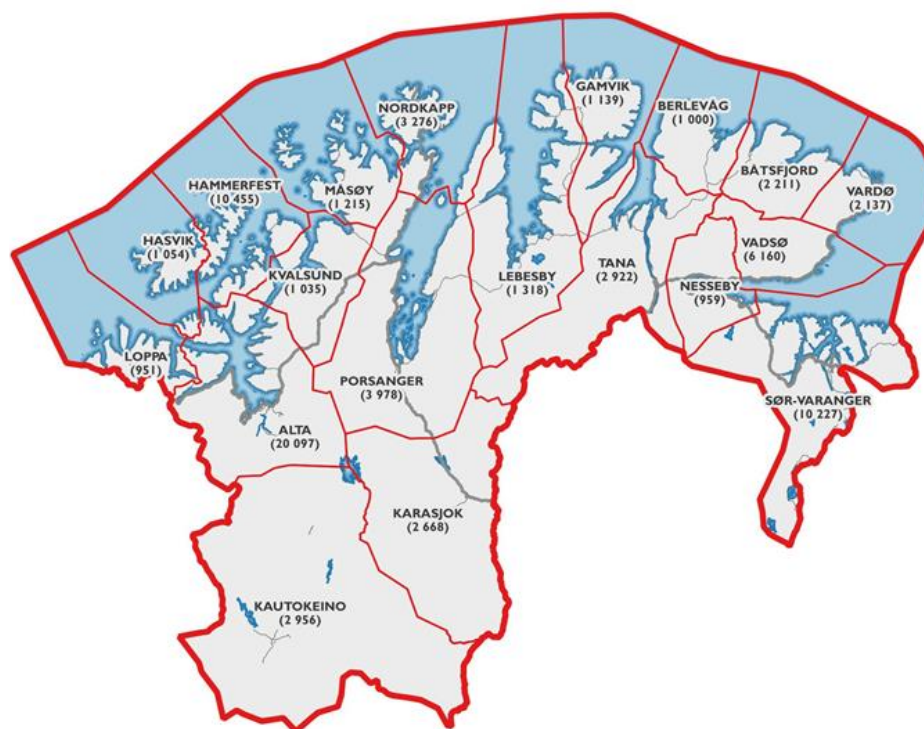


NIVI Rapport 2018:4

Gode grep i Finnmark

Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Finnmark

Av Geir Vinsand



Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fylkesmannen i Finnmark. Formålet er å kartlegge kommunenes hovedutfordringer og veivalg i den videre forvaltningsutvikling, sett fra ordførere og rådmenn i utvalgte kommuner. Utvalget dekker alle fylkets minste og mest sårbare kommuner.

Ansvarlig konsulent i NIVI Analyse har gjennomført alle intervjuer og står ansvarlig for presentasjon og tolkninger av innsamlet materiale. Som del av arbeidet har NIVI laget en reformskisse med elementer som skal presenteres og drøftes på et felles kommunemøte for Troms og Finnmark i februar 2019.

Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært assisterende fylkesmann Stian Lindgård og kommunaldirektør Jan-Peder Andreassen.

Sandefjord 21.desember 2018

Innhold

HOVEDPUNKTER	3
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	5
2 KORT OM KOMMUNEREFORMEN I FINNMARK	6
2.1 Magert resultat etter fire års arbeid.....	6
2.2 Fylkesmannens tilrådning	7
2.3 Fylkesmannens begrunnelser for større kommuner	9
3 RESULTATER FRA INTERVJURUNDE.....	10
3.1 Samfunn med store utviklingsmuligheter	10
3.1.1 Høy verdiskapning	10
3.1.2 Fem samfunnsmessige utfordringer	11
3.1.3 Sentraliseringstrend med innsparing i distriktene.....	12
3.1.4 De klassiske ulemper	13
3.1.5 Om kulturelle særtrekk	13
3.2 Kommunenes hovedutfordringer	14
3.2.1 Systemkrise uten nasjonal reaksjon	14
3.2.2 Manglende fagmiljø og personellmessig sårbarhet	15
3.2.3 Høyt inntektsnivå og vekslende omstillingsevne.....	16
3.2.4 Samiske utfordringer.....	18
3.2.5 Dårlig score på kommunebarometeret	19
3.3 Erfaringer fra kommunereformen	21
3.4 Inntrykk av det interkommunale samarbeidet	22
3.5 Løsningsstrategier og langsiktig målbilde	23
3.6 Synspunkter på Fylkesmannen	23
4 REFORMSKISSE	25
4.1 Tolkning av reformbehovet	25
4.2 Overgang til to-sporet kommunereform	25
4.3 Kommuneblokk, kommuneklynge og regionale tyngdepunkt.....	26
4.4 Mulige reformelementer i Finnmark.....	27

Hovedpunkter

Kartleggingen blant 22 ordførere og rådmenn i 13 kommuner i Finnmark tyder på at kommunereformen har manglet forankring og forståelse i mange av kommunene. Så langt er det vedtatt kun én sammenslutning i fylket (Hammerfest og Kvalsund). Kommunetallet endres fra 19 til 18 fra 2020.

Utfordringsbildet preges av lokalsamfunn med høy verdiskapning og store næringsmessige utviklingsmuligheter. Finnmark framstår som en nasjonal og internasjonal næringshage med naturressurser og muligheter for grønn og blå næringsutvikling i verdensklasse. Lokalsamfunnene i store deler av fylket mangler samtidig stabilitet og bærekraft. Det blir pekt på fem viktige samfunnsmessige utfordringer:

1. Negativ demografisk trend med langsiktig fallende folketall, tap av ungdom og flere eldre
2. Ensidig og sårbart næringsliv med behov for flere kompetansesarbeidsplasser og bedre tilrettelegging for lokal næringsutvikling
3. Bærekraftig samisk lokaldemokrati med likeverdige velferdstjenester
4. Utfordringer knyttet til integrering og deltakelse på tvers av etniske kulturer
5. Svakheter i samfunnets grunnleggende infrastruktur

Som viktige årsaker til stillstand og negative samfunnstrender blir det pekt på følgende:

- Sentralisering og effektivisering av statlig og fylkeskommunal virksomhet
- Defensiv nasjonal holdning til aktiv samfunnsutvikling og mindre forståelse for nødvendige investeringer i samfunnets grunnleggende infrastruktur
- Manglende industripolitikk og generell næringspolitikk som står i stil med de store mulighetene i nordområdene

På bakgrunn av kartleggingen trekkes det tre alvorlige konklusjoner om dagens kommuneforvaltning i de minste kommunene i fylket:

- Fra nesten samtlige kommuner i utvalget rapporteres det om ubalanser mellom kommunens lovpålagte oppgaver og lokale ressurser. Tilgang til nødvendig kapasitet og relevant kompetanse for å løse kommuneoppdraget er en hovedutfordring i alle kommunene.
- Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis er i strid med loven og bryter med nasjonale hensyn.
- Ledere i særlig utsatte kommuner uttrykker misnøye med at systemkrisen i deler av kommuneforvaltning i Finnmark vokser fram uten at den utløser nødvendig aksjon og handling fra overordnet myndighet

Disse konklusjonene er ikke til hinder for at det også fremkommer informasjon om positive utviklingstrekk i flere av kommunene. Fra et flertall av lederne blir det understreket at innbyggerne får likeverdige velferdstjenester som er i tråd med nasjonale krav og minst på høyde med standarder ellers i Kommune-Norge. Det blir sagt at utfordringer knyttet til rettssikkerhet finner sin løsning gjennom gode rutiner i den løpende saksbehandling og i samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Det blir også vist til vellykket gjennomføring av omstillinger i kommunens tjenestestruktur og ressursbruk til fordel for større innsats i nærings- og annen samfunnsutvikling.

Et flertall av informantene mener kommunereformen i all hovedsak var et pliktløp som har endt i en mislykket reform med høye prosesskostnader og så godt som ingen positive resultater. Flere

informanter rapporterer om tap av verdifull tid til kommuneutvikling og mindre interesse for å utvikle samarbeid mellom kommunene.

I kartleggingen blir det likevel vist til flere gode eksempler på samarbeid om kompetansekrevede oppgaver som planlegging, landbruksforvaltning, IKT, barnevern og legetjenester. Samtalene tyder imidlertid på at kommunesamarbeidet i Finnmark er svakere utviklet enn mange steder ellers i landet. Samarbeidet om administrasjon og velferdstjenester framstår som kortsiktig og shoppingorientert, uten forankring i felles IKT-system og langsiktige strategier for samarbeid. Også oppgavene innenfor samfunnsutvikling, herunder planlegging og næringsutvikling, virker preget av alenegang og svake fagmiljøer. Fylket har antakelig også en svakere regionrådsstruktur enn hva som er vanlig ellers i landet.

Alle de politiske og administrative lederne mener det er behov strukturelle grep å sikre bærekraftige kommuner og en mindre personavhengig kommuneforvaltning. Ledernes langsiktige målbilde for egen kommune kan sammenfattes som følger:

- 14 ser for seg videreføring av kommunen i kombinasjon med utvidet og mer systematisk interkommunalt samarbeid. Blant disse finner vi 8 ordførere og 6 rådmenn.
- 8 ønsker kommunesammenslutning og samtlige av disse mener det er behov for en regionkommune for å løse utfordringene. Blant disse finner vi 3 ordførere og 5 rådmenn.

Flere ser også behov for omstilling og effektivisering innenfor dagens kommuner.

Samtlige ordførere og rådmenn sier de har et nært og godt forhold til Fylkesmannen og at embetet ivaretar viktige roller overfor kommunen. Om tilsynsrollen gis ros for god tilgjengelighet og god kjennskap til kommunene. Kritisk omtale dreier seg om at Fylkesmannen lukker øynene for krisen i kommuneforvaltningen og mangler virkemidler for å gripe inn mot sviktende rettssikkerhet og lovbrudd i kommunene. Det etterlyses bedre veiledning i etterkant av tilsyn og det hevdes at det kan oppstå en rollekonflikt mellom tilsyn og veiledning. Det pekes også på at Fylkesmannen kan bruke lang tid for å avgjøre klagesaker og at embetet har variabel kompetanse, inkludert kulturforståelse og kunnskaper i samisk språk.

Informantene vektlegger at et større fylke ikke må bety at kjennskapen og nærheten til kommunene blir dårligere. Det foreslås at kommunedialogen bør legges opp regionvis og at Fylkesmannen bør ta ansvar for en samordnet dialog med de andre regionale statsetatene.

Informantene stiller seg overveiende kritiske til Fylkesmannens rolle i forbindelse med kommunereformen. Det skyldes primært ikke at Fylkesmannens ansatte gjorde en dårlig jobb, men at «han lot seg forlede og ble talerør for et håpløst prosjekt».

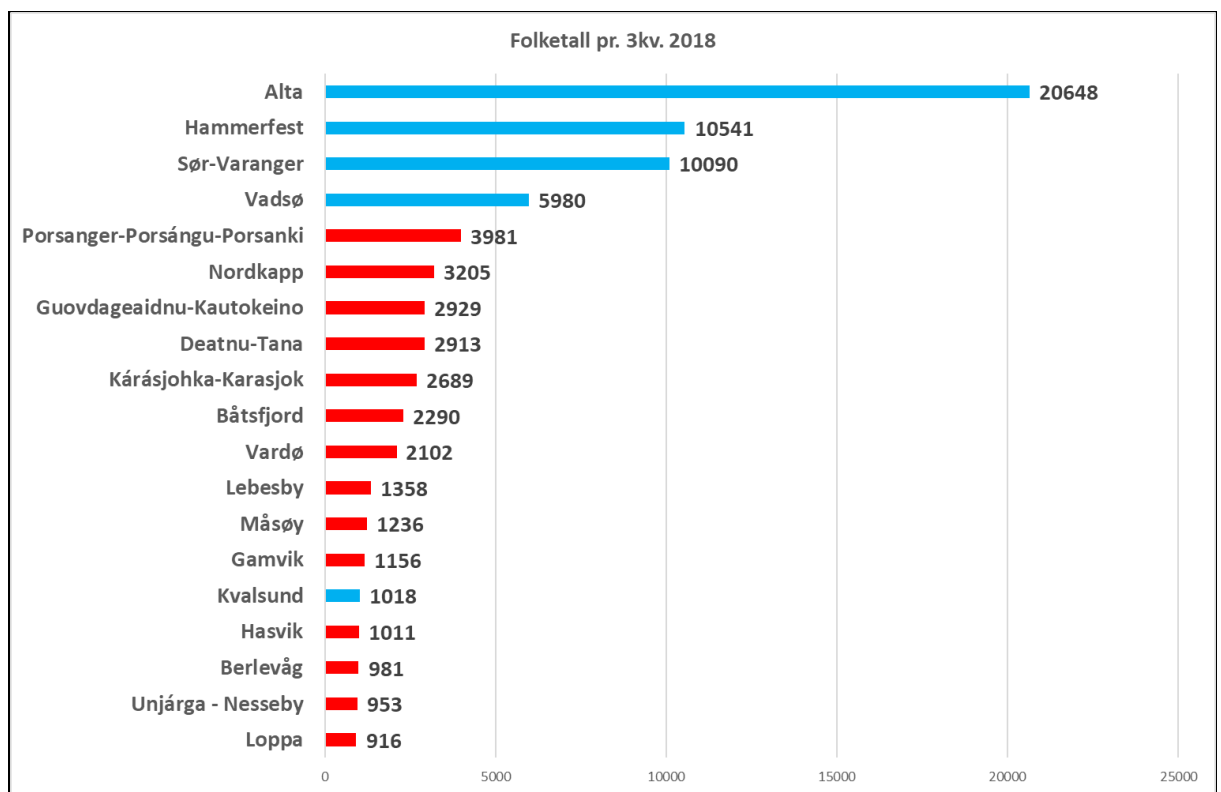
I dokumentet er det redegjort for en skisse til reform i kommuneforvaltningen i Finnmark som vektlegger forsterkning av regionale tyngdepunkter og utvidet samarbeid om kompetanse og tjenesteproduksjon. Digital fusjon og bedre oppfølging fra Fylkesmannen og regionale utviklingsaktører inngår i skissen. Det samme gjelder stimulanser til erfaringsoverføring og behov for videre kunnskapsutvikling om status og relevante løsninger for Finnmark.

1 Bakgrunn og problemstillinger

Foreliggende rapport er laget på oppdrag av Fylkesmannen i Finnmark. Formålet med prosjektet har vært å fremskaffe en oversikt over kommunenes viktigste utfordringer og synspunkter på videre veivalg, sett fra ordførerne og rådmennene i 14 utvalgte kommuner. Samme type kartlegging gjennomføres samtidig i Troms fylke. De faglige innspillene vil inngå i et videre arbeid med framtidig kommunedialog i det nye fylkesmannsembetet for Troms og Finnmark.

I dialog med oppdragsgiver ble det bestemt at kartleggingen skulle gjennomføres i alle kommuner utenfor fylkets største og mest sentrale kommuner dvs. alle kommuner unntatt Sør-Varanger, Vadsø, Alta, Hammerfest og Kvalsund. Hammerfest og Kvalsund slår seg sammen fra 1.1.2020.

Det ble satt som mål å gjennomføre intervju med alle ordførere og rådmenn i kommuner som er merket rødt i figuren nedenfor.



Figur 1.1 Innbyggertall pr. 3 kvartal 2018 i Finnmarks 19 kommuner. Kilde: SSB

Det er gjennomført intervju med 22 informanter, hvorav 11 ordførere og 11 rådmenn. Informantene dekker 13 av de 14 kommunene, alle unntatt Karasjok. I Øst-Finnmark dekker utvalget samtlige ordførere i 7 kommuner med tillegg av 6 rådmenn. I Vest-Finnmark er det gjennomført intervju med 4 ordførere og 5 rådmenn.

Intervjuarbeidet er gjennomført på telefon i perioden 22.oktober-10.desember 2018. NIVI har utelukkende møtt svarvillige informanter. Noe frafall må ses i sammenheng med at intervjuperioden falt sammen med en travel periode preget av budsjettarbeid og annet som har krevd ledernes oppmerksomhet.

Med ett unntak er alle intervjuer gjennomført på telefon. Samtalene har vart fra 20-30 minutter til over en time med enkelte informanter. En av rådmennene valgte å svare skriftlig på definerte spørsmål. Også i en del andre tilfeller har NIVI mottatt skriftlige innspill og konkretiseringer.

Når det gjelder Karasjok, er det nylig startet opp et eget omstillingsprosjekt i samarbeid med Fylkesmannen og KMD. Konsulent i NIVI har sett gjennom video av Fylkesmannens presentasjon i Karasjok kommunestyre 4.oktober 2018. NIVI har bedt andre informanter om vurderinger av situasjonen i Karasjok og har fått noen innspill som er tatt med i en samlet vurdering av reformbehov og løsningsstrategi.

Før intervjurunden startet ble det sendt ut informasjon om kartleggingen fra Fylkesmannen, inkludert hvilke temaer som skulle dekkes i samtalen. Følgende temaer og stikkord har dannet grunnlag for intervjuene:

1. Kommunens hovedutfordringer med vekt på muligheter for en positiv samfunnsutvikling, kommunens sårbarhet (økonomisk, faglig), særlig berørte tjenester/oppgaver/sektorer, evne til å løse nye oppgaver, behov for forsterkning og støtte utenfra
2. Erfaringer med kommunereformen, læringspunkter fra prosessen, tilfredshet med resultatet og behov for endring/videre reformarbeid
3. Status for samarbeid mellom kommunene, viktige endringer i samarbeidet etter 2014, behov og ønsker om forsterket samarbeid, med hvem, om hva og i hvilken form
4. Veien videre, mer samarbeid, ny runde om kommunestruktur eller andre løsninger, synspunkter på mulige nye reformelementer som overgang til to-spors reform, tyngdepunktutvikling, avlastning fra vertskommune, økt samhandling med de regionale aktørene etc.
5. Forventninger til fylkesmannen, synspunkter på tilgjengelighet og dagens kommunedialog, forslag til endringer i prosess eller virkemiddelbruk

Resultater fra kartleggingen er oppsummert i denne rapporten. NIVI står ansvarlig for alle tolkninger og analyser som er gjort på bakgrunn av innsamlet informasjon. Alle informanter har hatt mulighet for å kommentere utkast til rapport før offentliggjøring.

2 Kort om kommunereformen i Finnmark

2.1 Magert resultat etter fire års arbeid

I perioden 2014-2016 ble det gjennomført omfattende lokale prosesser i hele fylket med sikte på utredninger og klargjøring av kommunenes veivalg i kommunereformen. Resultatet etter gjennomføring av lokale prosesser, påfølgende arbeid med tilråding fra Fylkesmannen og deretter nasjonale prosesser i regi av KMD fram mot 8.juni 2017, kan sammenfattes følgende punkter:

- Det er vedtatt én kommunesammenslutning i fylket. Hammerfest og Kvalsund slår seg frivillig sammen fra 1.1.2020. Antall kommuner i Finnmark reduseres dermed fra 19 til 18. Kommunereformen berører dermed ikke de mest perifere og sårbare kommunene i fylket. Ingen av kommunereformens mål og intensjoner om sterkere kommuner er fulgt opp i Finnmark.
- Kommunestyrene i Alta og Vadsø stilte seg positive til sammenslutning, men tok vedtakene om selvstendighet i nabokommunene til etterretning. Heller ikke Sør-Varanger ønsket å vedta sammenslutning i denne omgang.
- Kommunestyrene i samtlige øvrige kommuner (14 kartleggingskommuner) vedtok at kommunen skulle bestå som egen kommune. Flere av vedtakene var forankret i opinionsmålinger og folkeavstemninger som viste klare flertall mot

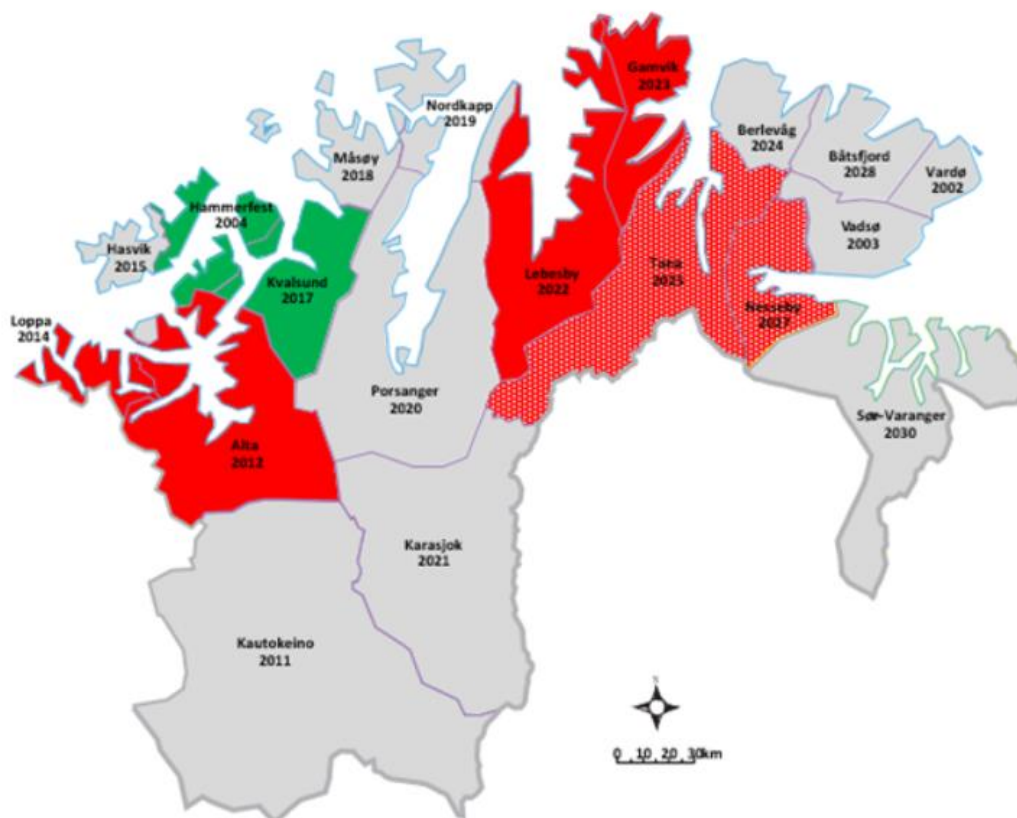
kommunesammenslutning. I flere av vedtakene blir det vist til at kommunestyret anser videreutvikling av det interkommunale samarbeidet mot nabokommuner som et bedre alternativ. Tana kommunestyre vektlegger evt. sammenslutning med Nesseby må være basert på frivillighet. Kommunestyret i Gamvik stoppet prosessen med Lebesby med begrunnelse at konsekvensene av en sammenslutning blir for store for den som ikke får kommunesenteret. Kommunestyret i Berlevåg understreker at kommunen foretrekker en storkommune i Øst-Finnmark hvis nasjonale myndigheter overprøver kommunens ønske.

2.2 Fylkesmannens tilrådning

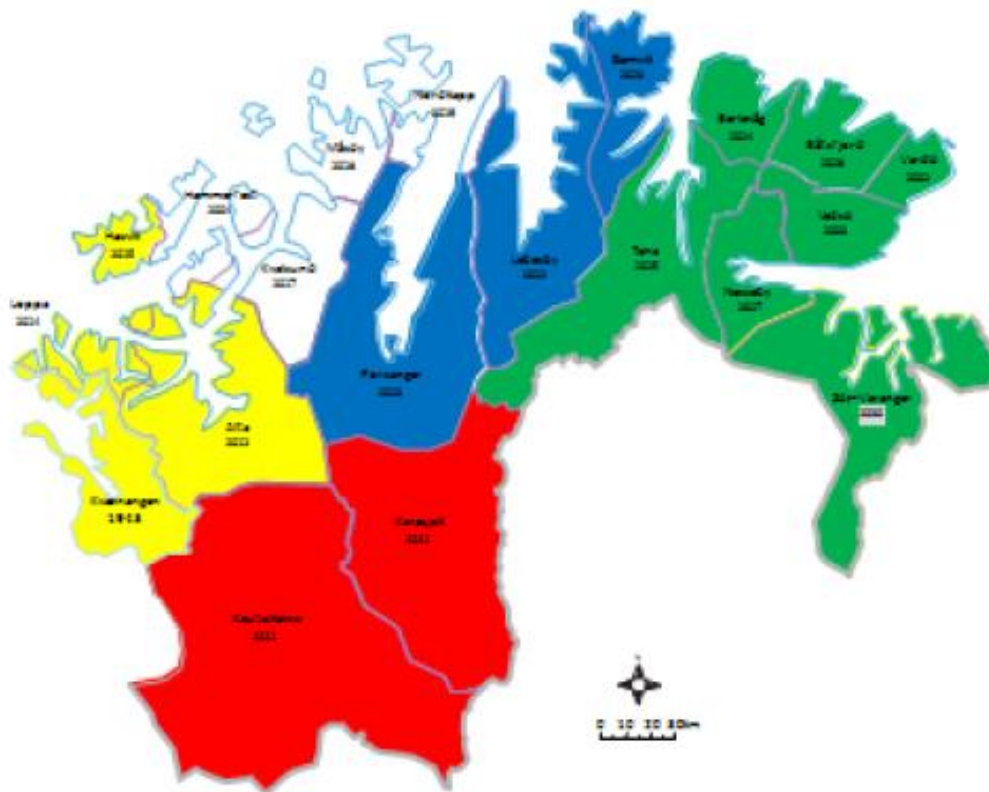
Fylkesmannens tilrådning, som ble avgitt 7.oktober 2016¹, kan sammenfattes i følgende punkter:

- Kommunene Hammerfest og Kvalsund ble anbefalt sammensluttet på bakgrunn av frivillighet
- Forutsatt at det var aktuelt å fravike frivillighetsprinsippet, anbefalte fylkesmannen en modell med 15 kommuner, med sammenslutning mellom Alta og Loppa, Gamvik og Lebesby, samt Nesseby og Tana.
- Fylkesmannen anbefalte at kommunereformen videreføres med et langsiktig mål om å utvikle Finnmark mot 5 regionkommuner:
 1. Varanger kommune (26.200 innbyggere i 2020), ved sammenslutning av Vardø, Vadsø, Nesseby, Tana, Berlevåg, Båtsfjord og Sør-Varanger
 2. Porsanger og Nordkinn kommune (9.800 innbyggere), ved sammenslutning av Porsanger, Lebesby og Gamvik
 3. Indre Finnmark kommune (5.500 innbyggere), ved sammenslutning av Karasjok og Kautokeino
 4. Hammerfest kommune (16.800 innbyggere), ved sammenslutning av Hammerfest, Kvalsund, Måsøy og Nordkapp
 5. Alta kommune (24.000 innbyggere), ved sammenslutning av Alta, Loppa, Kvænangen og Hasvik
- Kommunene ble oppfordret til å gjenoppta naboprosesser med intensjon å danne nye kommuner på mellomlang sikt. Fylkesmannen mente at dette kunne gjelde kommuner som Vardø, Berlevåg, Båtsfjord, Porsanger, Måsøy, Hasvik og Nordkapp.

¹ Kommunereformen. Fylkesmannens faglige tilrådning til framtidig kommunestruktur for Finnmark fylke



Figur 2.1 Modell med 15 kommuner i Finnmark. Kilde: Fylkesmannens tilråding.



Figur 2.2 Modell med fem regionkommuner i Finnmark, inklusiv grensendring. Kilde: Fylkesmannens tilråding

2.3 Fylkesmannens begrunnelser for større kommuner

Fylkesmannen la bl.a. følgende til grunn for sine anbefalinger:

- Det blir vektlagt at Finnmark fylke på grunn av lavt folketall, store reiseavstander og svak geografisk integrasjon ikke ensidig kan basere seg på kommunestørrelser på 15-20.000 innbyggere, slik ekspertutvalget for kommunereformen anbefalte. Fylkesmannen argumenterte for at de lange avstandene og det spesielle bosettingsmønsteret krever en avvikende tilpasning til nasjonale prinsipper.
- Fylkesmannen så for seg en dynamisk reformprosess over tid, der komplementære kommunepar med relativt korte reiseavstander går sammen i en første fase, før ytterligere fusjoner i retning av større regionkommuner vurderes. Fylkesmannen så dermed for seg en langvarig reformprosess med flere påfølgende sammenslutninger (seriefusjon).
- Fylkesmannen presiserte at sammenslutningen av de seks kommunene til tre, ikke ville bety at reformmålene nås fullt ut. Samtidig ble det vektlagt at disse sammenslutningene ville bety en gradvis utvikling i retning av mer robusthet i form av mer kapasitet, bedre kompetanse og økt distanse i organisasjonen. Fylkesmannen anbefalte med andre ord en gradvis forsterkning av systemkapasitet, der det nære nabopotensialet utnyttes først.
- Fylkesmannen så for seg at en regionmodell for Finnmark vil kreve investeringer i offentlig transport og infrastruktur med sikte å binde kommunene sterkere sammen i felles bo- og arbeidsmarkedsregioner. I fremtidsbildet inngikk også bedre utbygd informasjonsteknologi og bedre utnyttelse av digitale løsninger for å oppveie fysisk avstand.
- Fylkesmannen tok som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid ikke kunne anses som et alternativ til sammenslutning. Fylkesmannen pekte på blandede erfaringer med interkommunale løsninger, med henvisning til forsøk på samarbeid innenfor renovasjon, revisjon, forsøk med felles plankontor, etablering av felles økonomikontor og felles personalforvaltning og IKT. Fylkesmannen pekte også på styringsmessige utfordringer og prinsipielle innvendinger knyttet til lokaldemokratiets legitimitet (indirekte demokrati).
- Fylkesmannen la til grunn at hensynet til samisk språk og kultur ikke ville bli skadelidende i lys av foreslåtte kommuner på kort og mellomlang sikt. Samtidig ble det pekt på utfordringer knyttet til samisk språk og kultur ved en regionmodell, der resultatet kan bli at majoriteten av en sammenslått kommune kan ligge utenfor det samiske språkforvaltingsområdet. Fylkesmannen la til grunn at alle rettigheter bør bestå og at realisering av regionkommuner vil kreve nye insentiver og utvikling av nye finansieringsmodeller.

Som del av reformprosessen utarbeidet Fylkesmannen kommunebilder for samtlige av fylkets kommuner. Kommunebildene tok for seg vurderinger av kommunen som tjenesteyter, herunder planlegging, administrasjon, styring, samfunnssikkerhet og beredskap, i tillegg til sektorspesifikke gjennomganger. De ble også gjort omfattende vurderinger av demografiske og økonomiske utfordringer for den enkelte kommune. I løpet av reformprosessen ble også hver kommune invitert til å gjennomføre en egenrevisning i forhold til målene med reformen.

I tilrådningsdokumentet fra fylkesmannen ble det gitt til dels svært kritiske vurderinger av dagens kommuneforvaltning. Det gjelder mer eller mindre alle de 14 kommunene som inngår i foreliggende kartleggingsrunde. Fylkesmannen peker bl.a. på manglende økonomisk styring og bærekraft og ikke minst alvorlige utfordringer knyttet til manglende kompetanse og kapasitet på lovpålagte tjenesteområder. Fylkesmannen peker også på stor sårbarhet knyttet til myndighetsutøvelse og kvalitet på saksbehandling, som er viktig for ivaretagelse av rettssikkerhet. Fylkesmannen peker også på manglende planfunksjon og konkluderer med at mange av kommunene helt mangler utviklingskompetanse som er avgjørende for en effektiv tilrettelegging for bosetting og næringsutvikling.

Det skal understrekes at Fylkesmannens vurderinger er forskjellig mellom de aktuelle kommunene, inkludert at Fylkesmannen også fremhever eksempler på god lokal kompetanse, god tjenestekvalitet og god lokal styring i flere av de aktuelle kommunene.

Det er likevel ingen tvil om at Fylkesmannen mente det foreligger et omfattende reformbehov som krever en løsning for å unngå voksende ulikhet og sviktende rettssikkerhet i kommuneforvaltningen i Finnmark.

3 Resultater fra intervjurunde

I det følgende oppsummeres resultatene fra intervjurunden. Det er gjennomført en tverrgående temabasert analyse av den informasjon og de forklaringer som har framkommet i intervjuene. I bearbeidningen av innsamlet informasjon er det søkt etter mønstre og situasjonsbeskrivelser som gjelder flere kommuner. Sammenstillinger og tolkninger står for utrederens regning. Utkast til rapport har vært til gjennomsyn hos alle informanter som inngår i målgruppen.

3.1 Samfunn med store utviklingsmuligheter

I samtalene er det skilt mellom utfordringer for kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon med definerte roller og ansvar. Først oppsummeres synspunkter på samfunnsmessige utfordringer.

3.1.1 Høy verdiskapning

De delene av samtalene som har dreid seg om mulighetene for en positiv samfunnsutvikling i Finnmark, gir grunn til optimisme. Finnmark framstår som en nasjonal og internasjonal næringshage med naturressurser og muligheter for grønn og blå næringsutvikling i verdensklasse. Det framheves at Finnmark kan yte store bidrag til grønne skiftet gjennom fornybar kraftproduksjon og innovasjon innenfor havbruk, tradisjonelt fiske og fiskeforedling.

Det framheves at klimautfordringene medfører nye muligheter innenfor en rekke næringer som fiskeri og havbruk, maritime næringer, industri, bergverk og internasjonal handel. Reindrift, arktisk landbruk og reiseliv framheves som viktige vekstnæringer i flere av kommunene. Noen peker også på planlagt oppbygging av forsvaret. Andre på Finnmarks særskilte kompetanse innenfor sivil beredskap, grensehandel, samisk kultur og folk-til-folk samarbeid mot Russland og Finland.

I flere av samtalene framheves at kommunen har flere gode bedrifter som tjener godt og at det for tiden er mangel på stabil arbeidskraft. Det fortelles om god rekruttering til fiske med økte kvoter og gode priser. Det fortelles om vellykket omstilling av fiskeindustrien, om voksende havbruk og om investeringer i milliardklassen i grønn kraftproduksjon og nye industrianlegg. Finnmark framheves som særskilt godt tilrettelagt for utnyttelse av vindenergi. Reiselivet har vært i en positiv utvikling over lenger tid i flere av kommunene.

3.1.2 Fem samfunnsmessige utfordringer

Når det gjelder stabilitet og bærekraft som lokalsamfunn, pekes det på fem hovedutfordringer:

1. **Negativ demografisk trend** med langsiktig fallende folketall, tap av ungdom, flere eldre og en mer kostnadskrevenne befolkningsprofil
2. **Ensidig og sårbart næringsliv**, med behov for flere kompetansearbeidsplasser og bedre tilrettelegging for lokal næringsutvikling
3. **Bærekraftig samisk lokaldemokrati**, med behov for omstilling som styrker kommunen som en fullverdig samisk samfunnsarena med likeverdige velferdstjenester, god lokal kompetanse og effektiv ressursbruk
4. **Utfordringer knyttet til integrering og deltakelse** på tvers av etniske kulturer, med utfordringer knyttet til stor sosial kompleksitet, lavt utdanningsnivå, utenforskap og vedlikehold av parallellsamfunn
5. **Svakheter i samfunnets grunnleggende infrastruktur**, med mange eksempler på flaksehalser og svikt i muligheter for kommunikasjon med omverden

Fallende folketall blir beskrevet som dramatisk i noen av kommunene med opptil 40-50 prosent nedgang de siste 50 årene. Andre kommuner sier de er på en gradvis nedadgående trend og noen framhever at de har klart å bremse nedgangen til fordel for en liten vekst. Skjev og kostnadskrevenne alderssammensetning nevnes som en hovedutfordring i noen av kommunene, men ikke alle.

Ensidig og sårbart arbeidsliv nevnes av de fleste, med henvisning til at kommunen mangler arbeidsplasser som er attraktive for ungdom og arbeidstakere med høyere utdanning. Aktiv innsats i lokal næringsutvikling og bedre rammebetingelser for utnyttelse av lokale fortrinn framheves som en avgjørende forutsetning for stabilitet i folketall og bosetting.

Flere av lederne peker på utfordringer knyttet til integrering og deltakelse i lokalpolitikk og sivilsamfunn på tvers av ulike etniske kulturer. Det henvises til at Finnmark består av «tre stammer med tre språk og tre kulturer».

Intervjuene tyder på at de multietniske utfordringer forsterkes av en fjerde stamme som består av et stort antall arbeidsinnvandrere. Det blir nevnt at over 30 prosent av de sysselsatte i kommunen er arbeidsinnvandrere, i en annen samtale at 13 prosent av innbyggerne er fra Litauen.

Fra noen kommuner forklares at innvandrerne i økende grad tar med seg familie og velger fast bosetting framfor pendling. «Vi var et pendlersamfunn, men har blitt et parallellsamfunn». Det blir også sagt at «østeuropeerne tenker bare lønn og produksjon», «de deltar ikke i kommunen og det lokale organisasjonslivet» og at «lokaldemokratiet står i fare for å råtne på rot».

I tillegg nevner flere ledere at Finnmark preges av betydelig intern flytting av folk mellom kommunene. Det skjer årlig i forbindelse med reindriften og sesongarbeid i primærnæringene og fiskeindustrien. Fra flere blir det sagt at «vi er mange flere her om sommeren enn om vinteren» og at dette skaper utfordringer i lokalsamfunnene og den kommunale tjenesteproduksjonen.

Flere informanter nevner at det er stor boligmangel i kommunen, som dels skyldes manglende regulering av boliger fra kommunens side, men antakelig også manglende tilgang til aktuelle boligpolitiske virkemidler. I en av samtalene blir det sagt at «vi mangler boliger og burde hatt hotell». I en annen at «vi tilrettelegger ikke tomter fordi kommunen mangler planfunksjon og vi har ikke noen oppmåling». I en tredje samtale blir det sagt at kommunen mangler utleieboliger med henvisning til en privat næringsaktør setter opp brakkerigg for egne ansatte.

Fra noen informanter framheves lavt utdanningsnivå som en hovedutfordring. Det blir sagt at det lave utdanningsnivået i arbeidslivet og i befolkningen gjør det vanskelig å lykkes med lokalisering av kompetansesarbeidsplasser i kommunen. Det blir også sagt at pålegg om nye spesialiserte oppgaver og krav til formalkompetanse i kommunene er dårlig tilpasset det lokale arbeidsmarkedet.

I en av samtale blir det vektlagt at de stadig økte kravene til formalkompetanse i kommunene kan medføre dyrere og dårligere kvalitet på de kommunale tjenestene, framfor fleksibel bruk av lokal arbeidskraft med relevant realkompetanse.

I en annen samtale blir det sagt at kommunenes rekrutteringsutfordringer kan være minst like store i fylkets største kommuner som i de små. Det skyldes at kampen om arbeidskraften kan være hard i kommuner som har mange statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser.

Det skal nevnes at flere ledere peker på gjensidig positive stimulanser mellom statlige og kommunale arbeidsplasser, omtalt som «et vekselbruk» og utsagn som at «kommunens kompetanse er helt avhengig av at den statlige virksomheten er lokalisert i kommunen».

I samtale framkom mange synspunkter på samfunnets infrastruktur i fylket. Utfordringene knyttet til infrastruktur beskrives ofte som en kombinasjon av flere svakheter: «Vårt hovedproblem er å få varene ut, vi mangler både havn, vei, flyplass, og fiber». I en annen samtale blir det vist til «total ECOM-død» som en reell og sannsynlig gjentakende hendelse. Det blir sagt at svakhetene i den digitale infrastrukturen truer liv og helse og er en stor ulempe for lokal næringsvirksomhet og kommunens omdømme.

Svak regional og nasjonal samferdsel var en gjenganger i mange av samtale, med bl.a. henvisning til «feil internkommunikasjon i Finnmark». Det blir sagt at reiser både øst-vest og nord-syd i Finnmark kan ha karakter av rene ekspedisjoner «der vi i tillegg ikke vet om vi kommer fram». I flere samtaler blir det pekt på mulige lokale forbedringer og kommunikasjonsutløsende prosjekter som foreløpig ikke er prioritert i nasjonal transportplan, med henvisning til for liten samfunnsnytte, for lite folk og for lite ÅDT.

I samtale beskrives også lokale flaskehalser i infrastruktur. En engasjert ordfører forklarer: «I fjor hadde vi 60.000 gjestedøgn i det lokale reiselivet og en eksportverdi på fisk som utgjorde 1 milliard. Vi er avhengige av ei gammel ferge som tar 1 time og 20 minutter og har kapasitet på 34 biler. Ferga, manglende midler til havneutvikling og for få flyavganger er de største hindrene for vekst i vår kommune.»

I flere av samtale ble det også pekt på manglende muligheter for krafteksport fra Finnmark som følge av for liten kapasitet og dårlig stabilitet i kraftnettet. Behovet for bedre overføringskapasitet begrunnes bl.a. med store investeringer i nye vindmølleparker i flere kommunene. Det blir sagt at «vi fortsatt henger på en hesjestreng i Finnmark» og at det har gått altfor lang tid å vekke nasjonens interesse for utbygging av et bedre overføringsnett til Øst-Finnmark. Etter årtier med diskusjon er det ennå ikke bygd en 420 volts overføringslinje mellom Skaidi og Varangerbotn. Det blir sagt at «det er en skam» og en god illustrasjon på mangler ved dagens næringspolitikk.

3.1.3 Sentraliseringstrend med innsparing i distriktene

Som mulige årsaker til stillstand og negative samfunnstrender blir det pekt på følgende:

- Sentralisering og effektivisering av statlig og fylkeskommunal virksomhet, som innebærer tap av kompetansesarbeidsplasser og mindre muligheter regional utvikling og påvirkning. Flere informanter vektlegger at sentraliseringen er tydelig ikke bare nasjonalt og regionalt i Finnmark, men også lokalt i den enkelte kommune.

- Defensiv nasjonal holdning til aktiv samfunnsutvikling og mindre forståelse for nødvendige investeringer i samfunnets grunnleggende infrastruktur i distriktene, det være seg veiutbygging, fly- og båttrafikk, kraftlinjer eller digital infrastruktur. Storsamfunnet og de nasjonale myndighetene har i økende grad tro på regional spesialisering med vekt på byene og de store stedene.
- Manglende industripolitikk og generell næringspolitikk som står i stil med de store mulighetene i nordområdene. Det blir sagt at «manglende stabilitet i rammebetingelser for fiskerinæringa er vår største trussel», konkretisert til at skiftende regjeringer har medført økt sårbarhet og for lite langsiktighet. Som eksempel på mulige nye nasjonale løft blir det pekt på store muligheter for økt videreføring av fisk, bedre utnyttelse av råstoffet og økt produksjon for det europeiske markedet, til erstatning for norsk fiskeråstoff som i dag bearbeides i Kina og andre land.

3.1.4 De klassiske ulemper

Endelig kan det nevnes at noen av samtaleene også dreide seg om mulige klassiske samfunnsmessige ulemper ved å velge lokalisering og bosetting i Finnmark:

- Ulemper knyttet til vær og klima. Det blir sagt at værflyktninger er en realitet og en viktig begrunnelse for utflytting og utfordringer knyttet til rekruttering.
- Ulemper knyttet til svak senterstruktur og at kommunesentrene og lokalsamfunnene ikke er fullservicesamfunn, eksemplifisert ved at ungdommen må ut av kommunen for å ta videregående skole
- Ulemper knyttet til lange reiseavstander, som påvirker innbyggernes trygghet for liv og helse, begrenser mulighetene for arbeidspendling og tilgang til et bredere kultur- og servicetilbud. Lange avstander også en demokratisk side ved at geografisk isolasjon reduserer mulighetene for politisk deltakelse og påvirkning.

3.1.5 Om kulturelle særtrekk

Som del av de klassiske ulemper er det også relevant å peke på visse kulturelle særtrekk som kan påvirke egen innovasjonsevne og ikke minst synet på staten og kommunene. Samtaleene om årsaker til negative samfunnsmessige utviklingstrekk, kretset rundt følgende utsagn:

- Vi tar ikke i skjea
- Vi står som vanlig med lua i handa
- Hvorfor finnes ingen milliardærer i Finnmark?
- De store kommunene er seg selv nok
- Vi har for få drivere
- Vi har verken tid eller kompetanse til å utnytte mulighetene i reindriften
- Vi har vært for gode til å bruke avstandsargumentet
- Det er ikke synd på oss

Om forutsetninger for omstilling ble det sagt:

- Vi trenger hjelp ja, men først og fremst ansvarliggjøring
- Den som skal hjelpe må kjenne sin rolle, det er en kunst
- Tvang uten gode begrunnelser er den dumme resept på omstilling i Finnmark
- De som skal hjelpe må bygge videre på det vi kan og er gode på
- Vekt på de store mulighetene og et positiv språk er avgjørende

3.2 Kommunenes hovedutfordringer

3.2.1 Systemkrise uten nasjonal reaksjon

Samtalene om kommunens tilstand og hovedutfordringer, kan oppsummeres i tre alvorlige konklusjoner:

1. Fra nesten samtlige kommuner i utvalget rapporteres det om ubalanser mellom kommunens lovpålagte oppgaver og lokale ressurser. Tilgang til nødvendig kapasitet og relevant kompetanse for å løse kommuneoppdraget er en utfordring i alle kommunene. Det nasjonale reformbildet, med nye krevende oppgaver og trendene i den statlige styringen, forsterker kravene til kommunens systemkapasitet, kompetanse og omstillingsevne. Kommunene vil ikke kunne svare på nye vedtatte lovpålagte oppgaver og krav til kompetanse og kapasitet uten utvidet interkommunalt samarbeid, kommunesammenslutning eller annen form for avlastning.
2. Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om grunnleggende svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis er i strid med loven og bryter med grunnleggende nasjonale hensyn. Den akutte og mest synlige delen av reformbehovet skyldes frafall av ledere og sviktende forutsetninger for rekruttering av nøkkelpersonell innenfor lovpålagte kjerneområder. Akutte hendelser kan også handle om sosial og politisk utstøting av vanskeligstilte innbyggere som har lovbestemte rettigheter overfor kommunen som ikke blir innfridd. Om rettssikkerhet blir det fra en av kommunene sagt at over 80 prosent av kommunestyrets medlemmer har et nært avhengighetsforhold til kommunen som arbeids- eller oppdragsgiver. Andre framhever at kommunen preges av en muntlig kultur uten systemer for planlegging, saksbehandling og interkontroll. Voksende frykt for arbeidskonflikter og rettsaker med krav om erstatning mot kommunen etter gjennomførte omstillinger er en del av det akutte bildet.
3. Ledere i særlig utsatte kommuner uttrykker misnøye med at systemkrisen i kommuneforvaltning i Finnmark vokser fram uten at den utløser nødvendig aksjon og handling fra overordnet myndighet. Det blir sagt at både fylkesmannen og departementet (KMD) kjenner godt til kommunenes rammebetingelser og utfordringer i oppgaveløsningen. Det blir etterlyst relevante løsninger på de særskilte utfordringer små og perifere distriktskommuner møter for å kunne løse et stadig mer krevende kommuneoppdrag. Det blir sagt at Fylkesmannen mangler virkemidler for å gripe inn overfor kommunestyret og det lokale selvstyret. Det pekes på behov for tydelige kriterier og aktuelle virkemidler for kortsiktig krisehåndtering. Flere av lederne ser også behov for et intensivt arbeid med nye samarbeids- og kommunemodeller, som kan svare på det langsiktige reformbehovet og de spesielle geografiske og kulturelle forholdene som gjør seg gjeldende i Finnmark.

Disse konklusjonene er ikke til hinder for følgende oppløftende kjennetegn ved flere av kommunene i utvalget:

- Fra et flertall av lederne blir det understreket at innbyggerne får likeverdige velferdstjenester som er i tråd med nasjonale krav og minst på høyde med standarder ellers i Kommune-Norge. Det blir sagt at «det er godt å bli gammel i Vardø». «Vi leverer svært gode basistjenester i alle deler av kommunen og har lav terskel for å yte tjenester». Det blir vist til desentralisert skolestruktur i alle bygder og fulle svømmebasseng ganger tre for en befolkning på vel 1100 innbyggere. En annen kommune har nylig vedtatt på bygge 25m svømmebasseng til over 100 millioner kroner for en befolkning på under 1000 innbyggere. Disse investeringene er uttrykk for et særlig høyt inntektsnivå og finansiell kraft til tross for få innbyggere, jf. nærmere omtale av økonomisk utfordringsbilde nedenfor.

- Rettssikkerhet blir omtalt som en utfordring i de fleste av kommunene. Mange av lederne sier imidlertid at dette finner sin løsning gjennom gode rutiner i den løpende saksbehandling og i samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Habilitet og situasjoner der politikere og ansatte kan ha mange hatter nevnes som eksempler på reelle utfordringer. Noen av rådmennene uttrykker at kommunen har mangler knyttet til kvalitetssystem og internkontroll. Nærhet og oversiktlige forhold i kommunen nevnes som forklaring på manglende systemkvalitet, i tillegg til en pragmatisk og muntlig forvaltningskultur. Det pekes også på at kommunen mangler jurist og at administrasjonen ofte «leker hobbyjurister» som medfører dårlig saksbehandling, mangle klagesaker og høye prosesskostnader.
- Samtalene tyder også på særlig god politisk og administrativ ledelse i noen av kommunene, med vellykket gjennomføring av grunnleggende omstillinger i kommunens tjenestestruktur og ressursbruk. Effektiviseringer i kommunens driftsøkonomi til fordel for større innsats i nærings- og samfunnsutvikling framstår som ett blant flere gode grep. Flere mener de har lyktes med endringer i politisk styringskultur og strammere økonomistyring.

3.2.2 Manglende fagmiljø og personellmessig sårbarhet

Manglende fagmiljø og personellmessig sårbarhet framheves som en hovedutfordring i alle de aktuelle kommunene. I intervjuene understrekes at utfordringene knyttet til kompetanse og kapasitet har flere sider:

- Manglende fagmiljø kan berøre alle tradisjonelle hovedsektorer. I samtalene framheves kompetanseutfordringene knyttet til helse- og sosialsektoren og teknisk sektor som særlig krevende inkl. plan og byggesak. Flere av rådmennene er opptatt av stor sårbarhet i kommunens sentraladministrasjon og ledelse. Manglende forvaltningsfaglig kompetanse framheves.
- Stor avhengighet til enkeltpersoner i faglige nøkkelfunksjoner, herunder dels et «fracfallsproblem», som betyr at for eksempel lønnsutbetaling til de ansatte eller en tjeneste til innbyggerne faller bort ved sykdom, ferier eller vakanse, dels et «slitasjeproblem» med uforsvarlig høy arbeidsbelastning på lederne og dels et «seniorproblem» som følge av at mange av kommunens nøkkelpersonell går av med pensjon samtidig eller innenfor en kort tidsperiode.
- Det rapporteres om utfordringer knyttet til nye nasjonale bemanningsnormer og krav til formalkompetanse på stadig flere oppgavefelt. Det blir sagt at denne formen for sentral styring kan medføre både dyrere og dårligere lokale løsninger. Det skyldes dels at tilgjengelig personell med realkompetanse ikke kan utnyttes og dels at personell med høy formalkompetanse kan gi mindre fleksibilitet i den lokale oppgaveløsningen. Kommunene kan mangle relevante oppgaver for å fylle hele stillinger.
- Nesten alle informanter melder om generelt krevende rekruttering og fornyelse av nøkkelpersonell i kommunen, regnet i tid og i kostnader og ofte med resultat at kommunen må godta «valg på nederste hylle» eller lite stabile ansettelser.

Fra samtalene kan det pekes på flere gode grep for å møte disse utfordringene:

- Organisering av tverrfaglige team på sårbare kompetanseområder
- Interne opplæringstiltak for å redusere personellmessig sårbarhet
- Etablering av fagnettverk
- Avlastning gjennom velfungerende interkommunalt samarbeid
- Kjøp av tjenester fra det private markedet

3.2.3 Høyt inntektsnivå og vekslende omstillingsevne

En viktig konklusjon fra samtalen er at kommuneøkonomien sjelden framheves som en hovedutfordring i dagens kommuner. Mange er riktig nok opptatt av at endringene i inntektssystemet og manglende finansiering av vedtatte reformer bidrar til større økonomisk usikkerhet.

Et flertall av informantene peker likevel på at kommunen har en lav terskel for å yte tjenester og at kostnadene kan være skyhøye innenfor enkelte sektorer, sammenliknet med andre kommuner. Mange av lederne sier at kommunen mangler kultur for omstilling og effektivisering. «Problemet er at vi ikke klarer å stå i omstilling over tid». «Vi gjør ikke det vi vet vi må og det ender med at vi fortsetter med å bevilge mer til alt».

Flere av rådmennene vektlegger at kommunene i Finnmark får store påslag gjennom inntektssystemet som kommer i tillegg til høye inntekter fra lokale skatter og mange «laksemillioner». «At vi årlig får 35 millioner kroner mer i finnmarkstillegg enn kommunene i f.eks. Hedmark berger oss». Tillegget er begrunnet med at det er ønskelig at kommunene i Finnmark skal ha et bedre tjenestetilbud av hensyn til klima og distriktpolitiske utfordringer.

Det kan nevnes at utbetalingene fra Havbruksfondet i 2018 alene utgjorde nærmere 200 millioner kroner, som ble fordelt på 11 kommuner i Finnmark. Alta og Hammerfest fikk mest med hhv. 46 og 30 millioner, Loppa fikk 23 millioner, Kvalsund 20, Måsøy 17, Nordkapp 14, Lebesby 13, Sør-Varanger 13, Nesseby 7.6, Hasvik 7 og Båtsfjord 2.6.

Manglende kultur for omstilling, kommer til uttrykk på flere måter. En ordfører sier at «vi har bare bygd opp og glemt å prioritere» og at «vi har hatt fokus på omstilling av samfunnet og glemt kommuneorganisasjonen». Flere rådmenn sier at «vi har nok penger i Finnmark» og peker på at vi driver «forferdelig dyrt» og burde effektivisert skoler og barnehager».

Andre nevner at kommunen mangler penger til utviklingstiltak og tilrettelegging for næringsutvikling. Flere opplyser at kommunen har kompensert for manglende påfyll av kommunalt næringsfond som følge av at fylkeskommunen har fått mindre regionale utviklingsmidler fra Regjeringen.

Både ordførere og rådmenn sier tilgang på tilretteleggende virkemidler for utvikling av lokalsamfunnet er helt avgjørende for en effektiv lokal næringsutvikling. Det blir forklart at små midler kan bety mye for lokale grundere og småbedrifter. God lokal tilrettelegging kan også være avgjørende for store investeringer i ny og innovativ næringsvirksomhet av nasjonal og internasjonal betydning.

Flere av rådmennene er også opptatt av at «det er dyrt og lite effektivt» å drive kommunen med så stor faglig sårbarhet og svak kompetanse på sentrale områder. Samtalene gir grunnlag for å dele kommunene inn i tre grupper, som beskriver ulike vurderinger av omstillingsevne og den politiske og økonomiske styringskultur:

1. Kommuner som har lyktes med å gjennomføre effektivisering og omstilling av kommuneorganisasjonen. Disse kjennetegnes av stabil og god ledelse, godt og stabilt forhold mellom politikk og administrasjon, planmessig kompetent innsats og et ansvarlig kommunestyre. Omstillingspress og konkurranse om ressursbruk fra det omkringliggende samfunn kan være en viktig del av bildet. Vellykket interkommunalt samarbeid kan også være en viktig forklaring.
2. Kommuner som har erkjent omstillingsbehov og som er i en prosess med sikte på effektivisering og strammere styring. Disse kjennetegnes av ledere som ser behovet og som lykkes med å sette i gang prosesser. Interne forhold i kommunestyret, i kommuneorganisasjonen eller den kortsiktige økonomiske situasjonen, kan imidlertid gjøre det vanskelig å gjennomføre en planmessig omstilling. Svakt omstillingspress eller

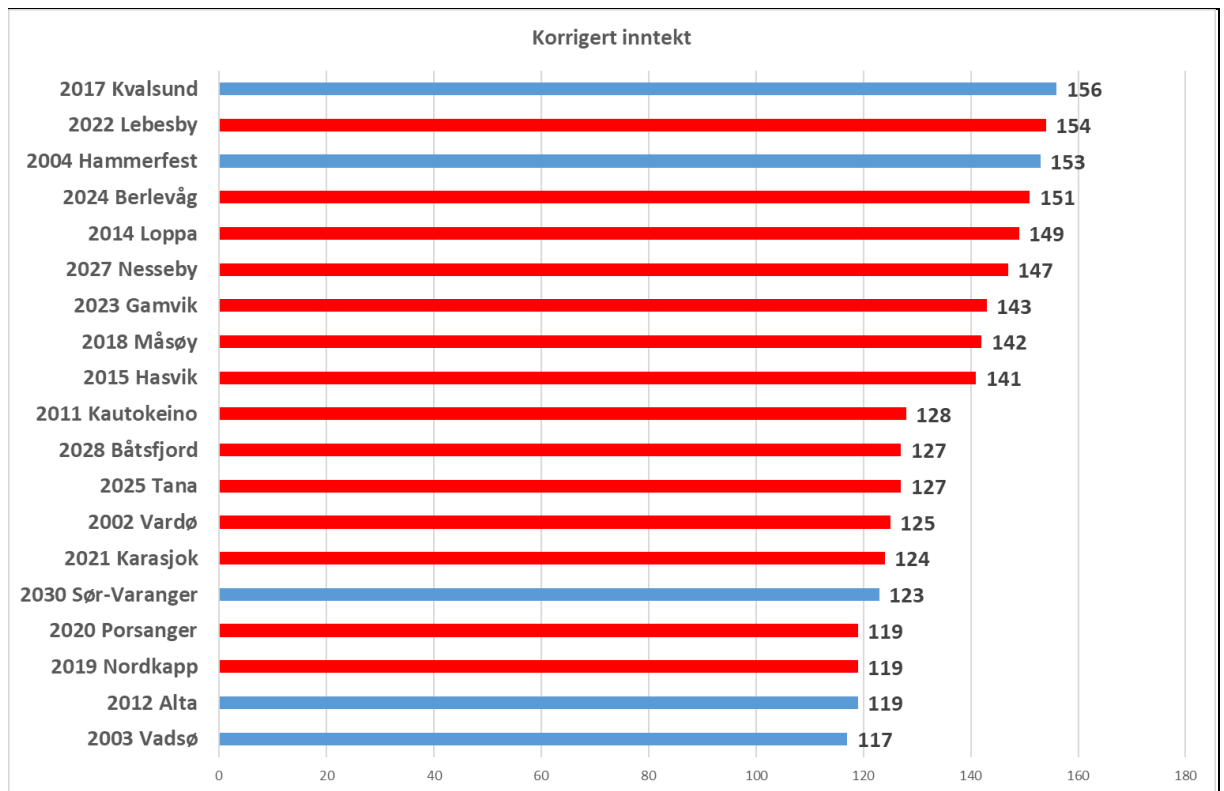
likegyldighet fra omgivelsene kan være en del av bildet. Fragmentert interkommunalt samarbeid kan også være en utfordring.

3. Kommuner som ser ut til å mangle både vilje og evne til omstilling. Disse kan kjennetegnes av svak politisk og administrativ styring og grunnleggende uenigheter om både endringsbehov og løsninger. Omgivelser med innbyggere og næringsliv som tilskuere eller «gissel» til håpløse tilstander i kommunen kan være en del av bildet. Avtaler om interkommunalt samarbeid framstilles som ren papirberedskap uten reell sikkerhet for gode lokale tjenester.

Samtalene tyder på at kommuner i gruppe 1 har høstet mange viktige erfaringer med stor overføringsverdi til andre kommuner i Finnmark. Potensialet for systematisk læring og erfaringsoverføring mellom kommunene ser ut til å være dårlig utnyttet. Lange reiseavstander, svake nettverk og manglende kontinuitet i kompetanseutvikling og faglig dialog nevnes som mulige forklaringer. Noen peker også på for lite løpende kontakt med og veiledning fra Fylkesmannen.

Ledere som representerer kommuner i gruppe 3 peker på at det er behov for en akuttfunksjon hos fylkesmannen, som kan gripe inn og korrigere kommunestyret når kommuneforvaltningen åpenbart bryter med nasjonale hensyn til rettsikkerhet og likeverdige tjenester. Flere tar til orde for at «sviktende ledelse og mangel på fagpersonell», «økonomisk vanstyre» og «sløsing med offentlige midler» bør kunne begrunne intervensjon fra fylkesmannen. Synspunkter på fylkesmannens rolle er kommentert nærmere nedenfor.

Samtalene gir grunn til ettertanke om det er fornuftig å videreføre et finansieringssystem basert på rammefinansiering og store inntektsmessige påslag overfor kommuner som åpenbart mangler politisk og administrativ styringsevne. Det gjelder særlig i lys av at denne informantundersøkelsen tyder på at deler av kommuneforvaltningen i Finnmark hverken sikrer rettsikkerhet eller likeverdige velferdstjenester for egne innbyggere. Det er åpenbart gode begrunnelser for høyere kostnadsnivå knyttet til lange reiseavstander og behov for å sikre en lokalt tilgjengelig kompetanse og kapasitet for å løse velferdsoppdraget. Ekstra kostnader knyttet til kulturell og språklig tilrettelegging, behov for kompetanseutvikling og mangel på samfunnsmessig infrastruktur kan være gode begrunnelser for et høyere inntektsnivå i kommunene. Dagens finansieringssystem virker lite treffsikkert og er antakelig en medvirkende årsak til en lite effektiv kommuneforvaltning i Finnmark.



Figur 3.1 Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og fordelten av differensiert arbeidsgiveravgift. Prosent av landsgjennomsnittet. 2017. Kilde: KMD

3.2.4 Samiske utfordringer

Som spesifikke samiske utfordringer pekes det på følgende:

- Mange av lederne advarer mot omstillinger som medfører overgang fra samisk som majoritetsspråk til samisk som minoritetsspråk. Det vises til forskning som viser at majoritetskulturen som regel vinner over tid, ikke fordi det er tilsiktet, men fordi majoritetskulturen har lett for å forsterke sin dominans over tid. Det vil skje om en samisk majoritetskommune blir en del av en norsk majoritetskommune og det samiske dermed blir en minoritet.
- Det blir sagt at de søkbare tospråkmidlene fra Sametinget ikke dekker de reelle merkostnader ved nødvendig tilrettelegging for skolebygg og parallell undervisning i skoler og barnehager. Fra Nesseby opplyses det at merkostnadene dreier seg om 4-5 millioner kroner årlig som dekkes inn av kommunen. I en kommune som Kautokeino, som er den sterkeste samiskspråklige kommunen med 95 prosent samisktalende, vil kostnaden være større fordi alt må oversettes. Det vises til at det er et krav i Samelovens språkregler at også norsk skal brukes som forvaltningspråk. Det opplyses at norsk språk dermed er en stor ekstrakostnad for Kautokeino kommune som ikke blir dekket av noen form for bevilgning.
- Det pekes på at kommunen mangler verktøy for effektivisering, tilrettelagt på samisk. Det fører til at digitalisering blir et strukturelt verktøy for ytterligere fornorskning. Selv om samisk er det andre offisielle språket i Norge så glemmes det når digitale verktøy bestilles, noe som gjør at det blir kostbart og tidkrevende å få det til i etterkant. Noe så enkelt som å gjøre det praktisk mulig å bruke samisk språk i saksbehandlingen ved å legge til muligheten for å bruke samiske bokstaver glemmes også ofte. Ellers er det en erfaring at samiske tjenester i NAV glemmes bort i menyer eller at ansatte ikke vet om dem, når de får forespørsler om tjenester på samisk.

- Det hevdes å gå et kulturelt og faglig forvaltningsskille i Finnmark mellom de samiske innlandskommunene Kautokeino og Karasjok og kystkommunene. Noen advarer mot å blande disse kommunene «for tett og for formelt» i de kommende omstillinger, mens andre peker på at de samiske innlandskommunene må søke samarbeid og avlastning fra nabokommuner som Alta og ikke minst de sterke samiske kompetansemiljøene i Porsanger, Tana og Nesseby. Om saksbehandling og politiske beslutninger skal gjøres av ikke samiske kommuner, blir det sagt at det samiske perspektivet på saker og samisk rettsoppfatning vil kunne gå tapt og være et verktøy for å forhindre for eksempel samisk utmarksbruk og vedtak basert på samisk kulturforståelse og næringsliv. Det blir sagt at Kautokeino kommune er negativ til å slå seg sammen med andre samiske kommuner fordi det vil svekke det samiske i Kautokeino, som er den sterkeste samiske kommunen som finnes.

For å illustrere sårbarhet og hva som kan mangle i en typisk samisk kommune, ble rådmannen i Kautokeino utfordret på hvordan han ville prioritert hvis kommunen fikk 10 nye stillinger. Rådmann Kent Valio svarte på strak arm at hans prioritering ville være som følger (sitat fra skriftlig innspill):

- Vi trenger flere sykepleiere og jeg ville satt inn to ekstraressurser, til å avlaste dem vi har
- Det vi også trenger er flere kompetente folk innen planlegging, prosjekter, byggesak, landbruk og tradisjonell høsting av utmarksressurser med moderne framkomstmidler. Tre av stillingene ville gått inn der.
- En stilling ville jeg ha brukt på en utdannet jurist som personalsjef, fordi vi ikke egentlig har noen personalavdeling
- En stilling ville gått til digitale tjenester (kommunikasjon og oppdatering) og turistinfo, og en stilling til en teknologisjef/IKT-arkitekt.
- To stillinger ville blitt brukt for å styrke næringsarbeidet, fordi vi ikke har en næringsavdeling, men en utviklingsrådgiver, som jobber deltid med dette. Vedkommende jobber ellers blant annet med beredskap, folkehelse og prosjekter. En av disse stillingene måtte også vært personvernombud.

Dialogen med rådmann Valio illustrerer at løsningen for å sikre en bærekraftig kommuneforvaltning kan dreie seg om to typer strategier, både lokal forsterkning av dagens sårbare kommuneforvaltning og avlastning gjennom samarbeid med andre kommuner eller annen form for ekstern intervensjon.

3.2.5 Dårlig score på kommunebarometeret

Kommunene i Finnmark har gjennom flere år gjort det blant de dårligste i landet på Kommunebarometeret som utarbeides av Kommunal Rapport. I barometeret måles kommunene etter 152 nøkkeltall på tvers av 12 ulike sektorer. Barometeret regnes som faglig solid og brukes som indikator og styringsverktøy i mange kommuner.

Av tabellen nedenfor framgår det at den beste kommunen i Finnmark i 2018 ble rangert som nr.344 (Kautokeino), den dårligste som nr.425 (Porsanger). De største kommunene gjør det like dårlig som de minste jf. tabellen nedenfor.

I samtalene var årsakene til dette ikke et hovedtema. Flere informanter ble likevel spurt om hvordan det kan ha seg at ledelsen i kommunen mener de «driver godt» og at innbyggerne får svært gode tjenester samtidig som Kommunebarometeret kan tyde på noe annet. Samtalene tyder på at kommunene i Finnmark i liten grad forholder seg til denne typen indikatorbaserte sammenlikninger. Tre reaksjoner framkom:

- Fra politisk hold blir det sagt at den svake rangeringen stemmer dårlig med lokale erfaringer og at det må være noe som ikke fanges opp
- Fra rådmannshold blir det sagt at Kommunebarometeret vektlegger økonomiske kriterier og i liten grad fanger opp kvaliteter ved tjenesteproduksjonen i inntektssterke distriktskommuner som i Finnmark.
- Fra rådmannshold blir det også sagt at vi driver steike ineffektivt i forhold til andre kommuner. Svake resultater i skolen, bruk av mange ufaglærte, skyhøye kostnader og svake økonomiske nøkkeltall nevnes som mulige forklaringer på lav rangering.

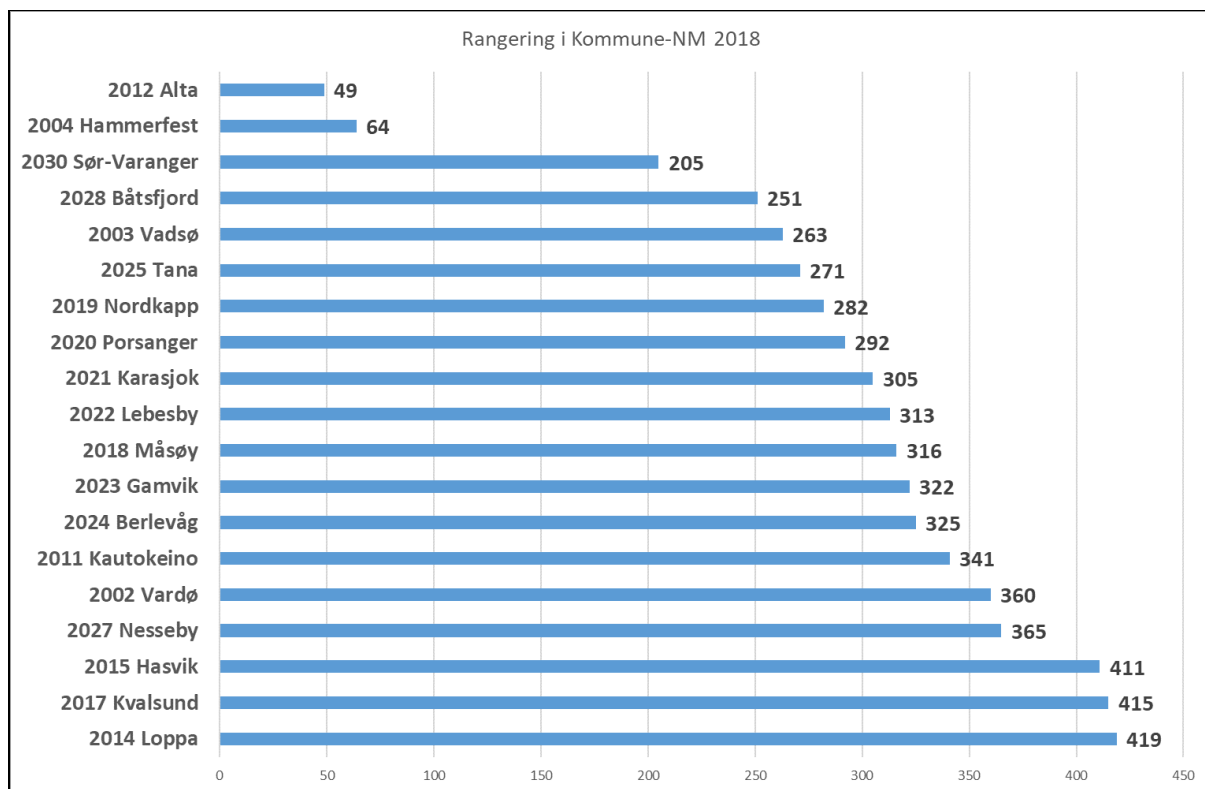
Kommuner	2016	2017	2018
2011 Kautokeino	403	409	344
2024 Berlevåg	325	419	360
2014 Loppa	339	305	367
2002 Vardø	400	390	370
2027 Nesseby	365	350	381
2004 Hammerfest	414	417	398
2019 Nordkapp	412	407	401
2018 Måsøy	372	412	403
2017 Kvalsund	413	410	404
2015 Hasvik	423	393	410
2012 Alta	395	405	415
2030 Sør-Varanger	419	411	416
2023 Gamvik	425	418	417
2003 Vadsø	398	415	418
2021 Karasjok	409	388	419
2022 Lebesby	422	426	420
2025 Tana	426	420	421
2028 Båtsfjord	428	421	422
2020 Porsanger	416	424	425

Tabell 3.1 Rangering i Kommunebarometeret 2016-2018. Totalscore.

Kilde: Kommunal Rapport.

Det kan nevnes at kommunene i Finnmark gjør det bedre på NHOs Kommunebarometer² (Kommune-NM), der kommunene ranges etter økonomiske prestasjoner og rammebetingelser for næringslivet. I Kommune-NM brukes indikatorsett innenfor fem temaområder, næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommuneøkonomi. Kommuner i store byregioner er kjent for å gjøre det best. Vinner av Kommune-NM i 2018 var Sola kommune, fulgt av Oslo og Bærum. Finnmark har kommuner i alle aktuelle klasser, både blant de beste og blant de dårligste.

² Menon-Publikasjon nr. 59/2018



Figur 3.2 Rangering i Kommune-NM 2018. Kilde: NHO/Menon

3.3 Erfaringer fra kommunereformen

Et flertall av informantene mener kommunereformen i all hovedsak var et pliktløp som har endt i en mislykket reform med høye prosesskostnader og så godt som ingen positive resultater. Det hevdes bl.a. følgende:

- Regjeringen kjørte et ensidig ideologisk løp uten å ta hensyn til lange avstander og store kulturelle forskjeller innad i fylket og mellom kommunene
- Hvorfor kom det ingen visjoner om å bygge kommunene sammen? Vi mangler to mil vei til Vardø og jeg savnet tilskudd til infrastruktur som del av reformen.
- Hvorfor var det ikke mer fokus på digitalisering og utvidet samarbeid mellom kommunene?
- De kom ikke med noen nye løsninger, bare mas om at vi måtte bli større og en negativ argumentasjon om at vi ikke klarer våre oppgaver
- Reformen innebar ingen nye oppgaver og ingen nye roller for nye kommuner, vi leverer gode tjenester og har økonomisk bærekraft, innbyggerne, organisasjonene og det lokale næringslivet ga gode tilbakemeldinger, hvorfor skulle vi slå oss sammen?
- Vi kunne ikke gå imot vår egen befolkning
- De skapte full krig om lokalisering av arbeidsplasser og alle vedtok å stå stille
- Vi har tapt 10 år med kommuneutvikling, nå har alle blitt seg selv nok
- Samarbeidet mellom kommunene og rekrutteringen stoppet opp

Fra samtalene kan det også refereres noen avvikende syn og positive inntrykk:

- Det var fint å se Fylkesmannen i en annen rolle enn tilsyn, han ble jo bedre kjent med sine kommuner
- Vi ble mer bevisst alle kravene til kommunen
- For vår del har vi fått mer samarbeid med nabokommunen som resultat av prosessen

3.4 Inntrykk av det interkommunale samarbeidet

I samtalene blir det vist til flere gode eksempler på samarbeid om kompetansekrevede oppgaver. Det gjelder f.eks. samarbeid om planlegging og landbruksforvaltning, IKT, barnevern og legetjenester. Samtalene rundt det interkommunale samarbeidet tyder likevel på at kommunesamarbeidet i Finnmark er svakere utviklet enn mange steder ellers i landet. Samtalene gir grunnlag for følgende hypoteser om dagens omfang og organisering:

- Kommunene i Finnmark samarbeider antakelig mindre om tunge og krevende velferdstjenester enn kommuner sørpå. Mye av samarbeidet framstår som kortsiktig og shoppingorientert, uten forankring i felles IKT-system og langsiktige strategier for samarbeid. Samarbeidet virker å være ulikt organisert og ofte med en tilfeldig deltakelse i ulike geografiske retninger. Eksempler på helhetlige former for samarbeid om f.eks. helse- og sosialtjenester, tekniske tjenester og administrative støttefunksjoner ser ut til å være uvanlig.
- Også oppgavene innenfor samfunnsutvikling, herunder planlegging og næringsutvikling, kan være preget av mye alenegang og svak regional mobilisering med sikte på felles kompetanseutvikling, samarbeid om rekruttering og felles strategier og planer.
- Finnmark har antakelig en svakere regionrådsstruktur enn hva som er vanlig ellers i landet. Fylket er delt i Øst-Finnmark Regionråd og Vest-Finnmark Regionråd, som preges av mange medlemskommuner, ekstreme reiseavstander og etter all sannsynlighet en vekslende felles dagsorden. Alternativet kan være en forsterket subregional og mer funksjonell tyngdepunktorganisering med f.eks. fire regionråd, Vest, Midt, Øst og Indre (Ávjovárre Urfofksregion). Det kan nevnes at Nordland er delt i syv regionråd, Troms i fire, mens det nye Innlandet fylke vil ha 10 regionråd. Landets regionrådsstruktur er nylig kartlagt av NIVI Analyse³.

Om dagens regionråd blir det sagt bl.a. følgende:

- Regionreformen gjør det nødvendig å satse mer på regionrådet, vi har ikke noe valg
- Regionrådet er et viktig politisk verktøy, men fungerer dårlig fordi det mangler virkemidler
- Regionrådet er et supperåd og bør erstattes av Varanger kommune
- Foruten litt felles interessepolitikk overfor staten og fylkeskommunen, har vi ingen felles dagsorden i Vest-Finnmark Regionråd
- Vi har bestemt oss for å melde oss ut av Øst-Finnmark Regionråd, men avventer regionreformen
- Det blir for lange reiseavstander og for store ulikheter mellom kommunene, vi må ha en politisk fellesarena nærmere kommunene i vårt område
- Midt-Finnmark Regionråd bør reetableres

Samtalene tyder på at dagens omfang på det interkommunale samarbeidet har sammenheng med flere forhold:

- For store regionråd med for mange og for ulike kommuner
- Ekstreme reiseavstander, som kan begrense verdien av felles politisk mobilisering og gjøre det vanskelig å samlokalisere fagpersonell
- Store områder med mange små kommuner kan begrense mulighetene for fordeling av vertskommuneansvar og utvikle en regional arbeidsdelingsmodell

³ NIVI Rapport 2018: Regionråd i Norge

- Begrenset samarbeid om IKT, som virker svakt organisert mht. deltakelse, strategi og bemanning. Deler av dagens kommunesamarbeid om IKT omtales som «museumsforvaltning». Det hevdes at «alle har sitt system» og at «det satses på shopping».
- For få regionale medbyggere og liten tilgang til aktuelle virkemidler og finansiering
- Mangel på kunnskaper og erfaringer fra andre kommuner

3.5 Løsningsstrategier og langsiktig målbylde

Alle de politiske og administrative lederne mener det er behov strukturelle grep i form av enten utvidet interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning for å sikre bærekraftige kommuner og en mindre personavhengig kommuneforvaltning. Det blir sagt at «vi alle kan havne i Karasjok», hvis det ikke skjer noe med kommunenes organisering og rammebetingelser.

Ledernes langsiktige målbylde for egen kommune kan sammenfattes som følger:

- 14 ser for seg videreføring av kommunen i kombinasjon med utvidet og mer systematisk interkommunalt samarbeid. Blant disse finner vi 8 ordførere og 6 rådmenn.
- 8 ønsker kommunesammenslutning og samtlige av disse mener det er behov for en regionkommune for å løse utfordringene. Blant disse finner vi 3 ordførere og 5 rådmenn.

Det skal bemerkes at minst noen av informantene var usikker på langsiktig på løsning og det var også noen som var inne på en tredje vei, ved at fylkeskommunen og den regionale statsforvaltning kunne overta oppgaver som er for store for kommunene.

En av rådmennene anviste en prioritert rekkefølge på nødvendige omstillinger, som kan være dekkende for flere kommuner:

1. Omstilling og effektivisering av dagens kommune
2. Etablering av sterkere regionale samarbeidsordninger
3. Utvikling av en ny kommunemodell tilpasset senterstruktur og lange avstander (balansert flersenterkommune)

Blant informantene virket det å være bred enighet om at et sterkere regionalt kommunesamarbeid, forutsetter endringer i IKT-systemer og endringer i dagens samarbeidsmodeller. Regional tyngdepunktmobilisering med vekt på samfunnsutvikling og samarbeid om tjenesteproduksjon i faste kommuneblokker kan være en viktig del av løsningsbildet.

Reformbehovet kan også tilsi at et iverksettes arbeid med en ny type regionkommunemodell tilpasset senterstruktur og de lange avstandene i Finnmark. Utvidet ansvar for samfunnsutvikling, bedre digitale løsninger og kommunedelsorganisering kan være viktige elementer i en slik ny kommunemodell. Investeringer i bedre infrastruktur for å binde kommunene sammen kan også være en nødvendig forutsetning.

3.6 Synspunkter på Fylkesmannen

I samtalene ble alle informanter spurt om deres erfaringer med Fylkesmannen, dels om tilsynsaktør og dels som utviklingsaktør, herunder Fylkesmannens håndtering og tilråding i kommunereformen.

Samtlige ordførere og rådmenn sier de har et nært og godt forhold til Fylkesmannen og at Fylkesmannen ivaretar viktige roller overfor kommunen. Om tilsynsrollen gis ros for god tilgjengelighet og god kjennskap til kommunene:

- Fylkesmannen kjenner oss godt og er en god veileder for både ansatte og politikerne i kommunen
- Fylkesmannen er en god sparringpartner og gir god veiledning i forbindelse med tilsyn
- Vi er helt avhengig av tilsynene, da får vi en sjekk og vi får god veiledning når vi skal lukke avvikene
- De skal ha ros for god planlegging av tilsyn og god dialog både før og etter tilsyn
- De er alltid behjelpelig, jeg ringer og får råd

Kritisk omtale dreier seg om følgende:

- At Fylkesmannen lukker øynene for krisen i kommuneforvaltningen og dekker over god kjennskap til sviktende rettssikkerhet og lovbrudd i kommunene. Det blir sagt at Fylkesmannen «vet alt og ikke bør leve i den tro at administrasjonen rydder opp». «Fylkesmannen bør kalle kommunens ledelse sammen og ha virkemidler til å sette stopp».
- At selve tilsynet er bra, men at kommune får for lite veiledning i etterkant. «Min erfaring er at Fylkesmannen prioriterer sin tilsynsplikt framfor veiledningsrollen».
- At Fylkesmannen rammes av rollekonflikt mellom tilsyn og veiledning, som kan bety at begge rollene kan bli vanskelig å gjennomføre. Det foreslås at Fylkesmannen bør innføre et organisatorisk skille mellom tilsyn og veiledning.
- At Fylkesmannen kan bruke lang tid for å avgjøre enkelte klagesaker og at det jobbes lite effektivt med «brev og planer att og fram». «Noen ganger er Fylkesmannen overhode ikke på banen, andre ganger blir det mye prosess og lite handling».
- At Fylkesmannen har variabel kompetanse, f.eks. uttrykt ved at «de er veldig gode på beredskap, kommuneøkonomi og utdanning, varierende på miljø, dårlig responstid på helse og variabel kompetanse på juridisk». Andre kan ha andre oppfatninger f.eks. uttrykt ved at «de er best på helse og omsorg og har svak kompetanse på økonomiområdet, der ringer vi heller KS». Noen sier også at «det blir litt mange juniorer og mye 1.reis».
- At kulturforståelsen og kunnskapene i samisk språk kan bli bedre, at reindriftsforvaltningen har en unaturlig plassering og at krav til egenandeler i prosjekter gjør det vanskelig å søke om hjelp
- At et større fylke kan bety at kjennskapet og nærheten til kommunene blir dårligere. Det foreslås at kommunedialogen bør legges opp regionvis i et større fylke. «Hun bør være fast tilgjengelig her i Øst-Finnmark».
- At staten oppleves som fragmentert med henvisningen til at de ulike avdelingene hos Fylkesmannen snakker for dårlig sammen og kommunen forholder må forholde seg til mange ulike regionale statsetater, som f.eks. Bufetat når det gjelder barnevern.

Informantene er overveiende kritiske til Fylkesmannens rolle i forbindelse med kommunereformen. Det skyldes primært ikke at Fylkesmannens ansatte gjorde en dårlig jobb, men at «han lot seg forlede og ble talerør for et håpløst prosjekt». Et knippe uttalelser illustrerer dette:

- Fylkesmannen hadde to dyktige koordinatorene som hadde både folkeskikk og kompetanse, men jeg syntes synd på dem, de hadde en umulig oppgave
- Fylkesmannen tok feil om både løsning og merverdier ved å slå sammen kommuner
- De kom med kart og pekefinger og manglet gode løsninger
- Løsningen på våre utfordringer er regional, men Fylkesmannen ville lage en ny småkommune
- Fylkesmannen trakk en pinlig konklusjon uten faglige begrunnelser, vi har tatt ut merverdiene gjennom samarbeid

I samtalene hevdes det også at Fylkesmannen burde argumentert for andre løsninger:

- Fylkesmannens tilrådning med 15 kommuner og noe få sammenslutning var altfor slapt, han burde gått rett på regionale løsninger og anbefalt bruk av tvang
- Hadde fylkesmannen foreslått mer samarbeid som en del av løsningen ville det gått rett hjem i kommunene

4 Reformskisse

Nedenfor følger en kort presentasjon av mulige hovedelementer i en reformskisse for kommunene i Finnmark. Tolkningen av reformbehovet bygger i hovedsak på læring fra intervjuundersøkelsen og dokumentene fra kommunereformprosessen. Løsningsdelen bygger på et bredere arbeid med aktuelle samarbeids- og kommunemodeller som NIVI Analyse har gjennomført i ulike deler av landet. Rammene for prosjektet tillater kun en kort beskrivelse av viktige momenter uten omfattende begrunnelser.

4.1 Tolkning av reformbehovet

I denne rapporten er det pekt på en rekke utfordringer knyttet til alle kommuneinstitusjonens roller. Det er behov for forsterket innsats innenfor samfunnsutvikling for å utløse store muligheter for innovasjon og økt verdiskapning. Bedre tilgang til innovasjonsressurser og økt politisk påvirkningskraft kan være avgjørende for å sikre stabil bosetting og motvirke nedgang i folketallet.

Kartleggingen tyder på at det er behov for økt nasjonal og regional innsats for å bygge lokalsamfunnene sammen, unngå sosial utstøting og forsterkning av parallellsamfunn i vårt mest multietniske fylke.

Velferdskommunen må stedvis gjenreises etter nasjonale standarder og det må iverksettes tiltak overfor alle de minste kommunene for å sikre god rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne.

Det kan pekes på minst fire viktige svakheter ved dagens kommuneforvaltning:

1. For mye alenegang i møte med et stadig mer krevende kommuneoppdrag og trender som innebærer sentralisering og tilbaketrekking i stat og fylkeskommune
2. For lite samarbeid om både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, for å sikre rekruttering, kompetanse og kapasitet
3. For få og for stor avstand til medbyggere i staten og fylkeskommunen
4. Usikkerhet om framtidig kommunemodell og videre prosess

4.2 Overgang til to-sporet kommunereform

I tidligere analyser har NIVI skissert mulige endringer i rammene for det videre reformarbeid:

- Overgang til to-sporet kommunereform, med sikte på realisering av en landsdekkende grunnstruktur for oppgaveløsning i offentlig sektor som kan gi bærekraftige løsninger i hele landet
- Klargjøring av to mulige reformspor for kommunene ved at de kan velge mellom enten sterkere regionkommuner eller innføring av en forsterket samarbeidsstruktur. Mulighet for stegvis integrasjon i nye samarbeidsstrukturer bør være en del av den nasjonale reformstrategien.

- Det er behov for en ny oppgavegjennomgang med sikte på tilføring av nye interessante oppgaver til kommunene, herunder økt ansvar for tilretteleggende oppgaver innenfor samfunnsutvikling
- Fylkesmannen, fylkeskommunen og de regionale statsetatene bør forpliktes som aktive medbyggere i det videre reformarbeid

4.3 Kommuneblokk, kommuneklynge og regionale tyngdepunkt

I diskusjonene om fornyelse av det interkommunale samarbeidet på Sunnmøre, dukket det opp noen nye begreper som kan tilpasses og evt. være en del av den videre debatt i Finnmark.

En kommuneblokk sørpå ble definert på følgende måte⁴:

- En kommuneblokk er en gruppe nært sammenhørende kommuner med felles utfordringer og sterke felles interesser i den kommunale virksomhet
- Kommuneblokken har minst 15-20.000 innbyggere og tilfredsstiller de viktigste faglige kravene til geografisk funksjonelle og faglig bærekraftige kommuner
- Kommuneblokken er et naturlig samarbeidsområde for lovpålagte kjerneoppgaver og kan bli en ny regionkommune

Fra informanter i Finnmark ble det sagt at en minstestørrelse på 15-20.000 innbyggere er ren teori. Det ble samtidig sagt at det kan være realistisk å etablere kommuner med 5.000 innbyggere, som vil være en vesentlig framgang i forhold til mål om å være attraktive kommuner og legge til rette for et moderne arbeidsliv.

En kommuneklynge kan defineres på følgende måte:

- En kommuneklynge er en gruppe kommuner med en særskilt sektoriell og funksjonell begrunnelse, f.eks. kystmobilisering for havbasert næringsutvikling
- Kommuneklyngen etableres for å gi påvirkningskraft, utløse innovasjon og merverdier av faglig, økonomisk eller politisk karakter
- Kommuneklyngen er en del av et større organisert nettverk dvs. den samhandler med det lokale næringslivet og utdannings- og forskningsinstitusjoner for å fremme kompetanseutvikling og innovasjon

Klyngebegrepet er hentet fra privat sektor og fra næringsrettet forskning, der det lenge har vært snakket om næringsklynger og klyngeprogrammer av ulike slag. Funksjonelt begrunnede kommuneklynger kan være vel så relevant i Finnmark som på f.eks. Vestlandet, der kommunene mobiliserer i kystråd og liknende organer for å bygge opp under marine og maritime næringsklynger. Kanskje kan det være rom for en samisk kommuneklynge med forankring i de største samiske kommunene og et klyngeprogram som når ut i hele det samiske språkforvaltningsområdet.

Et regionalt tyngdepunkt sørpå ble definert slik:

- En ABS-region dvs. en felles arbeids-, bolig- og serviceregion med minst 50.000 innbyggere
- Den består av én eller flere regionbyer med naturlig tilhørende omland

⁴ NIVI Rapport 2018:1 Læringspunkter fra kommunereformen. Utarbeidet på oppdrag av kommunene på Søre Sunnmøre.

- I regionen finnes viktige statlige funksjoner som flyplass, sykehus, høgskole og andre regionale institusjoner

I Finnmark må det bygges videre på regionale knutepunkter og øvrige senterstruktur som fylket har. Særskilte regionalpolitiske utfordringer og nasjonale hensyn kan gjøre det relevant å mobilisere ressurser for å bygge opp og forsterke både eksisterende og nye regionale knutepunkter.

4.4 Mulige reformelementer i Finnmark

Det kan pekes på flere mulige tiltak og initiativ:

- Forsterket tyngdepunktorganisering av fylket, med oppbygging av et sterkere regionalt tyngdepunkt i Midt-Finnmark, i tillegg til Vest-Finnmark og Øst-Finnmark
- Forsterket samarbeid om samfunnsutvikling i alle tyngdepunktene inkl. økt tilgang til tilretteleggende virkemidler og økt formalisering av samarbeidet med fylkeskommunen og andre regionale utviklingsaktører (RUP-Samfunnsutvikling)
- Etablering av faste kommuneblokker for utvikling av et sterkere nærsamarbeid om rekruttering og kompetansekrevende velferdstjenester
- Insentiver til full digital fusjon i alle regionale tyngdepunkter
- Etablering av fagnettverk og utvidet samarbeid om kompetanseutvikling i alle deler av fylket, inkludert effektivitetsnettverk for å stimulere til omstilling og bedre ressursbruk i kommunene
- Fylkesinitiativ for bærekraftig organisering av særlig kompetansekrevende velferdstjenester, som f.eks. barnevern, barnevernsvakt, rusomsorg og psykiatri
- Forsterket kommunedialog mot Fylkesmannen og den øvrige regionale statsforvaltning, herunder etablering av programmer for forvaltningsutvikling for å sikre rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester. Områdeprogrammer for sårbare kystkommuner og utvikling av samisk lokalforvaltning kan være en del av satsingen. Fylkesmannen bør også utvikle akuttfunksjon for krisekommuner og ha ansvar for omstillingsprogram for særlig sårbare enkeltkommuner.
- Stimulanser til erfaringsoverføring fra andre kommuner og forsøk med nye samarbeids- og kommunemodeller
- Tiltak for økt kunnskapsutvikling om status i kommunene og relevante løsninger, f.eks. kartlegging av status for interkommunalt samarbeid, etablering av et indikatorbasert kommunebarometer med relevans for kommuneutvikling og nærmere utredning av relevante samarbeids- og kommunemodeller tilpasset Finnmark