....                  | 14 |
| 3.7.3 Samhandlingsreformen .....                                | 14 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 3.8 | Tekniske tjenester .....                                      | 14 |
| 3.9 | Kultur og kirke .....   | 15 |
| 4   | Kommunens rolle som myndighetsutøver .....                    | 16 |
| 5   | Kommunens rolle som samfunnsutvikler .....                    | 17 |
| 6   | Kommunen som demokratisk arena .....                          | 19 |
| 7   | Oppsummering av kommunens analyse .....                       | 20 |
| 8   | Kilder.....   | 21 |
|     | Vedlegg.....  | 22 |
|     | Vedlegg 1: Nærmere om kriteriene for god kommunestruktur..... | 22 |

## Forord

Regjeringen Solberg la 14. mai 2014 frem Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015. Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Regjeringen er opptatt av at kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.

Regjeringens mål for en ny kommunereform er følgende:

### 1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

### 2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

### 3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

### 4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Ved behandlingen av kommunereformen 18. juni 2014 sluttet Stortinget seg til Regjeringens mål.

Stortingsflertallet har understreket at det er et utredningsansvar for alle kommuner. Dette er å forstå slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing, samt gjøre vedtak innen våren 2016, i tråd med det tidsløp som er skissert i kommuneproposisjonen.

Regjeringens ekspertutvalg har anbefalt ti kriterier for god kommunestruktur 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 som tjenesteyter, myndighetsutøver,

samfunnsutvikler og demokratisk arena, og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og er anbefalt som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier rettet mot kommunene er som følger:

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

Et første steg i prosessen med å utrede mulige sammenslåinger vil være å skaffe en oversikt over hvor kommunen selv står og å kartlegge styrker, svakheter og de viktigste utfordringene som kommunen står overfor.

I denne sammenheng har Fylkesmannen utarbeidet et forslag til mal for hvordan kommunene kan lage et slikt statusbilde med en vurdering av kommunens styrker, svakheter og viktigste utfordringer innenfor de fire ulike rollene som kommunene skal ivareta.

Formålet med statusbildet er å gi en oversikt over hvor kommunen står i dag når det gjelder demografisk utvikling, økonomisk status og kommunens rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, sett hen til de nevnte kriteriene.

Malen inneholder sentrale spørsmål som kommunen bør ta stilling til, og relevant statistikk for den enkelte kommune. I tillegg til ovennevnte mal og statistikker vil Fylkesmannen bidra med en kort vurdering av vårt syn på kommunen innenfor de forskjellige tjenesteområdene og rollene.

Det er viktig å understreke at Fylkesmannens materiale er et tilbud om bistand til kommunenes utredningsarbeid. Kommunene står fritt til å vurdere om dette er noe de vil benytte helt eller delvis i sitt arbeid.

Fylkesmannen håper at ovennevnte materiale sammen med kommunes egne styringsdokumenter, planverk (samfunnsplan, arealplan) og lokalkunnskap om vesentlige forhold vil gi kommunen et godt grunnlag for grundige analyser og vurderinger av kommunens ståsted.

Fylkesmannen vil kunne bistå i bruken av malen og statistikk. Det vil bli vurdert å avholde samlinger for medarbeidere som skal arbeide direkte med utarbeidelse av statusbildet hvis kommunene ønsker det eller dersom vi ser at det er behov for dette.

Skrift merket med rødt i dokumentet er statistikk eller vurderinger som Fylkesmannen vil fylle inn i malen.

## **Sammendrag**

Oppsummering av rapportens hovedkonklusjoner.

# 1 Demografiske og sosioøkonomiske forhold

## 1.1 Befolkningsutvikling 1990-2014

Kommunens vurdering

- Årlig utvikling i absolutte tall, og prosentvis årlig utvikling sett i forhold til utviklingen for Troms og landet som helhet
- Befolknings sammensetning etter alder
- Fødselsoverskudd/underskudd, netto flytting og inn-/utvandring
- Flytting mellom kommuner

## 1.2 Befolknings sammensetning 1990-2040

Kommunens vurdering

- Befolkningsframskrivinger til 2020, 2030 og 2040
- Befolknings sammensetning etter alder til 2020, 2030 og 2040
- Antall yrkesaktive pr. pensjonist

## 1.3 Bosettingsmønster internt i kommunen

Kommunens vurdering

- Andel av befolkningen som bor i tettsteder
- Folketallsutviklingstrekk internt i kommunen
- Flytting

## 1.4 Levekår

Kommunens vurdering

- Utdanningsnivå i kommunen
- Arbeidsledighet
- Andel innvandrere, andel enslige forsørgere
- Uførepensjonister
- Folkehelseprofil

## 1.5 Avstander og kommunikasjoner

Kommunens vurdering

- Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret
- Avstander mellom kommunesentre i regionen
- Bredbånd

## 2 Kommuneøkonomi

Beskrivelse av den kommunens økonomiske situasjon.

### 2.1 Økonomisk status og utvikling

Inntekter – nivå og sammensetning

Utgifter – fordeling pr sektor

Skatteinntekter pr innbygger

Økonomisk soliditet – netto driftsresultat, lånegjeld, disposisjonsfond.

Underliggende økonomisk balanse – faktorer som avdragsutsettelse, premieavvik, momskompensasjon mv.

Økonomiplan 2015-2018: utvikling i nøkkeltall

Hvordan er kommunens investeringsbehov og investeringsevne i årene fremover?

I hvilken grad gir kommunens økonomiplan svar de på de økonomiske utfordringene fremover i tid?

|  |
|--|
| Fylkesmannens vurdering av økonomisk utvikling og status |
|--|

### 2.2 Enhetskostnader innenfor tjenestene

- Brutto driftsutgifter pr bruker av tjenesten

### 2.3 Eiendomsskatt, gebyrer og avgifter

- Oversikt over eiendomsskatt og brukerbetaling



### 3 Kommunens rolle som tjenesteyter

Regjeringens kriterier:

| Samfunnsmessige hensyn  | Kriterier  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Kvalitet i tjenestene</li><li>• Effektiv bruk av samfunnets ressurser</li><li>• Likeverdighet</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tilstrekkelig kapasitet</li><li>• Relevant kompetanse</li><li>• Effektiv tjenesteproduksjon</li><li>• Økonomisk soliditet</li><li>• Valgfrihet</li></ul> |

#### 3.1 Kommunens organisering

- Hvordan er kommunen organisert?

##### 3.1.1 Organisasjonskart

- Strukturelle endringer som er gjort senere år, både organisatorisk og innenfor de ulike tjenestene.
- Sykefravær blant ansatte, totalt og pr tjeneste (tall kan eventuelt også vises under hver tjeneste)
- Samisk forvaltningsområde

##### 3.1.2 Interkommunalt samarbeid

- Oversikt over interkommunale samarbeid som kommunen deltar i.
- Har tjenester organisert som interkommunalt samarbeid spesielle utfordringer med tanke på tjenestekvalitet, kostnad, rekruttering, styring og kontroll, informasjon eller dialog mellom vertskommune og de(n) andre kommunen(e)

| Tjeneste | Type samarbeid (interkommunalt samarbeid eller vertskommune-samarbeid) | Ansvarlig leverandør (kommune/selskap) | Samarbeidskommuner |           |  |  |  | Andre involverte |
|----------|--|--|--------------------|-----------|--|--|--|------------------|
|          |  |  | Kommune 1          | Kommune 2 |  |  |  |                  |
|          |  |  |                    |           |  |  |  |                  |

##### 3.1.3 Tverrsektorielt samarbeid i kommunen

- Hvordan fungerer det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen, jf. bl.a. Sjumilssteget?

## 3.2 Planlegging, administrasjon og virksomhetsstyring

### 1. Organisering av planoppgaver:

- Hvordan er kommunens planoppgaver organisert i dag?
- Hvordan er kommunens kompetanse og kapasitet innenfor planlegging?

### 2. Status for kommunens overordnede planarbeid:

- Hva er status på kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel?
- Hvordan ser kommunen på mulighetene for å utøve overordnet planlegging i fremtiden?
- Antall dispensasjonssaker knyttet til arealbruk?
- I hvilken grad er de ulike sektorene ivaretatt i kommunens planarbeid?
  - Hvilke særskilte utfordringer har kommunen knyttet til forvaltning og ivaretagelse av sektorene miljø, landbruk, reindrift, klima, folkehelse, universell utforming, barn og unge (oppvekst) og samfunnsikkerhet i planlegging?
- Folkehelse:
  - Har kommunen utarbeidet oversikt over befolkningens helse og faktorer som påvirker den?
  - Inneholder kommuneplanens samfunnsdel mål og strategier som gjelder hensyn til befolkningens helse?
  - Har kommunen samfunnsmedisinsk kompetanse og annen folkehelsefaglig kompetanse?
- Samfunnsikkerhet og beredskap:
  - Hva er status for helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan etter sivilbeskyttelsesloven?
  - Hvor robust er kommunen med tanke på å håndtere uforutsette hendelser?

### 3. Administrasjon og virksomhetsstyring:

- Hvordan er kommunens kompetanse og kapasitet innenfor administrasjon og virksomhetsstyring, herunder budsjett, økonomiplan, økonomirapportering og regnskap?

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

## 3.3 Barnehage

Hvordan er tjenesten organisert i dag?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor barnehagetjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere barnehagetjenester i fremtiden?

Hvordan er rekrutteringen av barnehagelærere og assistenter?

Sentrale funn i brukerundersøkelser

Sykefravær blant ansatte

- Antall barnehager (kommunale og private)
- Antall stillinger/årsverk.
- Andel av netto driftsutgifter/budsjettets størrelse.
- Antall barn 1-2 år og 3-5 år og utvikling siste 10 og 5 år og prognosene neste 10/20 år.
- Dekningsgrad: Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til antall innbyggere 1-2 år og andel barn 3-5 år med barnehageplass forhold til antall innbyggere 3-5 år.
- Andel ansatte med barnehagelærerutdanning
- Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning
- Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning
- Andel assistenter med barne- og ungdomsarbeiderfag, barnehagelærer- eller annen pedagogisk utdanning.
- Brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

### 3.4 Grunnskole

Hvordan er tjenesten organisert i dag?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor grunnskoletjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere grunnskoletjenester i fremtiden?

- Antall grunnskoler (kommunale og private)
- Antall elever 6-12 år og 13-15 år, utvikling siste 10 og 5 år og prognosene neste 10/20 år
- Antall stillinger/årsverk.
- Antall elever pr kommunal skole
- Gjennomsnittlige grunnskolepoeng (elevenes læringsutbytte)
- Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring
- Andel lærere som er 50 år og eldre, og antall lærere som er 60 år og eldre.
- Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning
- Andel lærere med videregående utdanning eller lavere
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10. årstrinn

- Spesialundervisning
- Nasjonale prøver
- Elevenes læringsmiljø: Resultater fra elevundersøkelsen (mobbing etc.)
- Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO
- Statistikk om pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)

Fylkesmannens vurdering av tjenesten.

### 3.5 Barnevern

Hvordan er tjenesten organisert i dag?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor barnevernstjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere barnevernstjenester i fremtiden?

- Antall brukere
- Barn med undersøkelse ift. innbyggere 0-17 år.
- Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år
- Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år
- Stillinger med fagutdanning pr 1000 barn 0-17 år
- Andel barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan
- Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder (over flere år)
- System for brukerundersøkelser i barnevernstjenesten (Ja/nei)

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

### 3.6 Sosiale tjenester i Nav

Hvordan er tjenesten organisert i dag?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor sosialtjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere sosialtjenester i fremtiden?

- Antall sosialhjelpsmottakere ift. innbyggere 20-66

- Stønad pr. mottaker.

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

## 3.7 Pleie og omsorg og kommnehelse

### 3.7.1 Pleie- og omsorgstjenesten

Hvordan er pleie- og omsorgstjenesten organisert i dag? Har kommunen er godt dimensjonert omsorgstrapp i tråd med målsetningene i samhandlingsreformen? Vil kommunen ha etablert kommunal akutt døgnenhet (KAD) før 1. januar 2016?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor pleie- og omsorgstjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere pleie- og omsorgstjenester i fremtiden?

- Antall stillinger/årsverk
- Utvikling antall innbyggere 67-79 år og 80 år og over siste 10 og 5 år prognosene neste 10/20 år
- Legetimer og fysioterapitimer pr uke. pr. beboer i sykehjem og akutt døgnenhet
- Antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester
- Andel årsverk i brukerrettede tjenester med fagutdanning
- Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning fra videregående skole
- Demens – tilbud til demente. Utfordringer
- Utvikling i antall ressurskrevende tjenester (antall brukere mv.): Bestille tall fra Helsedirektoratet om utvikling i antall brukere og tilskudd/egenandel. Forklare utvikling (økning i antall vedtak eller nye brukere)
- Brutto driftsutgifter pr mottaker av hjemmetjenester
- Brutto driftsutgifter, institusjon, pr kommunal plass

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

### 3.7.2 Kommnehelse

Hvordan er den samfunnsmedisinske tjenesten organisert i dag? Antall kommuneoverlegestillinger i kommunen eller de kommunene man samarbeider med? Hvor mange er godkjente spesialister i samfunnsmedisin?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor kommnehelsetjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere kommnehelsetjenester i fremtiden?

### 3.7.2.1 Fastlege- og legevaktordning

- Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, (fastleger)
- Egen eller interkommunal legevakt?
- Vakthypighet for leger i turnus
- Andel spesialister i allmenmedisin blant fastleger og legevaktsleger
- Turnover, rekruttering, vikarbruk

### 3.7.2.2 Forebygging: Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

- Kapasitet og kompetanse innenfor helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Årsverk for helsesøstre
- Legeårsverk i helsestasjon og skolehelsetjeneste

### 3.7.2.3 Psykisk helsearbeid og rusarbeid

- Hvordan er arbeidet med psykisk helse og rus?

Andel netto driftsutgifter for sosialtjenestens om går til tilbud til personer med rusproblemer

Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere

Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere

Andel nyinnflyttede med psykiske lidelser

Andel nyinnflyttede rusmiddelbrukere

### 3.7.3 Samhandlingsreformen

- Status og utfordringer knyttet til gjennomføring av reformen.  
Folkehelse: Ny folkehelselov

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

## 3.8 Tekniske tjenester

Hvordan er tjenestene organisert i dag - vei, vann og avløp, renovasjon, brann og redning, landbruksforvaltning ,kart og oppmåling.

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor tekniske tjenester, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

Hvordan ser kommunen på mulighetene for å levere tekniske tjenester i fremtiden?

Hvordan er tilgang på nødvendig kompetanse?

Hva er fornyingstakten i vann- og avløpsnettet?

Fylkesmannens vurdering av tjenesten

### 3.9 Kultur og kirke

Hvordan er tjenestene organisert i dag (kulturskole, kino, bibliotek, idrett, lag og foreninger, kirke)?

Har kommunen spesielle styrker, svakheter eller utfordringer innenfor kultur- og kirketjenesten, sett hen til kriteriene for å ivareta rollen som tjenesteyter?

## 4 Kommunens rolle som myndighetsutøver

| Samfunnsmessige hensyn   | Kriterier  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Rettssikkerhet</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tilstrekkelig kapasitet</li><li>• Relevant kompetanse</li><li>• Tilstrekkelig distanse</li></ul> |

Kommunene utøver myndighet på flere områder. Det innebærer at kommunen fatter vedtak i medhold av lover og forskrifter og bestemmelser i kommunens egne planer.

Saksbehandlingen skal både være forsvarlig og effektiv. Kravet til forsvarlig saksbehandling er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp, og skal ivareta partenes interesser i alle faser av saksbehandlingen. Formålet er at saker som tas opp til behandling skal få et mest mulig riktig utfall. Effektivitet er grunnleggende i kommunens myndighetsutøvelse. Både innbyggerne, kommunen, næringslivet og samfunnet for øvrig er avhengig av at forvaltningssaker behandles innen en fornuftig tidsramme, og med en grundighet som står i forhold til sakens omfang og kompleksitet, og slik at innbyggerne får avgjort sine rettskrav innen rimelig tid.

- Hvordan vurderer kommunen sin kapasitet og kompetanse når det gjelder sin oppgave som myndighetsutøver innenfor de ulike myndighetsområder? (Plan- og bygningsloven, miljø/forurensning, landbruk, barnehage etc.)
- Hvordan ser kommunen på mulighetene for å ivareta myndighetsrollen på en god måte i fremtiden?
- Har kommunen gode rutiner og systemer for myndighetsutøvelse, og i hvilken grad blir disse etterlevd i praksis?
- Hvordan er tilgangen på juridisk kompetanse i dag?
- På hvilke juridiske områder har kommunen kjøpt tjenester i 2014?
- Hvordan er saksbehandlingstidene og kvaliteten på saksbehandlingen?
- Hva er omfang av klagesaker, og fordeling pr. forvaltningsområde?
- Har kommunen utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger?
- Er det utfordringer knytte til offentleglova mht. innsyn og svar på henvendelser?

Samlet bilde av kommunen



## 5 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

| Samfunnsmessige hensyn  | Kriterier  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn</li><li>• Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</li><li>• Tilstrekkelig kapasitet</li><li>• Relevant kompetanse</li></ul> |

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler dreier seg om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

- Hvordan er arbeidet med samfunnsutvikling organisert i kommunen i dag?
- I hvilken grad har kommunen kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling?
- Hvordan ser kommunen på mulighetene for å ivareta samfunnsutviklerrollen på en god måte i fremtiden?
- På hvilke samfunnsutviklingsområder har kommunen kjøpt konsulenttjenester i 2014?
- Hvordan er situasjonen i kommunen når det gjelder næringsutvikling og sysselsetting, og hvor ser man sitt utviklingspotensial på disse områdene?
- Hvordan utfører kommunen sin rolle som tilrettelegger for næringsvirksomhet? Klarer kommunen å etablere samarbeid, og støtte lokale initiativer, med innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner i kommunens samfunnsutviklingsarbeid?
- Hvordan er markedet for boliger og fritidsboliger i kommunen?
- Hva gjør kommunen med hensyn til stedsutvikling og det å skape attraktivitet i egen kommune (areal og bygninger, ulike typer stedlige tilbud, stedlig identitet, kultur og omdømme)?

### Arbeidsmarked

- Utvikling i antall arbeidsplasser over tid
- Arbeidsplasser fordelt på næring
- Arbeidsplasser i offentlig/kommunal/privat sektor
- Pendlingsomfang og pendlingsstrømmer
- Heltid/deltid

Kommunens vurdering

## Næringsliv

Spesielle fortrinn og utfordringer

- Relevant statistikk

## 6 Kommunen som demokratisk arena

| Samfunnsmessige hensyn   | Kriterier  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Betydningsfulle oppgaver og rammestyring</li><li>• Lokal politisk styring</li><li>• Levende lokalt folkestyre</li><li>• Aktiv lokal politisk arena</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Høy politisk deltagelse</li><li>• Lokal politisk styring</li><li>• Lokal identitet</li></ul> |

- Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hvilke utfordringer har man på dette området?
- **Hvordan er valgdeltakelsen?**
- Hvilke partier er representert og hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene?
- I hvilken grad har den kommunale administrasjonen nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte?
- Hvordan oppleves styringen av tjenester som er underlagt interkommunalt samarbeid, sett i et lokaldemokratisk perspektiv?
- Hvilke opplevelser har man av det økonomiske og politiske handlingsrommet i kommunene, og hva har dette å si for det politiske engasjementet?
- Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid, jf. nominasjonsprosessen til kommunevalg 2015?
- I hvilken grad opplever politikerne at de har regional tyngde og slagkraft overfor fylkeskommunale og statlige myndigheter?
- Hvordan er det politiske samarbeidsklimaet på tvers av kommunegrensene?
- Hva viser eventuelle undersøkelser som kommunen har gjort mht. innbyggernes identitet til bygd, kommune og region?
- Hvordan drives lokalpolitisk styring-overordnet styring eller detaljstyring?
- Hvordan er forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret?
- Er det en aktiv lokalpolitisk arena (f eks via frivillige foreninger, aksjoner)?

KMD er i gang med å utarbeide en egen veileder om lokaldemokrati, og har bedt Kompetansesenteret for Distriktsutvikling (KDU) om innspill til dette. Innholdet vil bli publisert på nett utover vinteren og våren. En samlet veileder skal publiseres primo juni 2014.

## 7 Oppsummering av kommunens analyse

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

Fylkesmannen vil evt. utarbeide tabeller med oppsummering av SSB/KOSTRA-baserte indikatorer innenfor de ulike kriteriene.

## 8 Kilder

Statistikk er hentet fra:

- SSB
- KOSTRA (KOMmune –Stat- Rapportering)
- Utdanningsdirektoratet
- Folkehelseinstituttet

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Nærmere om kriteriene for god kommunestruktur

| Samfunnsmessige hensyn   | Kriterier  |
|--|--|
| <b>Tjenesteyting</b>   |  |
| Kvalitet i tjenestene<br>Effektiv bruk av samfunnets ressurser<br>Likeverdighet  | Tilstrekkelig kapasitet<br>Relevant kompetanse<br>Effektiv tjenesteproduksjon<br>Økonomisk soliditet<br>Valgfrihet<br>Statlig rammestyring |
| <b>Myndighetsutøvelse</b>  |  |
| Rettsikkerhet  | Tilstrekkelig kapasitet<br>Relevant kompetanse<br>Tilstrekkelig distanse   |
| <b>Samfunnsutvikling</b>   |  |
| Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn<br>Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet | Funksjonelle samfunnsutviklingsområder<br>Tilstrekkelig kapasitet<br>Relevant kompetanse   |
| <b>Demokratisk arena</b>   |  |
| Betydningsfulle oppgaver og rammestyring<br>Lokal politisk styring<br>Levende lokalt folkestyre<br>Aktiv lokal politisk arena                                      | Høy politisk deltakelse<br>Lokal politisk styring<br>Lokal identitet<br>Bred oppgaveportefølje<br>Statlig rammestyring                     |

Ekspertutvalget har anbefalt 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 rettet mot 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 rettet mot staten:**

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

#### ***Nærmere om kriteriene***

##### **1. Tilstrekkelig kapasitet**

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

##### **2. Relevant kompetanse**

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

##### **3. Tilstrekkelig distanse**

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal

habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

#### **4. Effektiv tjenesteproduksjon**

Større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

#### **5. Økonomisk soliditet**

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

#### **6. Valgfrihet**

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

#### **7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder**

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

#### **8. Høy politisk deltakelse**

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større



kommuner legger i dag i større grad tilrette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

## **9. Lokal politisk styring**

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

## **10. Lokal identitet**

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

## **11. Bred oppgaveportefølje**

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

## **12. Statlig rammestyring**

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.