



# FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Sakshandsamar: Anne Karin Hamre  
Telefon: 57 65 51 08  
E-post: akh@fmsf.no

Vår dato  
25.09.2009  
Dykkar dato

Vår referanse  
2009/4029 - 330  
Dykkar referanse

Kommunal- og regionaldepartementet  
Pb 8112 Dep  
0032 OSLO

## Nye statlege reformer og utfordringar knytt til dagens kommunestruktur

### 1. Bakgrunn

Vi har berre generalistkommunar. Det betyr at vi bør kunne forvente at Solund med sine knapt 900 innbyggjarar skal løyse oppgåvene like godt som Bærum med sine 110.000. Og det er ofte gjennom kommunesektoren staten ønskjer å få løyst oppgåvene sine – og gi oss dei tenestene innbyggjarane får eit lovmessig krav på. Staten kjem i aukande grad med krav og forventningar som mange små kommunar ikkje er i stand til å etterleve åleine - utan at dette har vore sagt i klare ordelag.

Vi er i ferd med å sjå slutten på NAV-reforma som 1/3 av politikarane har sett eit negativt stempel på. Med dyktige folk ved roret, kom den her i fylket betre ut enn snittet. Vi står framføre gjennomføring av samhandlingsreforma, vi har fått plandelen av ny plan- og bygningslov frå 1. juli, vi har endringsprosessar i gong i skulesektoren og vi ser auka krav til klimaplanlegging.

Samstundes opplever vi at små administrasjonar er sårbare for omstillingar og at det er ein svært ujamn kompetanse. Det rike tal samarbeidsordningar har demokratiske utfordringar medan det er små insentiv til å slå kommunar saman.

Det er ein fare for at reformene kjem snøggare og er meir omfattande enn kommunane har ressursar til å gjennomføre. Det kan i sin tur føre til A-, B- og C-kommunar som leverer ulike tenester til innbyggjarane.

Våre 26 kommunar har i snitt drygt 4000 innbyggjarar. Vi veit at det er ein stram økonomi i mange av dei og at dei har ein ujamn kompetanse. Vi er ikkje overtydde om at sentrale reformer har eit godt nok mottakarapparat. Vi er urolege for likeverd og balanse i dei omstillingane vi står framføre.

Hovudkontor  
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 65 50 05  
Ora.nr 974 763 907

Landbruksavdelinga  
Fjellvegen 11, 6800 Førde  
Postboks 14, 6801 Førde  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 72 32 50

E-post:  
post@fmsf.no  
Internett:  
www.fylkesmannen.no/sfj

## 2. Endringar

### a) Samhandlingsreforma – krav og utfordringar knytt til interkommunalt samarbeid

Reforma er omfattande og der det også er planlagt store finansielle overføringer. Auka tilgong på midlar vil understøtte forventningane. Døme på eksisterande krav og forventningar innanfor helsetenesta som føreset interkommunalt samarbeid, er kravet til smittevernlege i beredskap, etablering av mottak for valdsutsette og berekraftige legevaktordningar. Samhandlingsreforma inneber ei radikal endring ved at det no vert sagt direkte at ei forsvarleg kommunehelseteneste føreset omfattande samarbeid mellom små og mellomstore kommunar.

Slikt interkommunalt samarbeid medfører monalege utfordringar. Motivasjonen er ulik mellom kommunane fordi fordeling av nytte og kostnader er ulik. Løysingane vil innebere å ta stilling i konfliktfylte spørsmål mellom anna knytt til lokalisering. Dette er vanskelegare innafor ramma av interkommunalt samarbeid enn innanfor ein kommune. Interkommunalt samarbeid er ressurs- og kompetansekravjande og inneber ei svekking av lokaldemokratiet. I sum trugar utfordringane sjansen for å lukkast med gjennomføringa av samhandlingsreforma.

### b) Klima

Som ei systematisk arbeidsoppgåve for kommunane, er klimautfordringar relativt nytt. Det er så langt ingen signal frå regjeringa eller Stortinget som tilseier at arbeids- og ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa skal vere annleis for handteringa av klimaarbeidet, enn for andre typar oppgåver. Vi tek det som gitt at hovudprinsippet om kommunane sitt sjølvstendige ansvar innanfor eigne geografisk område vil auke.

Klimautfordringa vil innebere oppgåver lokalt og regionalt innanfor både utslepps- og tilpassingsområdet. Skal Noreg klare å oppfylle internasjonale forpliktingar m.o.t. reduksjon av klimagassutslepp, og skal vi klare å tilpasse oss klimaendringane som kjem, vil kommunane måtte få ei svært sentral rolle.

Klimaarbeidet vil utfordre kommunane på både kompetanse og økonomiske ressursar. Kunnskapar og forståing vil vere ein føresetnad for å kunne identifisere og setje i verk tiltak som kan bidra til ein reduksjon av lokale klimagassutslepp. Det vil òg vere ein nødvendig føresetnad for å forstå kva grep som må gjerast for å tilpasse kommunen til verknadane av eit endra klima. Økonomiske ressursar vil vere ein viktig føresetnad for å kunne omsetje tankar og idear til praktisk politikk.

### c) Arealplanlegging

Av 26 kommunar har i dag berre 11 av dei ein kommuneplan (arealdel) som er yngre enn 5 år slik kravet er, 9 kommunar har ein plan som er 5 – 10 år gamal og dei siste 6 har ein plan som er eldre enn det. To av dei eldste kommuneplanane frå 1991 blir truleg ferdig rullert i løpet av året. Samtidig registrerer vi at den planfaglege kunnskapen og erfaringa burde vore betre i dei fleste kommuneadministrasjonane, parallelt med at landbrukskompetansen er sterkt redusert og den miljøfaglege kompetansen er nesten heilt borte. Mange kommunar har det derfor vanskeleg med å halde ei forsvarleg og langsiktig arealplanlegging. Resultatet er derfor ei mengde søknader om dispensasjonar, dette har om lag dobla seg dei siste 5 åra.

Plan- og bygningslova av 1997 overførde mykje av ansvaret relatert til bygningskontroll og tilsyn til private aktørar. Ein verknad av denne overføringa var ein sterk reduksjon av kommunane sin bygningsmessige kompetanse.

Sogn og Fjordane har eit areal på totalt 18 600 km<sup>2</sup> og like over 107 000 innbyggjarar. Med berre knapt 6 personar per km<sup>2</sup> skulle det tilsei at vi har rikeleg av plass å boltre oss på. Ser vi nærare på kva areal som faktisk er interessante og eigna for busetnad, jordbruk, vegar og utbygging, vert biletet eit heilt anna. Det meste av aktiviteten skjer i dalbotnane og på den heller smale stripa mellom fjord og fjell, så her har vi ofte arealbrukskonfliktar.

Utfordringane på dette området vil auke dei komande åra, til dømes ved auka fokus på strandsona og kystsonoplanlegging, jordvern, biologisk mangfald, kulturlandskap og auka ras- og flaumfare.

Den nye plan- og bygningslova stiller også strengare krav til arealplanlegging, med ei klar målsetjing om grundigare og betre arealplan og færre dispensasjonar. Regelverket, spesielt knytt til konsekvensutgreiingar, er komplisert og krevjande for kommunane. Alle utgreiingar og omsyn må bakast inn i ein framtidsretta kommuneplan. Skal kommunane make denne oppgåva, må dei både auke den faglege kunnskapen og prioritere dette planarbeidet administrativt og politisk. Denne utfordringa er såpass stor at det neppe er realistisk at relativt små kommunar vil kunne løyse dette på eiga hand. Viss ikkje kommunane blir større, ligg den mest nærliggjande løysinga i meir interkommunalt planfagleg samarbeid.

#### d) Skule- og barnehageutvikling

Det er klare krav til kvalitetsutvikling og kvalitetssikring i styringsdokumenta som gjeld skular og barnehagar. Dette handlar både om å utvikle og etablere gode system, men også om å setje i verk prosessar som bidrar til at vi kan nå lokale og nasjonale mål. I fylket har vi mange små skular og barnehagar i små kommunar. Ei utvikling vi har sett lenge er at 2-nivå organisering for nokre av kommunane gjer at fleire skular og barnehagar får lite draghjelp i utviklingsarbeid. Organiseringa er ikkje til hinder for dette, men vi har registrert at modellen har ført til nedbygging av stillingar og kompetanse på kommunenivå. Vi veit frå forskning at samhandling mellom nivåa er ein viktig føresetnad for kvalitetsutvikling i kommunane.

Rektorar og styrarar får eit stort ansvar utan å få meir tid til dette, og det kan skorte på både tid og kompetanse til lovpålagte oppgåver. Mange rektorar på små skular har undervisningsplikt, ingen inspektørar og ikkje kontorhjelp. Svært låg rekruttering til ledige skuleleiarstillingar kan vere eit symptom på at oppgåvene er for omfattande og ansvaret for stort. Dersom det er mangel på gode leiarar, får dette konsekvensar for kvaliteten i skular og barnehagar.

Det er også ofte eit manglande forventingsstrykk frå skuleeigar som gjer det vanskeleg å få prioritert nødvendige utviklingstiltak. Manglande kompetanse på leiarnivå både på einings- og kommunenivå kan svekke haldninga til oppfylling av lov- og forskriftskrav. Vi ser også at det ikkje er utvikla gode nok samhandlingsstrukturar i kommunane som gjer at det er kapasitet til å fange opp den omfattande mengda av informasjon som kjem om skule- og barnehageområdet. Vår vurdering er at einingane og leiarane der mange stader ber for stort ansvar for kommunane sine tilbod og lovpålagte oppgåver.

Avvik og merknader som kjem fram gjennom tilsyn vil ein del kommunar ha problem med å rette på. Det er ofte lite kapasitet på kommunenivå til å følgje opp nødvendig kvalitetssikrings- og utviklingsarbeid. Kvaliteten på rapportering er svekka fordi oppgåvene blir lagt til einingsnivå utan tilstrekkeleg støtte og hjelp frå kommunenivå.

Rettane til brukarane av skule- og barnehage blir dimed utsette dersom det manglar kompetanse både på einings- og kommunenivå.

### 3. utfordringar

#### a) Kompetanse

Årsrapportane våre viser at saksomfanget i barnevernstenesta har auka sterkt over tid, medan det på langt nær har vore same vekst i talet på tilsette. Frå 1997-2008 auka talet på saker med 77,5%, og talet på meldingar med 66,5%. Årsverk som kommunane har rapportert, syner i same periode ein auke på 22,5%. I 2008 vart det registrert ein nedgang på tre årsverk i den kommunale barnevernstenesta. Sju kommunar har etablert interkommunalt samarbeid om barnevern, noko som har bidrege til sterkare fagmiljø. 15 av kommunane våre har to årsverk eller mindre til barnevern.

Fagområde som arealplanlegging, miljøvern og landbruk meiner dei tapar i prioriteringskampen mot velferdsoppgåvene helse og utdanning. Den manglande prioriteringa innan kommuneplanlegging handlar i stor grad også om tilgjengeleg kompetanse. Små kommunar må ofte prioritere ressursar til dagleg drift. Det kan verte vanskeleg å få tid til fagleg oppdatering, og fagmiljøa er sårbare ved sjukdom og jobbskifte.

Sidan 2007 har 2/3 av rådmennene i fylket slutta. Sjølv om nær halvparten av desse gjekk av med pensjon, stiller vi spørsmål om slitasjen på rådmannen blir for stor når kommunar slit med vanskeleg økonomi over lengre tid, og mykje av arbeidet handlar om nedskjeringar.

#### b) Rekruttering og folketalsutvikling

Det er generelt vanskeleg å få søkjarar med spisskompetanse til stillingar i fylket. I deler av fylket blir det brukt mykje ressursar på å rekruttere. Grunnane til at det er slik kan vere fleire; små fagmiljø kan opplevast som lite attraktive fordi utviklingsmoglegheitene er avgrensa og moglegheiter for jobbskifte er færre enn i større kommunar. I kommunar/område med ein avgrensa arbeidsmarknad, kan det vere ei utfordring å få relevant arbeid for eit par. Nokre kommunar nyttar flittig delbrøkar når dei skal tilsetje folk.

Fleire kommunar har varsla at det er vanskeleg å få kvalifiserte søkjarar til helse- og sosialfag. Enkelte kommunar har og problem med å rekruttere lærarar og førskulelærar. Ei gransking utført av KS i Sogn og Fjordane, syner ei skeiv alderssamansetning blant tilsette i skule og helse. Mellom 20 og 25% av dei tilsette er over 57 år, noko som inneber ei auka rekrutteringsutfordring i åra som kjem for desse tenestene.

Frå og med 2007 snudde folketilveksten i Sogn og Fjordane frå minus til ein liten pluss, men vi er saman med Finnmark det fylket med absolutt lågast folketilvekst. 12 av 26 kommunar opplevde nedgang i folketalet siste året. Vi har ei forholdsvis stor nettoutflytting av kvinner og

menn i alderen 20-29 år. Over tid er trenden at regionsentra har folketalsauke, medan utkantkommunane opplever nedgang.

c) Økonomi

Det er stor variasjon i økonomisk handlingsevne mellom kommunane. Vi har nokre kommunar med høge inntekter frå naturressursar, medan fleirtalet har høge utgifter knytt til sine tenester fordi dei har ein vanskeleg geografi med spreidd busetnad. Målt i netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter kjem derfor fylket ut med eit svakare gjennomsnitt enn for alle kommunane i landet.

Eit svakt netto driftsresultat betyr at det er mindre att til eigenfinansiering av investeringar og avsetjing til reservar. Dette fører til høg gjeld og kommunane blir meir sårbare ved uføresette hendingar. Dei har lite økonomisk handlingsrom. Det siste er ei av forklaringane til at fylket har hatt mange kommunar innmeldt i Robek.

Målt etter betalingsevna - gjeld i prosent av driftsinntekter - er kommunane svakare enn landsgjennomsnittet. Det betyr at ein større del av kommunane sine inntekter går til finansutgifter, og ikkje til tenesteproduksjon. Det uroar oss og at stadig fleire kommunar berre betalar minimumsavdrag, og som følgje av det aukar lånegjelda.

#### **4. Korleis løyse dei strukturelle utfordringane i kommunesektoren?**

Som vi har peika på i dette brevet, opplever vi at kommunane i Sogn og Fjordane har mange utfordringar knytt til folketalsutvikling, geografi, økonomisk berevne og kompetanse til å løyse stadig nye statleg pålagde oppgåver.

På den andre sida har betre infrastruktur opna for større bu- og arbeidsområde, der stadig fleire innbyggjarar får tilgang til tenester og arbeid i nabokommunar. Betre infrastruktur, meir komplekse oppgåver og behov for horisontal samordning, har gitt ulike samarbeidsløysingar mellom kommunar.

Vi finn mange uformelle og formelle læringsnettverk mellom kommunane våre, og ei rekkje formaliserte kommunesamarbeid rundt ulike tenester. Dei mest omfattande, formaliserte samarbeidsløysingane i fylket vårt finn vi truleg i Sunnfjordregionen. Her har kommunane etablert felles rekneskapskontor (tre kommunar) og felles IKT-teneste (ti kommunar) etter vertskommunemodellen. I tillegg har Sunnfjord og Ytre Sogn legevaktsamarbeid (ni kommunar) som IKS. Andre samarbeidsområde der tal kommunar som deltek varierer, er PPT, næringsutvikling, revisjon, arbeidsgjevarkontroll, sekretariat for kontrollutvala, brann og renovasjon. I dei andre regionane i fylket er det etablert mange tilsvarande samarbeidsordningar, m.a. eit godt fungerande IKT-samarbeid i Nordfjord og samarbeid innan landbruk, skule og barnevern i regionane Sogn og HAFS.

Positive effektar kommunane melder om frå desse samarbeida, er meir robuste fagmiljø, at små kommunar får tilgang på kompetanse dei elles ikkje kunne hatt sjølve, stordriftsfordelar og at habilitetsutfordringane vert færre. Samstundes opplever kommunane det som utfordrande at samarbeidspartane varierer, mykje tid går med til koordinering, og at kommunesamarbeida har styringsmessige, kostnadmessige og demokratiske utfordringar. Kommunesamarbeida "lever

ofte sine egne liv” utan sterk medverknad frå kommunane som ikkje har vertskommune- eller koordineringsansvar.

Ny plan- og bygningslov, fleire oppgåver knytt til klima, NAV-reforma og samhandlingsreforma som no er på trappene, krev mykje ressursar, auka kompetanse og evne til samordning både horisontalt og vertikalt. Etter vår vurdering er eksisterande kommunestruktur ikkje tilpassa løysing av dei mange og komplekse oppgåvene staten pålegg kommunane. Kompetansekrava blir vanskeleg å stette der det blir behov for meir spesialisert kunnskap.

Det betyr i neste omgang at fleire av dei reformene som etter kvart skal gjennomførast, berre får delvise løysingar fordi vi vil sitje att med C-kommunar – dvs kommunar som ikkje maktar fullt ut å ta del i det som blir kravd.

Kommunane er grunnplanken i mange teneste- og velferdsordningar. Dei er til for innbyggjarane og ikkje seg sjølve. Dei skal levere slik at innbyggjarane får dei same rettane og likeverdige tenester kor dei enn bur i landet. Det er Stortinget som fastset kva innbyggjarane har rett til, men det vil ofte vere kommunane som skal oppfylle dei krav og påbod som blir sett.

Samkommunemodellen er trekt fram i debatten rundt samhandlingsreforma. Innherred samkommune kan vise til mange positive erfaringar. Motførestillingane mot denne modellen har vore at samkommunen kan framstå som eit nytt forvaltningsnivå og at indirekte val og finansiering gir ei dårlegare demokratisk løysing. Det er og peika på at samkommunemodellen i praksis vil innebere oppgåvedifferensiering og eit brot med generalistkommunemodellen, med tilhøyrande styringsutfordringar for det statlege nivået.

Vi trur likevel dette er ei mogleg løysing å gå vidare med for delvis å kunne gjennomføre dei reformer som Storting og regjering fastset.

I prosjektet ”Framtidas kommunestruktur” som vart gjennomført i 2004, var trenden at regionsenterkommunane var opne for å vurdere kommunesamanslåing, medan omkringliggjande kommunar ville satse på interkommunalt samarbeid. NorgesBarometer si undersøking som vart presentert i Kommunal Rapport 26. august i år, syner at eit stort fleirtal av lokalpolitikarane meiner fleire kommunar bør slå seg saman.

I dag eksisterer det få insentiv for kommunar som ynskjer å slå saman. Dersom regjeringa vurderer å utgreie nye samarbeidsmodellar som svar på strukturutfordringar i kommunesektoren, vil vi sterkt oppmode til at det samstundes vert arbeidd med fleire stimuleringsordningar for kommunar som ser det som aktuelt å slå seg saman.

## 5. Konklusjon

Vi er urolige for ein kommunestruktur som smuldrar opp dei reformene som vi alle forventar skal skje. Fylkesmannen har eit tilsynsansvar, og vi finn det rett å peike på at det for oss synest å bli ei aukande utfordring at omfanget av reformer ikkje tek omsyn til ein fastlåst kommunestruktur.

I drøftinga kring samhandlingsreforma blir det peika på at fleire kommunar bør finne samarbeidsmodellar. Det same bør også vurderast ved bruk av plan og bygningslova, klima, skole, sosialsida og økonomi. Så langt er det samkommunemodellen som blir peika på som ei løysing. Det burde vere vilje også til å sjå på kommunestrukturen.

Og det bør i båd høve gjevast markante insentiv for å få til friviljuge løysingar.

Med helsing

Oddvar Flæte

Anne Karin Hamre  
assisterande fylkesmann

Kopi pr. e-post:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet Pb 8004 Dep 0030 OSLO  
KS i Sogn og Fjordane v Olav Lunden Skrivarvegen 7 6863 LEIKANGER