



NIVI Rapport 2020:1

Strategisk kommunesamarbeid i Midt-Finnmark

**Utarbeidet på oppdrag av kommunene Gamvik, Lebesby,
Nordkapp og Porsanger**

Av Geir Vinsand

FORORD

På oppdrag fra kommunene har NIVI Analyse utarbeidet et grunnlagsdokument om en mulig overgang til strategisk interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark. Dokumentet inneholder en gjennomgang av bakgrunnen for et felles utviklingsprosjekt og aktuelle utfordringer for kommunene. I dokumentet er det pekt på alternative strategier og løsninger for små distriktskommuner med lange reiseavstander. Det er gjennomført en nærmere analyse av dagens samarbeid i Midt-Finnmark og videre pekt på aktuelle problemstillinger som kan bli viktige dersom interkommunalt samarbeid skal videreutvikles mellom kommunene. Dokumentet inneholder også en første tilnærming til mål og prinsipper, inkludert mulige momenter i en felles intensjonserklæring for videre behandling i kommunene.

I arbeidet med rapporten er det gjennomført bakgrunnssamtaler med ordførerne. NIVI har i en tidligere fase deltatt på et oppstartsmøte med ledere og ansatte fra de fire kommunene. Alle problematiseringer og tolkninger i rapporten står for NIVIs regning.

Oslo, 14. april 2020

INNHOLD

1	BAKGRUNN OG FORMÅL.....	3
1.1	Mål og rammer for felles utviklingsprosjekt	3
1.2	Utfordringer for kommunene.....	3
1.3	Fylkesmannens prioriteringer	4
1.4	Læringspunkter fra kommuneseminar i Porsanger	4
1.5	Initiativ til oppbygging av regionalt plankontor	5
2	FØRINGER OG PRINSIPPER FOR OMSTILLING.....	7
2.1	Resultater av kommunereformen.....	7
2.2	Alternative strategier.....	8
2.3	Faglige vurderinger av kommuner med store avstander.....	9
2.4	Hvem er ufrivillige små ut fra geografiske forhold?	11
2.5	Behov for geografisk typologi?	12
2.6	Tre mulige modeller.....	13
3	DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET.....	15
3.1	Kjennetegn ved dagens samarbeid.....	15
3.2	Nærmere analyse av Midt-Finnmark	15
3.3	Eksempler på faglige mobiliseringer	18
3.4	Kort om juridiske rammer.....	19
3.5	Pragmatisk eller strategisk samarbeid?.....	20
3.6	Aktuelle organisasjonsmodeller.....	21
3.7	Prinsipper for kostnadsfordeling.....	21
3.8	Økonomisk innsparing er mulig	22
4	MULIG LØSNING FOR MIDT-FINNMARK.....	22
4.1	Kjennetegn ved langsiktig modell	22
4.2	Mål for omstilling	23
4.3	Aktuelle prinsipper for samarbeidet	23
4.4	Momenter i intensjonsavtale	24

1 Bakgrunn og formål

1.1 Mål og rammer for felles utviklingsprosjekt

Kommunene Lebesby, Nordkapp og Porsanger fikk våren 2019 støtte fra Fylkesmannen til et toårig prosjekt som har som formål å utvikle et sterkere vertskommunesamarbeid innenfor ulike tjenestoområder. I søknaden blir det pekt på felles utfordringer knyttet til ansvar for spesialiserte tjenester i små kommuner, som innebærer at fagmiljøene blir små, sårbare og kostnadskrevenne.

I søknaden ble det forutsatt at interesserte randkommuner kan kobles på samarbeidet i løpet av prosjektperioden. Gamvik kommune har i etterkant sluttet seg til prosjektet som fullverdig deltaker.

I søknaden til Fylkesmannen ble det pekt på følgende prosjektmål:

1. Gjennomføre SWOT-analyse av dagens tjenesteproduksjon innenfor utvalgte tjenestoområder som f.eks. IKT og digitalisering, arkiv, økonomi og styring, innkjøp og anskaffelser, plan- og byggesaker, barnevernsvakt, brann og feiing.
2. Gjennomføre tjenstedesign prosess for vertskommunesamarbeid for inntil tre prioriterte områder inkl. økonomiske modeller for oppgjør mellom kommunene
3. Etablere felles digital plattform for trygg informasjonsutveksling og faglig samarbeid

1.2 Utfordringer for kommunene

Prosjektet i Midt-Finnmark er bl.a. begrunnet i utfordringer som er nærmere beskrevet i Gode Grep-rapporten fra NIVI¹, hvor det ble pekt på et to-delt utfordringsbilde for mange av kommunene. På den ene siden ressurssterke kommuner og lokalsamfunn med store utviklingsmuligheter og i utgangspunktet gode forutsetninger for å levere gode tjenester til innbyggerne. På den annen side langsiktige utviklingstrekk preget av en negativ demografisk trend, små og sårbare fagmiljøer og et ensidig næringsliv.

I rapporten omtales de mest sårbare kommunenes utfordringer som en systemkrise, med bakgrunn i to konklusjoner:

1. Nesten samtlige kommuner opplever en voksende ubalanse mellom 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

¹ NIVI Rapport 2018:4 Gode grep i Finnmark. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Finnmark.

også handle om sosial og politisk utstøting av vanskeligstilte innbyggere som har lovbestemte rettigheter overfor kommunen som ikke blir innfridd.

Som mulige årsaker til negative samfunnstrender pekes det bl.a. på sentralisering av offentlig utviklingskompetanse og en defensiv næringspolitikk. Kommunenes faglige sårbarhet blir antatt å henge sammen med at kommunene i for stor grad løser sine oppgaver alene, uten støtte i et formalisert interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling.

1.3 Fylkesmannens prioriteringer

Fylkesmannen i Troms og Finnmark har jobbet systematisk med å dokumentere utfordringer og status for interkommunalt samarbeid i det nye fylket. En fornyet kommunedialog og et videre arbeid med kommunebilder og kommunalt tilrettelagt statistikk er en del av fylkesmannens tilrettelegging for videre omstilling i kommunene. Fylkesmannen forvalter skjønnsmidler og er en løpende faglig rådgiver for å fremme fornyelse og innovasjon. Fylkesmannen har også løpende dialog med enkeltkommuner med særskilte omstillingsbehov.

I fylkesmannens retningslinjer for prosjektskjønn for 2019 oppfordres kommunene til å gå sammen i færre og større prosjekt. Som hovedsatsingsområder pekes det på barn og unge (0-24 samarbeid), digitalisering av kommunale tjenester og interkommunalt samarbeid med vekt på barnevern, planlegging og beredskap. I Finnmark er kommunene i Midt-Finnmark (Porsanger, Nordkapp, Lebesby og Gamvik) prioritert ved tildeling av skjønnsmidler til utvikling av interkommunalt samarbeid i 2019 og 2020. Fylkesmannen har også gitt skjønnsmidler for 2020 til et tilsvarende prosjekt i Vestre Varanger (Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana).

1.4 Læringspunkter fra kommuneseminar i Porsanger

I oktober 2019 ble det gjennomført et felles kommuneseminar i Porsanger med bred deltakelse fra ledelse, ansatte og tillitsvalgte i de fire kommunene. Felles utfordringer og muligheter for samarbeid ble drøftet sektor for sektor. På møtet ble det pekt på stor sårbarhet med «énmannsbetjente tjenester» på en rekke områder. Det ble sagt at kommunene jobber for lite med plan- og utviklingsoppgaver og at kommunene mangler kritisk fagkompetanse på en rekke områder. Spredt eierskap og sterk avhengighet til eksterne konsulenter er en del av utfordringsbildet.

Fra samlingen har NIVI notert seg følgende læringspunkter:

- Det synes å være bred faglig enighet om at utvidet interkommunalt samarbeid er et naturlig svar på mange av utfordringene knyttet til faglig sårbarhet, kvalitet på tjenester og ressursbruk i dagens kommuner.
- Hovedmotivet for utvidet samarbeid er bedre tjenester til innbyggerne og redusert sårbarhet med mulighet for å utnytte hverandres kompetanse, ikke er nedbygging eller nedbemanning av dagens kommuneorganisasjoner. Viktige merverdier er også knyttet til oppdatering av planverk og modernisering av IKT-løsninger og styringssystemer i kommunene.
- Det framheves at lange reiseavstander ikke er et hinder for et sterkere faglig samarbeid om spesialiserte tjenester, støttefunksjoner og plan- og utviklingsoppgaver.

- Det ble understreket at det må utvikles en politisk kultur og en forvaltningskultur for samarbeid i dagens kommuner. På politisk side kan det innebære at de nyvalgte politikerne bør delta i felles folkevalgtopplæring. Felles kommunestyremøte eller samling av formannskapene kan være en naturlig del av prosessen videre. På faglig side ble det sagt at de ansatte aldri har møttes til felles fagsamlinger og at det bør opprettes permanente fagnettverk som del av prosjektet.
- Det ble uttrykt forventninger til at kommunestyrene bør bli enige om at visse kompetansekrevende oppgaver skal løses interkommunalt med utgangspunkt i felles fagstillinger og et felles fagmiljø. En fleksibel spesialisering med avtalt fordeling av vertskommuneansvar mellom kommunene bør vurderes som del av prosessen videre.
- Det ble understreket at et forsterket interkommunalt samarbeid forutsetter enighet om å bygge opp et felles IKT-system med like fagsystemer i kommunene. Kommunene kan også utvikle felles strategier for digitalisering og dele på nødvendig fagpersonell.
- Fra flere av deltakerne ble det sagt at alternativet til et mer forpliktende samarbeid mellom faste partnere kan bli at «Alta tar alle» og at kommunene blir enda mer avhengige av private konsulenter.

1.5 Initiativ til oppbygging av regionalt plankontor

Som følge av Stortingets vedtak om å bygge opp garnisonen i Porsanger, har Porsanger kommune søkt om skjønnsmidler for perioden 2020-2024 for å dekke ekstraordinære utgifter til planlegging, tilrettelegging for næringsutvikling og informasjon. I søknaden vises det til at kommunen mangler et oppdatert planverk og at kommunen for tiden har 1,5 årsverk avsatt til planleggingsarbeid. Det pekes på at kommunen har for liten kapasitet til å imøtekomme nasjonale forventninger i utbyggingsfasen. Kommunen mangler også langsiktige mål og strategier for samfunnsutviklingen for å oppnå og realisere ringvirkninger av forsvarsets etablering.

I søknaden beskrives utvikling av et regionalt plansamarbeid i to faser, som gir føringer for det videre samarbeid i Midt-Finnmark. Innholdet i de to fasene gjengis derfor nedenfor.

Mål og aktiviteter i fase 1 (år 1):

- Ferdigstille Porsanger kommunes overordna planverk som skal ivareta behovene til blant annet Forsvarets oppbygging
- Øke kapasiteten og kompetanse på involvering og utvikling av næringslivet i regionen for å ta del i den kommende utbyggingsfasen.
- Få kapasitet og kompetanse på en tydelig kommunikasjons- og informasjonsrolle ovenfor kommunen, regionen og andre relevante aktører.
 - Gjøre Porsanger kommune i stand til å være en god og relevant vertskommune som ligger i forkant av den kommende utviklingen.
 - Gjøre Porsanger kommune i stand til å ta på seg vertskapsrollen for et regionalt plansamarbeid
- Kartlegge status og utfordringer for samarbeidskommunene med tanke på planstatus, plankompetanse og planbehov.

Målsettinger for fase 2 (år 2-5):

- Danne et sterkt planfaglig miljø i midtregionen i Finnmark som er i stand til å
 - Ajourføre samarbeidskommunenes viktigste kommunale planer
 - Utvikle gode plansystemer (planstrategier) og rutiner for rullering av kommunens planverk
 - Gjøre kommunene bedre i stand til å imøtekomme nasjonale forventinger til kommunen om
 - Kommunale bærekraftsmål
 - Tydelig retning i samfunnsutvikling
 - Effektive og kunnskapsbaserte planprosesser
 - Arealplaner
 - Digitalisering
 - Gjøre kommunene bedre i stand til å ta på seg en utviklerrolle i store utbyggingssaker
 - Styrke kommunens tilrettelegging for næringsutvikling i tråd med statlige, regionale og lokale mål
- Skape et grunnlag for mer samarbeid innen andre fagområder. Målsettingene for fase 2 må vurderes nærmere i forbindelse med kartleggingen av status i fase 1.

I søknaden beregnes budsjetterte kostnader til 4,5 mill. kr det første året (2020), deretter 5,5 mill. kr årlig i perioden 2021-2025. Fratrasket egenandel på 1,5 mill. kr årlig ble det søkt om 3 mill. kr i årlige skjønnsmidler i 2020 og deretter 4 mill. kr årlig i perioden 2021-2025.

I behandlingen hos fylkesmannen ble det uttrykt støtte til behovet for forsterket plankapasitet inkludert den skisserte faseinndelingen og ressursbehov. Beløpene var for store til at ressursbehovet kan dekkes over det ordinære prosjektskjønnet. Søknaden ble derfor oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som konkluderer med at Porsanger kommune tildeles 7 mill. kr til styrking av planfunksjon og annen nødvendig kompetanse i vertskommunen.

Departementet opplyser at støtte til utvikling av interkommunalt samarbeid og etablering av regionalt plankontor ikke er i tråd med praksis og krav for tildeling av departementets skjønnsmidler. Departementet understreker samtidig at dette ikke er til hinder for at fylkesmannen kan velge å støtte det regionale samarbeidet gjennom sine skjønnsmidler.

2 Føringer og prinsipper for omstilling

2.1 Resultater av kommunereformen

Det kan trekkes seks konklusjoner om resultater og konsekvenser av kommunereformen så langt, som er av betydning for den videre omstilling i kommuneforvaltningen i Finnmark:

1. **Økende sårbarhet:** Kommunestrukturen i Finnmark er uforandret, til tross for kommunesammenslutningen mellom Hammerfest og Kvalsund. Den videre befolkningsutvikling med færre innbyggere og flere eldre tilsier at mange av kommunene kan bli enda mindre og enda mer sårbare enn de har vært så langt. Økt konkurranse om kompetanse og arbeidskraft vil være en del av bildet. Mangel på utviklingskompetanse, lite oppdaterte planer og gamle IKT-systemer kan svekke kommunenes muligheter for å dra nytte av statlige virkemidler for innovasjon og utvikling². Lite oppdaterte kommuneplaner og mangel på utviklingskompetanse kan også svekke den generelle samhandlingen mellom forvaltningsnivåene, som kan være avgjørende for utnyttelse av statlige og fylkeskommunale tjenester.
2. **Tyngre kommuneoppdrag:** Generalistkommunesystemet videreføres med like oppgaver til alle kommuner. Den generelle forvaltningstrend går i retning av at kommunene får stadig flere og tyngre lovpålagte oppgaver, samtidig som krav til fagkompetanse og systemer for å ivareta kvalitet og rettssikkerhet er voksende. Det gjelder alle kommuner i hele landet, uavhengig av geografisk situasjon.
3. **Strammere kommuneøkonomi:** Det er varslet økonomisk innstramming som kan påvirke store deler av offentlig sektor, også kommuneforvaltningen i Finnmark.
4. **Ènsporet kommunereform:** Regjeringen holder fast ved at flere kommunesammenslutninger er nødvendig for å nå målene med reformen. Det er ikke gjort unntak for noen kommuner og det er foreløpig ikke tatt initiativ til utprøving av alternative strategier, verken for øykommuner, småkommuner i Finnmark eller andre fastlandskommuner med ekstreme reiseavstander. Økonomiske insentiver for kommunesammenslutning er i hovedsak videreført som tidligere. Målene er også de samme. Nye kommunesammenslutninger skal bidra til gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk solide kommuner og et styrket lokaldemokrati.
5. **Lokalt ansvar for omstilling:** Stortinget har bestemt at ingen kommuner skal tvinges til kommunesammenslutning mot sin vilje. Initiativ til nye kommunesammenslutninger må dermed komme nedenfra. Det reformpolitiske bildet tilsier at kommunene selv må være forandringsledere hvis det er ønskelig å gjøre noe med grunnleggende utfordringer. Det gjelder også hvis de ønsker å forfølge andre strategier enn kommunesammenslutning, som forsterket interkommunalt samarbeid eller overføring av tunge oppgaver til staten eller fylkeskommunen.
6. **Fornyelse og innovasjon har høy prioritet:** Kommunene stimuleres og oppfordres til deltakelse i fornyelse og innovasjon på alle viktige områder. Kommunene kan ta initiativ til forvaltingsforsøk og har et stort reformpolitisk handlingsrom, både på den interkommunale arena og i samhandlingen mot fylkeskommunen, fylkesmannen og den øvrige regionale statsforvaltning. Nasjonalt jobbes det bl.a. med en ny perspektivmelding

² Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler. TF-rapport nr.540- 2020.

om nasjonale utfordringer og strategier for omstilling. Det kommer snart en innovasjonsmelding for offentlig sektor og en ny stortingsmelding om nordområdene. Løpende sektorpolitiske reformer gir muligheter for å være med å utvikle ny politikk og nye forvaltningsløsninger, for de som ønsker det.

2.2 Alternative strategier

I den siste proposisjonen til Stortinget som handlet om kommunesammenslutninger³, redegjør Regjeringen for alternative strategier for å møte utfordringene (s.120):

Sammenslåing av kommuner til større enheter er én strategi for å styrke kommunenes grunnlag for å løse sine oppgaver. Alternative strategier, som i ulike grad kan bidra til dette, er økt statlig styring, mer interkommunalt samarbeid, oppgavedifferensiering og å flytte oppgaver fra kommunene til andre forvaltingsorgan. Regjeringen vil bygge videre på den norske og nordiske modellen med sterke velferdskommuner med stort lokalt handlingsrom. De alternative strategiene vil føre til økt fragmentering og en svekkelse av lokaldemokratiet. Evnen til lokal tilpasning til innbyggernes behov vil svekkes. Regjeringen mener derfor at kommunesammenslåing fortsatt bør være hovedstrategien for styrking av kommunesektoren.

Alle kommunene i Midt-Finnmark har så langt gjort andre veivalg enn det som framheves som den nasjonale hovedstrategien. Som bakgrunn for den videre omstilling, kan det være nyttig å merke seg hvordan de ulike strategiene er vurdert i den nevnte proposisjonen.

- **Kommunesammenslutning** framheves som Regjeringens hovedstrategi for å sikre faglig og økonomisk bærekraftige generalistkommuner over tid. Det vektlegges at større kommuner kan tilrettelegge for desentralisering og et sterkt lokalt selvstyre med ansvar for viktige og interessante oppgaver. Den norske velferdskommunen er en generalistkommune med brede og like oppgaver over hele landet. Finansieringen er basert på rammestyring og kommunene er likestilte i forhold til staten og den statlige styringen. Ønske om å videreføre dette generalistkommunesystemet framstår som den viktigste begrunnelsen for valg av nasjonal hovedstrategi. Kommunesammenslutninger gir et langsiktig svar på lokale kompetanse- og kapasitetsutfordringer, samtidig som hovedprinsippene for kommunesystemet kan videreføres. Ulemper i form av lokal sentralisering kan motvirkes gjennom økt bruk av digitale løsninger og ulike former for kommunedelsorganisering for å ivareta nærhet og lokaldemokrati.
- **Økt interkommunalt samarbeid** betraktes som en midlertid reparasjonsstrategi og ikke som et selvstendig alternativ til kommunesammenslutning. Årsaken er dels prinsipielle innvendinger, at oppbygging av et interkommunalt system bryter med prinsippene for generalistkommunen, som er basert på direkte demokrati og direkte finansiering av oppgavene. Årsaken er også av praktisk styringsmessig art, herunder fare for økte prosesskostnader og utvikling av en mindre oversiktlig forvaltning for innbyggerne. Gjennom kommunereformen har stor avhengighet til interkommunalt samarbeid blitt betraktet som en del av problemet med dagens kommuner og ikke som en del av løsningen. De nasjonale vurderingene har så langt vært lik for alle typer kommuner, også små kommuner med ekstreme reiseavstander.

³ Prop.96 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen

- **Sterkere statlig styring** kan innebære at staten gjennom økonomiske og juridiske virkemidler prøver å påvirke kommunenes kapasitet og kompetanse. Bruk av øremerkede tilskudd og statlige krav til kompetanse og bemanning er eksempler på aktuelle tiltak. Statlige godkjenningsordninger og økt tilsyn og kontroll kan være andre aktuelle tiltak. Staten kan også bruke pedagogiske virkemidler, som råd og veiledning, opplæring eller særskilt oppfølging av enkeltkommuner. Sterkere statlig styring gir i utgangspunktet ingen endring i kommunestrukturen, men kan være en indirekte strategi for å påvirke kommunenes veivalg og prioriteringer. Departementet vektlegger at mer statlig detaljstyring kan virke mot sin hensikt, f.eks. ved at mer øremerking og økte krav til kompetanse kan forsterke inntektsforskjeller og ulikheter i kapasitet og kompetanse. Kommunereformen har dessuten som mål å styrke lokaldemokratiet, som er det motsatte av hva denne strategien kan innebære.
- **Oppgavedifferensiering** betyr at staten gjennom lovgivningen gir ulike oppgaver til ulike kommuner. Det kan f.eks. skje ved at storbykommuner med over 100.000 innbyggere får utvidet oppgaveansvar, mens de minste kommunene med f.eks. under 3.000 innbyggere avlastes for oppgaver som stiller særlige krav til kapasitet og kompetanse. En slik strategi vil medføre ulike kommunetyper i ulike deler av landet, der kommunenes oppgaver og størrelsen på lokaldemokratiet vil variere. Departementet vektlegger at denne strategien bryter med prinsippene for dagens kommunesystem, særlig hvis det gjennomføres en radikal differensiering i oppgavefordelingen. Det vektlegges at det er lite ønskelig å bygge opp et system med A-, B- og kanskje C-kommuner, særlig fordi det vil medføre et lokaldemokrati med ulikt innhold og en uoversiktlig forvaltning for innbyggerne. Den statlige styringen vil også måtte differensieres med ulik kommunelovgivning og forskjellige finansieringssystemer overfor ulike kommunetyper.
- **Overføring av oppgaver til fylkeskommunen eller staten** kan tenkes å gjelde alle kommuner, med bakgrunn i de oppgaver som er mest krevende for mange av dagens kommuner. Det kan f.eks. tenkes at staten kan overta ansvaret for det kommunale barnevernet eller kommunehelsetjenesten. Den statlige delen av Nav kan ta et større ansvar for lovpålagte kommunale sosialtjenester. Fylkeskommunen er gjennom de siste tiårene bygd ned som direkte tjenesteproducent, særlig innenfor helse- og sosialområdet, men kan likevel være en alternativ oppgaveløser, bl.a. i lys av økte oppgaver gjennom regionreformen. Strategien medfører en nedbygging av kommunenes oppgaveansvar. Alternativet vil være organisering i vesentlig større enheter i statlig eller fylkeskommunal regi. Strategien medfører sentralisering og vil være i strid med kommunereformens mål om sterkere kommuner.

2.3 Faglige vurderinger av kommuner med store avstander

Ekspertutvalget for kommunereformen⁴ anbefalte tre veiledende prinsipper for å sikre en god kommunestruktur:

1. **Kommunene bør ha minst 15-20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.** Prinsippet begrunnes med at kommunenes fire roller (tjenesteproducent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk organ) bør forankres i fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse. Den veiledende minstepopulasjonen er en

⁴ Delrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur. Mars 2014.

norm for dimensjonering av kommuneorganisasjonen, gitt de oppgaver som skal løses og gitt at det er ønskelig at kommunene selv skal ivareta sine kjerneoppgaver (egenregi).

2. **Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.** Prinsippet begrunnes med at kommunegrensene ofte deler opp funksjonelle områder som er naturlig å planlegge og utvikle i sammenheng. Det gjelder i alle deler av landet, men særlig i byområder i Sør-Norge der tettsteder og felles bo- og arbeidsmarkedsområder ofte er delt opp i mange kommuner. I ekspertutvalgets sluttrapport⁵, hvor aktuelle nye oppgaver til større kommuner ble vurdert, ble prinsippet konkretisert til at «ett tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune» og at «ett tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune». Ekspertutvalget mente kommuner med over ca. 25 prosent daglig utpendling til en senterkommune bør regnes som del av et tett integrert bo- og arbeidsmarked.
3. **Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for på sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.** Prinsippet er begrunnet med ønske om å styrke forutsetningene for juridisk og økonomisk rammestyring av kommunene, som er viktig for å sikre lokalt handlingsrom og god prioriteringseffektivitet. Prinsippet vektlegger større valgmuligheter mht. deltakelse og større påvirkningskraft overfor statlige, regionale og private aktører i større kommuner. Prinsippet peker også på behov for å videreutvikle arenaer for deltakelse i nye og større kommuner, for å motvirke negative konsekvenser av færre folkevalgte og mindre nærhet til innbyggerne.

Ekspertutvalget for kommunereformen gjennomførte ikke detaljerte analyser av hvordan kriteriene for god kommunestruktur skal forstås i områder av landet med ekstreme reiseavstander. I sin første delrapport viser utvalget til at Christiansen-utvalget fant det rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Christiansen-utvalget anså en veiledende norm på 60 minutters reisetid (én vei) som en akseptabel tilgjengelighet.

Ekspertutvalget analyserte tall for reiseavstander til nærmeste nabokommuner og kom fram til at særlig kommunene i Finnmark står i en geografisk særstilling. Ekspertutvalget skriver følgende om veivalg for disse kommunene:

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfeller, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsning som er nedfelt i kriteriene.

Det betyr at den faglige vurderingen støtter opp om interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslutning for periferikommuner med ekstreme reiseavstander. Løsningen kan i slike tilfeller være en selektiv fusjon av kompetansekrevede oppgaver, uten at den brede personrettede tjenesteytingen og kommunestyrene slås sammen.

Sett i ettertid er det brukt mye tid og ressurser på diskusjon av ekstreme kommunesammenslutninger i den ytterste periferi, framfor mer selektive strategier som raskt kan bidra til bedre tjenester og rettssikkerhet. Kommunereformen har antakelig forsinket

⁵ Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur. Desember 2014.

overgangen fra et fragmentert og pragmatisk interkommunalt samarbeid i Finnmark til et mer forpliktende strategisk samarbeid, jf. nærmere dokumentasjon i kap.3.

2.4 Hvem er ufrivillige små ut fra geografiske forhold?

Begrepet ufrivillige små er gjennom de siste årene brukt i to forskjellige sammenhenger, dels kommuner som står ufrivillig alene etter kommunereformen og dels små isolerte kommuner med ekstreme reiseavstander til nærmeste nabokommune. Det er den geografiske og avstandsmessige forståelsen som her er interessant.

I kommunereformen så langt er det ikke klargjort nærmere hvilke kommuner som kjennetegnes av ekstreme reiseavstander og evt. andre kompliserende geografiske hindringer for vanlig integrasjon og kontakt mot andre kommuner.

Kommunene i Midt-Finnmark må antas å falle innenfor en geografisk definisjon av ufrivillige små, nærmest uansett hvilke kriterier som legges til grunn. Midt-Finnmark som kommuneregion kjennetegnes av et uvanlig stort areal med uvanlig lange reiseavstander. Regionen kjennetegnes også av uvanlig ofte vinterstengte veier som følge av mange rasutsatte områder og flere fjelloverganger.

Samlet utgjør de fire kommunene i Midt-Finnmark et areal på over 10.000 kvadratkilometer. Det er på størrelse med Rogaland fylke. Samlet innbyggertall var ved siste årsskifte 9582.

Kommune	Areal km2	Innbyggere 1.1.2020
Porsanger	4872	3998
Nordkapp	925	3162
Lebesby	3459	1290
Gamvik	1416	1132
Sum	10672	9582

Tabell 2.1 Areal og innbyggertall i kommuner i Midt-Finnmark. Kilde: SSB

Kommunene i Midt-Finnmark har blant landets lengste reiseavstander til nærmeste nabokommune. Beregnet reisetid og kjøreavstander (ved åpen vei) er som følger:

- Fra Lakselv i Porsanger til Honningsvåg i Nordkapp er beregnet reisetid 2 timer og 32 minutter (163 km).
- Fra Lakselv til Kjøllefjord i Lebesby er beregnet reisetid 3 timer og 49 minutter (235 km).
- Fra Lakselv til Mehamn i Gamvik er reisetiden beregnet til 3 timer og 37 minutter (225 km).

Reiseavstand til nærmeste regionale senterkommune ligger på 2-3 timer fra Nordkapp og Porsanger til hhv. Hammerfest og Alta. For Lebesby og Gamvik er reisetiden med bil til Hammerfest og Alta rundt 6 timer og det er derfor fly eller evt. hurtigruta som er de mest naturlige transportmidler.

På vinterstid er det ofte stengte veier på grunn av dårlig vær. Kolonnekjøring og stengte veier kan til tider gjelde store deler av Finnmark, jf. situasjonsbilde nedenfor fra 12-13.mars 2020.

Ved åpen vei er vanlig kjøretid mellom kommunesentrene i Gamvik og Lebesby ca. en halv time. Ordfører i Gamvik forteller imidlertid at det så langt i vinter har vært over 70 tilfeller av stengte veier mot nabokommunen Lebesby.



Figur 2.1 Stengte veier i Finnmark som følge av dårlig vær 12-13.mars 2020. Kilde: Statens vegvesen

2.5 Behov for geografisk typologi?

Kommunene i Midt-Finnmark er åpenbart i en spesiell geografisk situasjon, i likhet med en del andre distriktskommuner. I det videre arbeid med kommunereformen kan det være nyttig å dele inn kommunene i grupper avhengig av reiseavstander og muligheter for kontakt og samarbeid med nabokommuner. En slik oversikt kunne vært nyttig spesielt for Nord-Norge, i lys av at særlig Nordland preges av et mer spredt bosettingsmønster og en svakere senterstruktur enn Finnmark. Det finnes også en del små og perifere kommuner i Sør-Norge som kan mene at de tilhører gruppen kommuner med ekstreme reiseavstander.

I denne sammenheng begrenses drøftingen til hva som kjennetegner den geografiske situasjonen i Midt-Finnmark. Det kan pekes på flere særtrekk:

- Landfaste og kommunikasjonsutløste kommuner med ekstremt lange reiseavstander mellom kommunesentrene. Sårbare kommunikasjoner avhengig av klima. Ofte vinterstengte veier. Sterk avhengighet til fly for å utnytte regionale tjenester.
- Svak geografisk integrasjon med begrensede muligheter for daglig arbeidspendling. Små muligheter for avstandskrymping gjennom ny kommunikasjonsutbygging. Likevel store muligheter for bedre lokal og regional kommunikasjon gjennom utbedring av eksisterende veinett, rassikring, bedre vintervedlikehold og flyforbindelser.
- Befolkningsgrunnlag på ca. 10.000 innbyggere. Konsentrert bosettingsmønster med tre fjerdedeler av innbyggerne i tettsteder.

Til dette kan det legges til:

- Kommuner med en nasjonal strategisk betydning med tanke på forsvarspolitik og sivil beredskap
- Kommuner med høy prioritet i gjeldende regional- og distriktpolitikk

- Kommuner med store naturressurser og store muligheter for økt verdiskapning og utvikling av nye lokale arbeidsplasser
- Kommuner med multietniske fortrinn og utfordringer knyttet til høy arbeidsinnvandring og samisk næringsvirksomhet og kultur

Tettsted (kommune)	Innbyggere i tettstedet (2019)	Andel av kommunens innbyggere i kommunesenteret
Honningsvåg (Nordkapp)	2453	76,2
Lakselv (Porsanger)	2268	57,5
Kjøllefjord (Lebesby)	925	69,7
Mehamn (Gamvik)	793	67,8
Nordvågen (Nordkapp)	416	
Gamvik (Gamvik)	219	
Sum	7074	73,2

Tabell 2.2 Senterstruktur i Midt-Finnmark. Kilde SSB

2.6 Tre mulige modeller

Det kan pekes på tre teoretiske muligheter for framtidig kommunestatus for ufrivillige små kommuner:

- **Modell 1: Kommunesammenslutning til tross for lange avstander.** Det kan etableres en regionkommune med en særskilt intern organisering for å ivareta lokale tjenester og lokaldemokrati. Et lokalstyre kan ha rådgivende eller delegert beslutningsmyndighet i typiske lokale saker. Senjamodellen er nærmeste konkrete eksempel i Troms og Finnmark. Reisetiden internt på Senja ligger i overkant av én time fra den nye kommunens ytterområder til Finnsnes.
- **Modell 2: Utvidet og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslutning.** Det betyr at dagens kommuner videreføres i kombinasjon med et forpliktende og langsiktig organisert interkommunalt samarbeid om kompetansekrevene oppgaver. Løsningen vil måtte innebære oppbygging av et mer langsiktig og forutsigbart system for oppgaveløsning, sammenliknet med dagens frie pragmatiske samarbeid, som preges av mye kortsiktig kjøp og salg av tjenester. Det er sannsynlig at det kommer klarere juridiske og organisatoriske føringer for denne løsningen i det videre reformløp, av hensyn til rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester. Departementet utreder for tiden en generell hjemmel i kommuneloven for pålegg om interkommunalt samarbeid.
- **Modell 3: Lokalkommune definert som nasjonalt særstatusområde.** Det kan også utvikles en ny type kommune med mindre oppgaveansvar enn dagens generalistkommune. Modellen kan innebære formell oppgavedifferensiering, som så langt særlig har vært vurdert for landets største kommuner. Oppgavedifferensiering kan også tilpasses den mest sårbare delen av kommunestrukturen, som f.eks. Røst og andre spesielle øykommuner. Elementer av en slik tenkning er gjort gjeldende for Longyearbyen lokalstyre, som f.eks. ikke har ansvar for eldreomsorg på linje med fastlandskommuner.

Det er sannsynlig at modell 3 er lite aktuell på fastlandet. Det skyldes dels at det så langt har vært begrenset interesse for oppgavedifferensiering, dels at både modell 1 og 2 langt på vei kan innebære det samme ved at kommunene i stedet differensierer sin oppgaveløsning.

Modell 2 kan tenkes i to varianter, avhengig av avstand til og tilgang til et større regionalt senter som tilfredsstillende kommunereformens krav til kapasitet og kompetanse:

- **Type A: Sentrert vertskommunemodell** dvs. avlastning gjennom forpliktende samarbeid med én regional senterkommune. I Finnmark kan dette være enten Alta, Hammerfest eller Sør-Varanger. I kommunalreformen i Danmark i 2007 var det i utgangspunktet denne modellen som ble vedtatt som en unntaksmodell for noen utvalgte øykommuner. Unntaket innebar pålegg om å inngå et vertskommunesamarbeid om nærmere definerte lovpålagte oppgaver (særlover). I første runde måtte det definerte vertskommuneansvaret ivaretas av én kompetent vertskommune med over 20.000 innbyggere. I en senere fase ble det åpnet for at øykommunene kan inngå avtale med flere vertskommuner for de ulike oppgavene.
- **Type B: Balansert vertskommunemodell** dvs. etablering av en interkommunal fellesforvaltning i en nærmere definert kommuneregion (faste partnere). I Finnmark kan denne modellen være aktuell for Midt-Finnmark og Vestre Varanger.

3 Det interkommunale samarbeidet

3.1 Kjennetegn ved dagens samarbeid

På oppdrag fra Fylkesmannen har NIVI nylig gjennomført en kommunevis kartlegging av det interkommunalt samarbeidet i Troms og Finnmark⁶. I kartleggingene er det registrert til sammen 268 formelle samarbeidsordninger, hvorav 154 i Troms og 114 i Finnmark. Noen hovedfunn fra kartlegging i Finnmark er som følger:

- Omfanget på samarbeidet er mindre i Finnmark enn i Troms. Antall ordninger pr kommune ligger på 21 i Finnmark mot 28 i Troms. Omfanget er til dels betydelig mindre enn hva som er funnet i tilsvarende kartlegginger i andre fylker.
- I Finnmark varierer antall ordninger pr kommune fra 15 i Vardø til 31 samarbeidsordninger for hhv. Tana og Alta. For Porsanger er det registrert 27 ordninger, for Lebesby 24, Gamvik 23 og Nordkapp 21.
- Interkommunalt samarbeid på regionalt nivå er svakt utviklet i hele Finnmark. Nær 80 prosent av registrerte ordninger dreier seg om bilateralt kjøp og salg av tjenester mellom enkeltkommuner.
- Det meste av dagens tjenestesamarbeid framstår som fragmentert med ulik deltakelse i ulike geografiske retninger. Vertskommuneansvar og hoveddelen av eierskapet til interkommunale ordninger ligger som regel utenfor de mest sårbare kommunene.
- Dagens samarbeid er svakt utviklet på mange viktige oppgaveområder, hvor det kan ligge godt til rette for interkommunal organisering. Det gjelder f.eks. IKT og andre administrative støttefunksjoner.
- Dagens samarbeid berører i begrenset grad kommunenes kjernefunksjoner og sårbare fagmiljøer. Små og sårbare fagmiljøer kjennetegner også viktige oppgaver som er interkommunalt organisert, som barnevern og legevakt.
- Mye av samarbeidet er i stor grad avpolitisert og ikke tilrettelagt for politisk samarbeid om felles utfordringer innenfor samfunnsutvikling. Regionrådenes roller og organisering i Finnmark er av NIVI omtalt som «blant landets svakeste» ut fra kjennskap til regionrådene ellers i landet⁷.

3.2 Nærmere analyse av Midt-Finnmark

Basert på data fra fylkesmannens kartlegging fra desember 2019, er det gjort en egen analyse av det interkommunale samarbeidet for de fire kommunene i Midt-Finnmark. En nærmere gjennomgang av alle registrerte ordninger underbygger at kommunene for tiden deltar i et fragmentert samarbeid som er svakt utviklet innholdsmessig. Følgende punkter oppsummerer kjennetegn ved dagens samarbeid i Midt-Finnmark:

- De fire kommunene deltar i til sammen 45 forskjellige samarbeidsordninger. Av disse deltar alle fire kommunene i 7 ordninger, 3 av kommunene deltar i 5 ordninger, 2 av kommunene i 18 ordninger og 1 av kommunene i 15 ordninger, jf. oversiktstabell nedenfor.
- I oversikten finnes kun én samarbeidsordning der alle de fire kommunene er alene om å samarbeide. Det gjelder samarbeid om veterinærvakt. Tallene er en klar indikasjon på at kommunene har et lite interkommunalt fellesskap.

⁶ NIVI Rapport 2019:4 Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark

⁷ NIVI Rapport 2018:3 Regionråd i Norge

- Vertskommuneansvaret og hoveddelen av eierskapet ligger som oftest i andre kommuner utenfor Midt-Finnmark. I kartleggingen er det registrert at Porsanger er vertskommune for 8 ordninger, Nordkapp for 5, Lebesby for 3 og Gamvik for 2. Tallene tilsier at 60 prosent av vertskommuneansvaret ivaretas av kommuner utenfor Midt-Finnmark.
- Kommunene i Midt-Finnmark bruker i dag betydelige ressurser til å utvikle fagmiljøer i andre kommuner. Samarbeid mot andre kommuner er mest utviklet mot Måsøy og Karasjok, som deltar i hhv. 15 og 13 av de registrerte samarbeidsordningene. Samarbeidet er også utbredt mot Alta som deltar i 11 ordninger, Hammerfest som deltar i 10 og Tana som også deltar i 10 av ordningene.
- Interkommunale tjenester i Midt-Finnmark er ofte små og sårbare til tross for felles organisering. Det gjelder f.eks. barnevernet, hvor Nordkyn barneverntjeneste (Gamvik og Lebesby) er dimensjonert med 3,2 årsverk. Nordkapp og Porsanger har eget barnevern, dimensjonert med hhv. 4 og 5,5 årsverk. Tilsvarende sårbarhet kan også gjelde andre sosialtjenester, legevakt og øvrige lovpålagte helsetjenester inkl. beredskapsoppgaver.
- Dagens dimensjonering av plan og byggesak er kritisk lav når det tas hensyn til planstatus og store planbehov i en kommuneregion som er på størrelse med Rogaland fylke, jf. tabellen nedenfor.
- En nærmere gjennomgang av oppgaver som det i dag samarbeides om, tyder på store muligheter for harmonisering og utvidelse av samarbeidet på nye oppgaveområder. Det gjelder IKT og andre støttefunksjoner, forvaltningsoppgaver, smale kompetansekrevende tjenester og ikke minst samarbeid om planlegging, næringsutvikling, beredskap og andre samfunnsutviklingsoppgaver.
- Kommunene i Midt-Finnmark er randkommuner med svært store reiseavstander til dagens regionråd i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark. Regionens størrelse og behov for en mer aktiv nærings- og regionalpolitikk, kan tilsi en nærmere vurdering av Midt-Finnmark som et eget regionalpolitisk tyngdepunkt i Finnmark.

Kommune	Innbyggere pr 1.1.2019	Areal km ²	Årsverk 2019			
			Samfunnsplan	Arealplan	Byggesak	Sum
Porsanger	3944	4873	0,5	1,0	1,0	2,5
Nordkapp	3218	926	3,0 i team			3,0
Lebesby	1328	3459	0,8		0,5	1,3
Gamvik	1169	1416	0,5 (+ Rambøll)	0,0	Nordkapp	0,5
Sum Midt-Finnmark	9659	10674	5,8		1,5	7,3

Tabell 3.1 Dimensjonering av dagens plan- og byggesaksforvaltning i Midt-Finnmark.
Kilde: Rådmennene

Nr	Navn samarbeidsordning	Gamvik	Lebesby	Porsanger	Nordkapp	Andre deltakende kommuner
1	110-Sentralen for Finnmark	x	x	x	x	Alle kommunene i Finnmark
2	IUA Midt-Finnmark	x	x	x	x	Karasjok
3	Finnmark Miljøtjeneste AS	x	x	x	x	Karasjok, Måsøy
4	IKA Finnmark IKS	x	x	x	x	Alle kommuner i Finnmark
5	Finnmark Friluftsråd	x	x	x	x	Alle kommuner i Finnmark unntatt Hasvik
6	Felles skogbrukssjef Finnmark-Kvænangen	x	x	x	x	Alle kommuner i Finnmark og Kvænangen
7	Veterinæravtomsråde Porsanger/Nordkapp	x	x	x	x	
8	Øst-Finnmark legevaktssentral	x	x	x		Sør Varanger, Vardø, Båtsfjord, Berlevåg, Tana, Nesseby, Måsøy, Hasvik, Loppa
9	RSK Midt-Finnmark	x	x	x		Karasjok, Kautokeino
10	PPD for Midt-Finnmark IKS	x	x	x		Berlevåg, Måsøy
11	Nordkappregionen havn IKS		x	x	x	
12	Visit Nordkapp AS		x	x	x	
13	Vest-Finnmark Regionråd			x	x	Hammerfest, Alta, Loppa, Hasvik, Måsøy
14	Øst-Finnmark Regionråd	x	x			Vardø, Vadsø, Berlevåg, Tana, Nesseby, Båtsfjord, Sør-Varanger
15	Vest-Finnmark Kommunerevisjon IKS (VEFIK)			x	x	Hammerfest, Alta, Loppa, Hasvik, Måsøy, Kautokeino, Karasjok, Båtsfjord, Nesseby, Tana, Vadsø, Sør-Varanger
16	Komrev nord IKS	x	x			Berlevåg, Vardø, alle kommuner i Troms, 6 kommuner i Nordland
17	Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS (KUSEK)			x	x	Hammerfest, Alta, Loppa, Hasvik, Måsøy, Kautokeino, Karasjok
18	Kontrollutvalgan IS	x	x			Vardø, Vadsø, Berlevåg, Tana, Nesseby, Båtsfjord, Sør-Varanger
19	Krisesenteret i Hammerfest			x	x	Hammerfest, Måsøy, Hasvik, Berlevåg, Karasjok
20	Norasenteret IKS	x	x			Vardø, Vadsø, Tana, Nesseby, Båtsfjord, Sør-Varanger
21	Nordkyn legetjeneste (NLT)	x	x			
22	Nordkyn barneverntjeneste	x	x			
23	Landbrukssamarbeid Lebesby-Gamvik	x	x			
24	Nordkyn Kraftlag SA	x	x			
25	Oppmåling Porsanger-Nordkapp			x	x	
26	Repvåg Kraftlag SA			x	x	Måsøy
27	Jordmortjeneste Porsanger-Lebesby		x	x		
28	Kommunekraft AS		x	x		15 kraftkommuner i Troms og Finnmark
29	Museene for kystkultur og gjenreising IKS	x			x	Hammerfest, Måsøy, Berlevåg
30	Feiing Gamvik-Nordkapp	x			x	
31	RSK Vest-Finnmark				x	Hammerfest, Alta, Loppa, Hasvik, Måsøy
32	PPT Alta-Nordkapp				x	Alta
33	IKT-samarbeid Avjovarre			x		
34	Lønssamarbeid Nordkapp-Bergen				x	Bergen
35	Felles skatteopprekker Nordkapp-Bodø				x	Bodø
36	Felles skatteopprekker Alta-Porsanger			x		Alta
37	Arbeidsgiverkontroll Alta-Lebesby		x			Alta
38	Arbeidsgiverkontroll Sør-Varanger-Gamvik	x				Sør-Varanger
39	Jordmortjeneste Vadsø-Gamvik	x				Vadsø
40	Jordmortjeneste Vadsø-Lebesby		x			Vadsø
41	Feiing Porsanger-Måsøy			x		Måsøy
42	Luostejok Kraftlag SA			x		Karasjok
43	RDM (RiddoDuottarMuseat)			x		Karasjok
44	Sápmi Næringshage AS			x		Karasjok, Tana, Nesseby
45	Indre Finnmark Investeringssselskap AS			x		Karasjok, Tana, Nesseby

Tabell 3.2 Registrerte interkommunale samarbeidsordninger for kommunene i Midt-Finnmark pr desember 2019. Kilde: NIVI Analyse

3.3 Eksempler på faglige mobiliseringer

Nedenfor følger en oversikt over oppgaver hvor det kan ligge godt til rette for regionale samarbeidsløsninger i Midt-Finnmark.

Administrasjon og forvaltning

1. IKT infrastruktur og digitalisering av kommunale tjenester, herunder utvikling av felles strategier overfor den øvrige forvaltning.
2. Økonomikontor med mulig samarbeid om lønn, personal, regnskap, innkjøp, budsjett, analyse etc.
3. Felles forvaltningskontor med ansvar for tildeling av lovpålagte tjenester, inkludert mulighet for samarbeid om felles kommuneadvokat og spesialiserte forvaltningsoppgaver
4. Dokumentsenter med felles løsning for dokumentbehandling, arkiv, informasjon og service

Tjenesteproduksjon

5. Felles legevakt og kommuneoverlegefunksjon, inkludert vurdering av felles løsning for alle lovpålagte kommunehelsetjenester (felles helsetjeneste)
6. Felles barnevern og regionalt samarbeid innenfor rus, psykiatri og andre sosialtjenester opp imot Nav, evt. knyttet opp mot en felles sosialplan for Midt-Finnmark
7. Pedagogisk utviklingskontor med felles organisering av kompetanseutvikling, fagressurser for skoleutvikling, PPT, voksenopplæring og andre spesialiserte undervisningsoppgaver
8. Samarbeid om kulturskole, bibliotek og andre kulturoppgaver

Samfunnsutvikling

9. Regionalt plankontor med felles planadministrasjon, inkludert felles organisering av byggesaksforvaltning, oppmåling og geodata
10. Miljø- og landbruksforvaltning, inkl. reindriftsoppgaver, herunder felles organisering av miljø- og naturforvaltning, landbruksforvaltning og utviklingstiltak i landbruket og reindriftsnæringen
11. Forsterket 1.linje for næringsutvikling knyttet opp mot strategisk næringsplan for Midt-Finnmark, herunder samarbeid om tilrettelegging av næringsarealer, investeringer i næringsrettet infrastruktur, veiledning og rådgivning til bedrifter, fondsforvaltning, markedsføring av regionen og saksforberedelse i regionale og statlige prosjekter

Teknisk sektor

12. Felles brannvesen og felles organisering av andre lovpålagte oppgaver innenfor sivilt beredskap, evt. i form av et interkommunalt beredskapssenter samordnet med interkommunal beredskapsorganisasjon for akutt forurensning (IUA Midt-Finnmark)
13. Felles havneforvaltning og havneselskap, med utgangspunkt i at Nordkapp, Porsanger og Lebesby er eiere av Nordkappregionen Havn IKS, mens Gamvik kommune har sin egen havneforvaltning.
14. Samarbeid om andre forvaltnings- og driftsoppgaver innenfor vei, vann- og avløp etc.

Listen gjenspeiler at kommune har ansvar for svært mange oppgaver utover drift av barnehager, grunnskoler og eldreomsorg. For de fleste av disse oppgavene er kapasitet og tilgang til fagkompetanse avgjørende for en god oppgaveløsning. Lange reiseavstander og hensynet til nærhet trenger ikke være avgjørende for god kvalitet på tjenestene. I mange tilfeller kan en regional samarbeidsløsning sikre en faglig og uavhengig saksbehandling, som er viktig for rettssikkerheten for innbyggerne. Oppbygging av regionale fagmiljøer kan også gjøre det lettere å rekruttere og ikke minst beholde ledere og annen nøkkelkompetanse. I

tillegg kan regionale fagmiljøer styrke kommunenes plan- og samhandlingskompetanse i forhold til den øvrige forvaltning.

De store mulighetene for utvidet samarbeid, tilsier at det vil være behov for en nærmere prioritering av samarbeidsområder på administrativt og politisk nivå i kommunene. Det kan gjøres i en stegvis prosess der kommunestyrene fastlegger mål og organisatoriske rammer for oppfølging jf. mulig tilnærming i kap.4.

3.4 Kort om juridiske rammer

Ny kommunelov gir de juridiske rammene for interkommunalt samarbeid mellom kommuner. Loven gir store muligheter for interkommunal organisering, inkludert samarbeid om lovpålagte oppgaver. I ny kommunelov er det i §17-1 positivt angitt at interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom:

- Interkommunalt politisk råd
- Kommunalt oppgavefellesskap
- Vertskommunesamarbeid
- Interkommunalt selskap
- Aksjeselskap, samvirkeforetak, forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Ny kommunelov innebærer at alle samarbeidsordninger organisert etter §27 i gammel kommunelov må tilpasses ny kommunelov. Det betyr bl.a. at de fleste regionråd må organiseres etter nye regler om interkommunalt politisk råd.

Kommunalt oppgavefellesskap er beregnet for samarbeid om drift og organisering uten offentlig myndighetsutøvelse, som betyr at et oppgavefellesskap ikke kan treffe enkeltvedtak.

Vertskommunesamarbeid er kommunelovens hovedløsning for samarbeid om lovpålagte oppgaver, hvor det er aktuelt å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak til en annen kommune (vertskommune). Vertskommunesamarbeidet kan foregå i to former, enten som et administrativt vertskommunesamarbeid, eller som et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. I et administrativt vertskommunesamarbeid er det kun saker som ikke har prinsipiell betydning som kan delegeres til vertskommunen. I et vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd kan alle typer saker vedtas.

Ny kommunelov tilbyr juridiske organisasjonsformer som kan sikre gode sektorielle løsninger, oppgave for oppgave. I et voksende samarbeid, der også lovpålagte kjerneoppgaver kan inngå, vil det erfaringsmessig oppstå styringsmessige utfordringer som følge av mange forskjellige organisasjonsløsninger og svak tilrettelegging for politisk styring.

Alternativet til organisering av kjernesamarbeidet i mange forskjellige ordninger tilpasset den enkelte oppgave kan være opprettelse av en form for samkommune, som nylig har blitt en ulovlig organisasjonsform. Hovedbegrunnelsen for at samkommuneregelverket ble tatt ut av kommuneloven, var at samarbeidsformen var lite brukt og at kommuner som er avhengige av et så omfattende samarbeid bør vurdere å slå seg sammen. Resultatet er at ny kommunelov ikke lenger tilbyr en mer helhetlig samarbeidsmodell, på linje med hva som finnes i både dansk, svensk og finsk kommunelovgivning⁸.

⁸ Alle kommunelovene har regler om samkommuner i litt ulike varianter. Den danske kommuneloven har regler om «kommunale fællesskaber», den svenske om kommunalforbund og den finske om samkommuner.

Det finnes flere alternativer for å sikre en best mulig politisk og administrativ styring av et omfattende samarbeid:

- Noen kan klare seg med koordinering via regionråd og rådmannsgruppe, evt. ved at formannskapene eller kommunestyrene samles jevnlig for å diskutere utviklingen i samarbeidet. I kartlegginger observeres en trend som går i retning av at politikerne konsentrerer seg om mål- og rammestyring, mens rådmennene i større grad tar seg av det faglige og administrative samarbeidet.
- Det kan være mulig å utvikle et fastere vertskommunesystem, der balanserte løsninger kan utvikles mellom faste partnere, inkludert bruk av politiske nemnder for å sikre politisk styring av viktige oppgaver. Erfaringer fra bl.a. Værnesregionen tilsier at det kan være vanskelig å lage et samordnet styringssystem av oppgaver som i utgangspunktet er regulert som et sektorielt system.
- Det kan tas initiativ til nye løsninger, som evt. kan prøves ut gjennom forvaltningsforsøk. Det kan f.eks. være et kommunalforbund etter svensk modell eller evt. forsøk med en ny variant av samkommune basert på erfaringene som er høstet med denne modellen i Trøndelag (Innherred Samkommune og Midtre Namdal Samkommune). Det kan kanskje også tenkes nye former for vertskommunesamarbeid og oppgavefelleskap, som kan tilpasses samarbeid om flere oppgaver (blokk-samarbeid regulert i en fellesavtale).

3.5 Pragmatisk eller strategisk samarbeid?

I den innledende fasen av samarbeidet i Midt-Finnmark, vil det erfaringsmessig være viktig å bestemme hvilken type interkommunalt samarbeid som det er ønskelig å utvikle. Et viktig skille går mellom praktisk pragmatisk samarbeid og langsiktig strategisk samarbeid.

Kjennetegn ved praktisk pragmatisk samarbeid kan være:

- Kortsiktig kjøp og salg av tjenester fra den kommune som tilbyr best kvalitet til lavest pris
- Liten eller ingen skriftlig formalisering av samarbeidet
- Svak eller ingen særskilt tilrettelegging for administrativ og politisk styring, utover løpende kontraktstyring
- Få eksempler på helhetlige løsninger der flere beslektede oppgaver samordnes
- Løpende tilpasning av IKT-løsninger og fagsystemer uten overordnet plan
- Lite attraktivt å være vertskommune, samarbeidskommuner må ofte ta det de får
- Lite forutsigbare omstillinger og utrygghet for de ansatte

Langsiktig strategisk samarbeid kan ha følgende kjennetegn:

- Helhetlig samarbeid med utgangspunkt i felles mål og planer
- Formalisert mellom faste partnere
- Basert på felles IKT-systemer og felles digital kompetanse (digital fusjon)
- Juridisk regulert med kommuneloven som viktigste hjemmelsgrunnlag (ikke selskaper)
- Tilrettelagt for politisk og administrativ koordinering og styring
- Felles ansvar for rollene som hhv. vertskommune og samarbeidskommune
- Forutsigbare omstillinger og trygghet for de ansatte

De to kanskje viktigste forutsetningene for å utvikle et langsiktig strategisk samarbeid vil erfaringsmessig være:

1. **Fast partnere**, som er nødvendig fordi et strategisk samarbeid vil innebære felles kompetanseutvikling og felles investeringer, felles planlegging og felles utøvelse av offentlige myndighet. Når fagpersonell, investeringer, planer og myndighet skal være felles mellom flere kommuner, må de som skal delta binde seg til et forpliktende langsiktig samarbeid.
2. **Felles IKT-systemer**, som vil være avgjørende for effektivt samarbeid om de fleste typer oppgaver. Det gjelder særlig kommuner hvor lange reiseavstander kan forhindre personlig oppmøte og annen normal kontakt. Kommunene kan være en del av et større strategisk samarbeid om IKT, men bør som et minimum ha felles løsninger seg imellom.

3.6 Aktuelle organisasjonsmodeller

Det kan pekes på flere aktuelle organisasjonsmodeller for å sikre en god tilpasning til kommuner med lange reiseavstander. Løsningene vil avhenge av oppgavens karakter, behovet for lokal tilstedeværelse og ikke minst tilgang til digitale løsninger.

Grunnmodellen i Midt-Finnmark vil antakelig være en balansert vertskommunemodell, med mål om at alle kommunene som deltar skal være vertskommune for minst én regional funksjon. Lokaliseringen av fagpersonell kan organiseres på flere ulike måter:

- Samlokalisert fagmiljø i vertskommunen
- Hovedkontor i vertskommunen og avdelingskontor i en annen kommune
- Nettverksmodell med hovedbase i vertskommunen kombinert med faste stillinger lokalisert i alle kommunene
- Løsning med hovedbase i vertskommunen i kombinasjon med faste kontordager eller ambulerende fagteam

3.7 Prinsipper for kostnadsfordeling

Erfaringsmessig er det ikke vanskelig for kommunene å finne fram til gode økonomiske fordelingsordninger. I et langsiktig strategisk samarbeid kan de viktigste fordelingsproblemer avklares på forhånd, både prinsipielt og i form av konkrete kostnadsnøkler. Ved valg av finansieringsmodell kan det brukes ulike beregningsmåter for fordeling av kostnader:

- Grunnfinansiering med likt beløp pr kommune
- Etter innbyggertall, som kan være et likt beløp pr innbygger eller f.eks. et fallende beløp med økende innbyggertall i kommunen
- Etter antall brukere eller andre indikatorer på kostnadsskapende faktorer
- Etter eksisterende kostnadsnivå i kommunene
- Etter uttak av tjenester fra fellesordningen
- Etter inntektsnivå i kommunene (Agdenesmodellen)
- Kombinasjoner av alternativene

Prinsipper for kostnadsfordeling og aktuelle kostnadsnøkler bør avklares tidlig i prosessen. På dette området finnes det rikelig med erfaringer å høste fra andre kommuner.

3.8 Økonomisk innsparing er mulig

Det er grunn til å peke på at etablering av regionale tjenester og fagmiljøer vil gi muligheter for mer effektiv ressursbruk, inkludert økonomisk innsparing. Det gjelder både i løpende saksbehandling og i planprosesser. Overgang til mer effektive digitale løsninger kan gi grunnlag for administrativ effektivisering på mange områder. Erfaringer fra andre kommuner tilsier at økonomiske innsparinger på 10-30 prosent kan være mulig innenfor administrative støttefunksjoner og kommunal forvaltning.

Realisering av økonomiske innsparinger forutsetter klare mål og forventninger til den nye organisasjonen. Erfaringer tilsier at rådmennene bør ha en ledende rolle i alle faser av omstillingsarbeidet. Åpne beslutningsprosesser med bred involvering av ansatte og tillitsvalgte kan være avgjørende for å lykkes. Erfaringer tilsier at uttak av stordriftsfordeler og tilpasninger i bemanning bør strekke seg over noe tid for å gi rom for gode omstillingsprosesser.

4 Mulig løsning for Midt-Finnmark

Nedenfor følger et utkast til mulig forvaltningsløsning for kommunene i Midt-Finnmark, basert på den overordnede gjennomgangen av utfordringer og alternative strategier. Utgangspunktet er fire sårbare kommuner med i underkant av 10.000 innbyggere, hvor de geografiske forholdene gjør det vanskelig å se klare politiske og demokratiske merverdier ved full kommunesammenslutning. Kommunene i Midt-Finnmark tilhører en spesiell kategori kommuner hvor det er naturlig å betrakte interkommunalt samarbeid som en hovedstrategi for å sikre nødvendig driftskompetanse og utviklingskompetanse i dagens kommuner.

På lang sikt kan det kanskje være mulig å slå sammen kommunene til en ny type regionkommune som også ivaretar lokaldemokrati og politisk deltakelse på en god måte. Foreløpig mangler imidlertid modeller og eksempler på funksjonsdyktige generalistkommuner med så store reiseavstander og så spredt punktbosetting.

4.1 Kjennetegn ved langsiktig modell

For å sikre bedre tjenester og bærekraftige kommuner i Midt-Finnmark, kan det utvikles en forsterket kommunemodell med følgende kjennetegn:

- Dagens kommuner videreføres som generalistkommuner med samme myndighet og ansvar som andre kommuner i landet.
- Kommunestyrene tar initiativ til utvikling av et forpliktende og langsiktig organisert interkommunalt samarbeid om IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevene velferdstjenester, felles planfunksjon og felles organisering av utviklingsoppgaver.
- Det interkommunale samarbeidet organiseres i tråd med dagens kommunelov, med balansert vertskommunemodell som hovedløsning. Særskilte organisatoriske og digitale løsninger er nødvendig for å sikre tilgjengelighet og nærhet til offentlige tjenester og utviklingskompetanse.
- Det nye samarbeidet underlegges politisk og økonomisk rammestyring fra kommunestyrene. Det vektlegges at det interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark ikke skal utvikles som et eget forvaltningsnivå. Integrerte løsninger bør ha prioritet og det bør unngås omfattende organisasjonsutvikling utenfor dagens kommuner.
- Overgang til strategisk samarbeid kan på sikt medføre at kommunene samarbeider om inntil 20 prosent av kommunenes driftsøkonomi og ansatte. Større interkommunale fagmiljøer vil direkte og indirekte berøre alle ansatte og alle lokalpolitikere i dagens

kommuner. For innbyggerne vil hovedregelen være at de fortsatt skal forholde seg til sine kommuner som i dag.

- Etter hvert som samarbeid om kommunale kjerneoppgaver vokser, kan det bli viktig å vurdere overgang til en samordnet politisk og administrativ styringsløsning, inkludert en form for samkommune eller et kommunalforbund etter svensk modell.
- I første omgang vil det være naturlig å vurdere etablering av et eget interkommunalt politisk råd for Midt-Finnmark, for å koordinere samarbeidet og samordne kommunenes interessepolitikk.

4.2 Mål for omstilling

Som aktuelle mål for omstillingen kan det være naturlig å ta utgangspunkt i kommunereformens mål. Konkrete delmål kan utvikles for hhv. tjenester, samfunnsutvikling, økonomisk bærekraft og lokaldemokrati. I lys av de spesielle utfordringene kan det pekes på flere mulige mål for kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark:

- **Stabilitet i befolkningsutvikling**, som kan være realistisk i alle de fire kommunene, sett i lys av store muligheter for lokal næringsutvikling, kommunenes sterke stilling i lokalsamfunnene og storsamfunnets sterke interesser i en stabil bosetting og økt verdiskapning i Finnmark. Det strategiske kommunesamarbeidet kan skape grunnlag for en bedre lokalt forankret regional- og distriktpolitiske innsats med større vekt på næringspolitisk mobilisering og en mer planmessig og samordnet innsats fra kommuner med egen utviklingskompetanse og egne planer for samfunnsutvikling.
- **Gjennomgående kompetanseløft i alle dagens kommuneorganisasjoner**, med etablering av permanente fagnettverk og fagmiljøer på linje med hva som finnes i andre kommuner, inkludert en planmessig og systematisk satsing på opplæring og kompetanseutvikling blant ansatte og politikere.
- **Bedre kvalitet på kommunale tjenester**, herunder et målbart kvalitetsløft som følge av bedre tilgang til fagkompetanse, bedre styringssystemer og en mer kunnskapsbasert lokalpolitikk. Minst 100 plasser opp på kommunebarometeret⁹ kan være realistisk for alle kommunene, når samarbeider om utviklingskompetanse og bedre styringssystemer kommer i gang.
- **Bedre rettssikkerhet for innbyggerne**, ved at kommunene samarbeider for å sikre innbyggernes rettigheter til lovpålagte tjenester, herunder samarbeid om bredere forvaltningsmiljøer med tilgang til juridisk kompetanse som kan sikre en uavhengig og faglig solid saksbehandling.
- **Mer effektiv ressursbruk**, der utvidet samarbeid og høyere kompetanse kan medføre bedre analyser og bedre systemer for å utnytte ny teknologi og effektive organisasjonsløsninger.
- **Stereke lokaldemokrati** som utnytter muligheter for desentralisering og utvikling av nye interessante roller for lokalpolitikere, særlig innenfor samfunnsutvikling.

4.3 Aktuelle prinsipper for samarbeidet

Som aktuelle prinsipper for samarbeidet, kan det pekes på følgende:

1. **Merverdi:** At nye interkommunale ordninger skal medføre en dokumentert merverdi for kommunene, sett i forhold til målene med samarbeidet.
2. **Regional solidaritet:** At kommunene hjelper hverandre og betrakter kommunene i Midt-Finnmark som faste partnere for utvikling av strategisk samarbeid.

⁹ I 2019 ble Nordkapp rangert som nr. 368, Lebesby som nr. 402, Porsanger som nr. 407 og Gamvik som nr. 421

3. **Stegvis utvikling:** At samarbeidet skal utvikles gradvis basert på erfaringer, aktiv kunnskapsinnhenting og samhandling med viktige rammesettere og utviklingsaktører.
4. **Åpenhet:** At prosessen skal baseres på åpenhet i forhold til tillitsvalgte og ansatte, nabokommuner og den øvrige forvaltning.
5. **Nærhet:** At samarbeidet ikke skal lede til uønsket sentralisering av personrettede tjenester som krever nærhet til brukerne.
6. **Politisk styring:** At prosessen løpende forankres i kommunestyrene gjennom behandling av felles intensjonserklæringer, omstillingsdokumenter og saksframlegg
7. **Rettferdig fordeling:** At samarbeidet skal oppleves som balansert og rettferdig ved fordeling av kostnader, gevinster, vertskommuneansvar og arbeidsplasser.
8. **Forsvarlige forvaltning:** At nye samarbeidsordninger og fordeling av regionalt vertskommuneansvar må sikre en operativt og forsvarlig interkommunal tjeneste i alle kommunene.
9. **Trygghet for de ansatte:** At trygghet for de ansatte skal sikres gjennom egne personalpolitiske retningslinjer som nedfelles i et eget personalpolitisk dokument.
10. **Innovasjon:** At kommunene ønsker å prøve ut nye løsninger og stiller seg til rådighet for pilotering og forsøk i nært samarbeid med den øvrige forvaltning.

4.4 Momenter i intensjonsavtale

Den videre saksgang kan innebære at kommunestyrene vedtar en felles intensjonserklæring som konkretiserer felles mål og rammer for gjennomføring, inkludert en første prioritering av oppgaver som skal utredes med sikte på etablering av nye interkommunale løsninger. En intensjonserklæring kan inneholde felles vedtaks punkter om følgende:

- Kommunene kan vedta at det er ønskelig å utvikle et sterkere interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark med utgangspunkt i de mål og prinsipper som det er pekt på i grunnlagsdokumentet. I dette ligger at kommunene anser Midt-Finnmark som en hensiktsmessig og prioritert kommuneregion for utvikling av strategisk samarbeid.
- Mobiliseringen kan konkretiseres til et 5-årig prosjekt, som kan deles inn i en oppstartsfasen (2019-2020), en implementerings- og utviklingsfasen (2021-2023) og en evaluerings- og veivalgsfasen (2024).
- En første runde med utredninger kan gjennomføres i løpet av 2020, med sikte på at samarbeid på prioriterte områder skal iverksettes fra 1.1.2021. Det bør vurderes om kommunestyrene allerede nå skal fatte prinsippvedtak om felles løsninger på høyt prioriterte områder, som IKT og regionalt plankontor.
- Som mulige satsingsområder for nærmere utredning kan det pekes på følgende oppgaver og funksjoner:
 1. Felles IKT- infrastruktur og digitaliseringsstrategi
 2. Regionalt plankontor for Midt-Finnmark
 3. Midt-Finnmark som kompetanseregion
 4. Felles økonomikontor i Midt-Finnmark
 5. Felles legevakt og kommuneoverlegefunksjon, inkludert vurdering av felles helsetjeneste for Midt-Finnmark
 6. Felles barnevern og samordning av andre sosialtjenester innenfor rus, psykiatri og Nav
 7. Pedagogisk utviklingskontor med felles løsning for skoleutvikling, PPT, voksenopplæring og andre spesialiserte undervisningsoppgaver
 8. Midt-Finnmark som beredskapsregion, herunder samordning av brannvesen, havnevesen og andre lovpålagte beredskapsoppgaver
 9. Felles næringsapparat og strategisk næringsplan for Midt-Finnmark
 10. Interkommunalt politisk råd for Midt-Finnmark

- I prosessen kan det utarbeides nøkkeldokumenter om følgende tema
 - Prinsipper for kostnadsfordeling inkl. kostnadsnøkler
 - Personalpolitiske mål og prinsipper for omstilling
- Prosjektet kan organiseres med fast ordførerforum, fast rådmannsgruppe, prosjektleder og faglige arbeidsgrupper med deltakelse fra de ansatte i kommunene etter behov. I prosjektet vil det være viktig å komme raskt i gang med utredninger på de utvalgte områdene.
- Kommunene bør vurdere etablering av en styringsgruppe med ekstern deltakelse fra fylkesmannen og fylkeskommunen, forutsatt at det blir enighet om å utvide samarbeidet på strategiske områder.