



## NIVI-notat 2013:2

# Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner – regionkommunealternativet

## Forord

Dette notatet inneholder en skisse til en samlet kommunalreform basert på desentralisering og innføring av større og sterke regionkommuner i alle deler av landet. Skissen har kommet til etter en konkret utfordring fra NRK Dagsrevyen, hvor NIVI ble utfordret til å beskrive en reformert kommunestruktur for hele landet.

Den foreliggende skissen følger som en naturlig forlengelse av NIVIs faglige arbeid med interkommunalt samarbeid, oppgavefordeling og kommune- og fylkesinndeling i ulike deler av landet. Formålet med notatet er å beskrive en konkret reform hvor oppgavefordeling og administrativ inndeling ses i sammenheng. Etter at Stortinget har sagt nei til oppbygging av større og sterke fylkeskommuner, mener vi sterke primærkommuner gjenstår som et hovedalternativ for videre forvaltningsutvikling i landet. Hva kan oppnås gjennom større kommuner og hva er stort nok hvis sentrale utfordringer skal møtes gjennom økt satsing på kommunene? Er det mulig å skape balanserte regionkommuner over hele landet, uten massiv sentralisering av tjenestetilbud og arbeidsplasser? Kan større regionkommuner løse byenes og distriktenes utfordringer på en bedre måte enn dagens kommuner og fylkeskommuner? Kan regionkommuner være en fordel for innbyggerne også i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark? Hvordan kan en samordnet kommunalreform organiseres? Hva er neste skritt hvis det skal gjennomføres omstillinger?

NIVIs medarbeidere mener tiden er moden for en samlet kommunalreform. Vi tror det er viktig at offentlig sektor reformeres nedenfra og faglige analyser tilslører at gevinstene ved større kommuner kan være store i alle deler av landet. Vi vet samtidig at grunnleggende endringer i kommuneforvaltningen vil reise nye problemstillinger og dilemmaer. Debattinnspillet til NRK bygger på bestemte forutsetninger og er laget på kort varsel.

Oslo, 13.august 2013

## Innhold

1. Omfattende reformbehov .....	4
2. Seks hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling .....	4
3. Overordnede mål .....	5
4. Veivalg og prinsipper .....	6
5. Reformens omfang .....	7
6. Alternative løsninger .....	9
7. Rekkefølge, organisering og tidsplan .....	10

Vedlegg: Konkret forslag til 105 regionkommuner

## 1. Omfattende reformbehov

Dagens finmaskede kommunestruktur innebærer en rekke fordeler knyttet til maktfordeling, god lokal representasjon, spredning av offentlige arbeidsplasser og nærhetsfordeler. Dagens kommune- og fylkesinndeling er likevel laget i en annen tid med et annet bosettingsmønster, andre kommunikasjoner og andre utfordringer for kommunene. Dagens kommuneinndeling er et produkt av behov og utfordringer på 1950-tallet og mange av dagens kommuner er gamle prestegjeld fra 1800-tallet.

Bosettingsmønsteret og kommunikasjonene er forandret i hele landet. Kommunenes oppgaver har vokst kraftig og vi har store ambisjoner om likeverdig tjenesteproduksjon og bærekraftig samfunnsutvikling i alle deler av landet. Byene har vokst i innbyggertall og omfang og splittes ofte opp i mange kommuner med delansvar for bysamfunnets utvikling. Distrikts-Norge preges av mange små kommuner i folketall, som medfører sårbarhet og begrenset kapasitet i oppgaveløsningen. Noen små kommuner kan begrunnes med lange avstander og spredt bosettingsmønster, men mange er også sterkt berørt av kommunikasjonsutbygging og integrering i felles bolig- og arbeidsmarkedsområder.

Samfunnsutviklingen de siste 50 årene har forandret det geografiske Norge og kommunens rolle i samfunnet. Nye fellesskap er skapt og det foreligger store muligheter for å utvikle sterkere, tyngre og mer interessante kommuner. Dagens kommune- og fylkesinndeling er utdatert og medfører ulemper knyttet til manglende kvalitet, effektivitet, demokratisk styring og oversiktlighet i forvaltningen. En rekke kommunale funksjoner er berørt, både kommunal administrasjon og støttefunksjoner, lovpålagte velferdstjenester og ikke minst plan- og utviklingsoppgaver. Utfordringene framover tilskir at dagens kommuneforvaltning ikke er bærekraftig i møte med eldrebølge, utfordringer på arbeidsmarkedet, kommende velferdsreformer og krav til effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

## 2. Seks hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling

Etter NIVIs oppfatning kan hovedsvakhetene ved dagens kommuneinndeling sammenfattes i seks geografiske typeproblemer, med ulik alvorlighetsgrad ifht. den kommunale forvaltning og innbyggernes tilhørighet. Svakhetene berører så godt som samtlige av dagens kommuner. Nedenfor er typeproblemene beskrevet i prioritert rekkefølge med de antatt mest alvorlige tilfeller av administrativ fragmentering øverst:

- Hovedstadsområdet – Oslo og Akershus.** Oslo tettsted med ca. 1 million innbyggere er i dag splittet opp i 11 fullverdige generalistkommuner og 3 fylker (Oslo, Akershus og Buskerud). I hovedstadsområdet finnes ingen formell forvaltningsmyndighet som kan se de ulike delregioner og det

samlede byområdet i sammenheng. Hovedstadsområdet mangler en formell regional overbygning og er trolig blant europas mest fragmenterte storbyområder.

2. **Øvrige flerkommunale byområder.** I landet finnes 9 andre byområder hvor det sentrale tettstedet er splittet opp på flere generalistkommuner med selvstendig tjenesteansvar og full arealmyndighet. Tettstedsoppsplittingen gjelder 26 kommuner i følgende byområder, med antall berørte kommuner angitt i parentes: Moss(3), Fredrikstad/Sarpsborg(2), Hamar(3), Drammen(5), Tønsberg(2), Porsgrunn/Skien(3), Stavanger/Sandnes(4), Haugesund(2) og Ålesund(2). Med noen få unntak er samtlige øvrige byregioner i landet berørt av andre former for tett integrasjon og flerkommunalitet.
3. **Mindre tettsteder som deles opp av kommunegrenser**, dreier seg konkret om 35 tilfeller som involverer 50 av landets kommuner. Eksempler på tettsteder hvor oppsplittingen berører relativt mange innbyggere gjelder bl.a. Spydeberg, Ski, Vear, Vennesla, Bryne, Ålgård/Figgjo og Kvernaland.
4. **Små kommuner i folketall**, ofte uten spesiell avstandsbegrunnelse som følge av kommunikasjonsutbygging og noen tilfeller opprettholdt på svært små arealer. Gjelder mange av landets 203 kommuner med mellom 1.000 og 5.000 innbyggere, hvor til sammen 10 prosent av landets innbyggere bor.
5. **Mikrokommuner med under 1.000 innbyggere**, der et mindretall har en klar avstandsbegrunnelse knyttet til øystatus eller svært lange reiseavstander. Pr. dato finnes 25 mikrokommuner som til sammen har vel 18.000 innbyggere.
6. **Mindre uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner**, der et begrenset antall innbyggere kan tilhøre feil kommune ut fra dagens kommunikasjoner, lokale tjenesteleveranser eller kulturelle identitetsbånd. Berører de fleste av landets kommuner og omfatter minst 200 kartlagte tilfeller. I Norge har vi tungvinte prosesser for grenseregulering og svaret på innbyggerinitiativ kan ofte bli nei ved lokal uenighet.

### **3. Overordnede mål**

En kommunalreform basert på sterkere primærkommuner kan ha som mål å:

- Styrke kommunen som innbyggernes viktigste offentlige organ, herunder utvide lokaldemokratiet i kommunene ut fra prinsipper om laveste effektive ansvarsnivå, helhetlig oppgaveansvar og robuste kompetansemiljøer i alle deler av landet
- Tilrettelegging for desentralisering i offentlig sektor, demokratisering av oppgaveløsningen og effektivisering av kommune- og statsforvaltningen
- Bedre og mer likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Alle kommuner skal kunne ta ansvar for lovpålagte breddetjenester og smale spesialiserte

tjenester overfor sårbare grupper, inklusiv ansvar for samordnet tjenestutvikling og finansiering

- Utviklingsdyktige og kompetente kommuner over hele landet, herunder en styrking av kommunenes faglige, administrative og politiske styringskompetanse
- Sikre en bærekraftig og balansert by- og tettstedsutvikling, herunder kommuner som kan ta ansvar for effektiv samfunnsplanlegging og demokratisk styring av overordnet utbyggingsmønster for infrastruktur og tjenester

## 4. Veivalg og prinsipper

Kommunalreformen kan baseres på følgende hovedprinsipper:

- Landet velger bred kommunemodell og smal regionmodell som hovedløsning for videreutvikling av landets kommunesystem. Bred kommunemodell betyr at flest mulige offentlige oppgaver som krever lokal tilpasning samles i kommunene med tilhørende myndighet og fagpersonell. Smal regionmodell betyr at fylkeskommunens oppgaver så langt som mulig skal overføres til kommunene og koples sammen med den kommunale oppgaveløsningen. Smal regionmodell betyr også at statens virksomhet gjennomgås med sikte på desentralisering og demokratisering av oppgaveløsningen.
- Videreutvikling av et generalistkommunesystem med like grunnoppgaver til alle kommuner er ønskelig framfor utvikling av et særkommunesystem for lovpålagte kjerneoppgaver. Det gjøres unntak for visse byovergripende og andre regionale funksjoner som må løses i samarbeid mellom likeverdige regionkommuner.
- Interkommunalt samarbeid betraktes ikke som et fullverdig alternativ til endringer i kommuneinndelingen, men vil mange steder være en forutsetning for å løse oppgaver som i dag løses av fylkeskommunen eller av regional statsforvaltning
- Større og mer funksjonelle bykommuner, som blir større enn våre minste fylker, kan ta et helhetsansvar for hoveddelen av fylkeskommunens oppgaver. Alle nye regionkommuner med over 100.000 innbyggere kan derfor tilbys samme forvaltningsmodell som Oslo kommune. I alle øvrige deler av landet forutsettes fylkeskommunens oppgaver å bli løst gjennom lovregulerte samarbeidsorganer mellom likeverdige regionkommuner.
- Sterkere og mer geografisk funksjonelle generalistkommuner etableres over hele landet. Ingen deler av landet unntas fra reformens hovedprinsipper og ingen enkeltkommuner gis vetoret mot sammenslutninger. Stortinget har det siste ordet i alle prinsipielt viktige saker. Stortinget fastlegger oppgavefordelingen og bestemmer landets administrative inndeling ved lokal uenighet innenfor nasjonalt fastsatte prinsipper.
- De nye regionkommunene dimensjoneres ut fra oppgaveansvar og krav til robusthet mht. befolkningsunderlag, kompetanse og kapasitet. Kravene til

robusthet gjelder lovpålagte kjerneoppgaver med vekt på myndighets- og forvaltningsoppgaver, helse- og sosialtjenester, ansvar for grunnopplæring, samfunnssikkerhet og lokal beredskap, helhetlig samfunnsplanlegging og miljøvern.

- Alle regionkommuner bør ha et klart og entydig kommunesenter. Ved etablering av regionkommuner må det også tas hensyn til spredt bosettingsmønster, reiseavstander og etablerte regionale identitetsområder som er befestet gjennom felles kultur eller langvarig interkommunalt samarbeid.
- For distriktskommunene vektlegges hensynet til et bredt og likeverdig oppgaveansvar, herunder forutsetninger for desentralisering og demokratisering av offentlige oppgaver, foran hensynet til lokale reiseavstander. Lange avstander og ønsker om nærhet i deler av den kommunale virksomhet kan sikres gjennom lokalstyrer, kommunedelsorganisering, lokale servicekontor og andre interne organisasjonsløsninger, inkl. mer systematisk bruk av ny teknologi. Ulike modeller for lokalstyrer og kommunedelsorganisering kan utvikles og innlemmes som del av ny kommunelov og nytt inntektssystem.
- Ny hovedstadsforvaltning baseres også på bred kommunemodell og smal regionmodell som grunnforutsetning. Økte krav til lokal og regional samordning møtes gjennom etablering av likeverdige regionkommuner i Follo, på Romerike og i Vestregionen, som tilbys samme forvaltningsstatus som Oslo. Regionkommuneløsningen forutsetter etablering av en lovregulert fellesforvaltning for visse byovergripende oppgaver, herunder transport og samordnet arealplanlegging med Oslo og Akershus som kjerneområde. Nye regionkommuner i Akershus bestemmer om dagens kommuner skal videreføres som selvstendige kommunedeler/forvaltningsorganer for lokale oppgaver (evt. en liknende bydelsordning som i Oslo).

## 5. Reformens omfang

Kommunalreformen består av fire delreformer, en oppgavereform, en strukturreform, en styringsreform og en finansieringsreform.

Oppgavereformen består av tre oppgavepakker for desentralisering, demokratisering og mobilisering innenfor sterke primærkommuner.

Pakke 1 består av fylkeskommunale oppgaver. Som utgangspunkt gjennomføres følgende reform i fylkeskommunens oppgaver:

- Alle de nye regionkommunene med over ca. 10.000 innbyggere overtar ansvar for næringsutvikling, regional- og distriktpolitiske virkemidler, tannhelsetjeneste, kulturminnevern, regional planlegging, kultur og idrett inkl. tilskuddsforvaltning.
- Regionkommuner med over 100.000 innbyggere kan i tillegg overta ansvar for videregående opplæring og samferdsel inkludert fylkesveger, kollektivtransport og transportplanlegging.

- I øvrige kommuner ivaretas ansvaret for videregående skoler og samferdselsoppgaver gjennom lovregulerte regionale samarbeidsløsninger
- Staten overtar ansvar for nasjonalt og regionalt hovedvegnett etter en to-deling av vegnettet mellom kommuner og stat

Pakke 2 består av statlige oppgaver som i dag er lagt til regional statsforvaltning, fylkesmenn, helseforetak, NAV og direktorater som Bufetat, Miljødirektoratet og Utdanningsdirektoratet. 1. og 2.linjeansvar samles i størst mulig grad i kommunene på områder som krever politisk prioritering og lokal skjønnsutøvelse. Innføring av helhetlig ansvar og tilføring av oppgaver, personell og virkemidler gis prioritet innenfor primærhelsetjeneste, barnevern og øvrig sosialtjeneste, samfunnsplanlegging, kommunalt miljøvern, landbruk og offentlig tilrettelegging for næringsutvikling. Parallelle forvaltninger med oppbygging av fagmiljører på samme fagfelt på ulike nivåer i forvaltningen bør unngås.

Pakke 3 består av interkommunale oppgaver hvor ca. 80 prosent av dagens interkommunale ordninger kan legges ned og underlegges direkte demokratisk styring innenfor større regionkommuner.

Strukturreformen omfatter dels kommune- og fylkesinndelingen, dels inndelingen i lokal og regional statsforvaltning.

Nasjonale inndelingsprinsipper vedtas av Stortinget og følges opp i lokale prosesser med klare tidsfrister. Regionkommunemodellen forutsetter overgang til geografisk funksjonelle kommuner basert på felles bolig- og arbeidsmarkedsområder som grunnprinsipp.

Hensynet til kompetanse og forankring av lovpålagte kjerneoppgaver i fagmiljører, tilsier en veilegende minste befolkningsgrense på 10.000 innbyggere. Befolkningsgrensen praktiseres med en viss fleksibilitet, men ikke ved at det etableres småkommuner med et klart avvikende befolkningsgrunnlag som ikke tilfredsstiller krav til robuste og likeverdige kompetansemiljører for kommunale kjerneoppgaver. Den veilende grensen på 10.000 innbyggere begrunnes også med nye regionale oppgaver, samt robusthet ifht. framtidig befolkningsutvikling, økonomisk bærekraft og finansiell styrke.

Alle regionkommuner bør videre ha et klart og mest mulig entydig kommunesenter. Kommuner med flere likeverdige sentre kan etableres forutsatt at det finnes fram til gode løsninger for intern organisering og fordeling av kommunale funksjoner.

Det bør vektlegges at naturlig sammenhørende områder ut fra lokal kultur og identitet bør tilhøre samme kommune. Oppsplitting av tettsteder, sammenhørende byregioner eller regionale identitetsområder bør unngås.

Endelig bør nye regionkommuner etableres ut fra planlagte og sannsynlige endringer i kommunikasjonene. Det er viktig for å sikre stabilitet i kommuneinndelingen over tid.

Del 2 av strukturreformen omfatter en gjennomgang av administrative inndelinger i lokal og regional statsforvaltning med sikte på mest mulig samordning mot grensene for nye regionkommuner. Reformer i dagens fylkesinndeling vurderes ut fra hensynet til:

- At nye funksjonelle regionkommuner ikke skal splittes opp av fylkesgrenser
- At fylkesgrensene ikke bør dele opp sammenhørende byområder eller faste områder for interkommunalt samarbeid om regionale oppgaver
- Inndelingsbehov for Fylkesmannen, NAV fylkesforvaltning og øvrig statlig virksomhet som bruker fylket som administrativ enhet
- Behov for fylket som valgdistrikt til Stortinget
- Ønske om samordning av flest mulig regionale inndelinger, herunder evt. etablering av en fast landsdelsinndeling for offentlige etater med behov for oppgaveløsning på dette nivået

#### Styringsreformen innebærer:

- Utvikling av nye modeller og regelverk for intern organisering og styring av regionkommuner, med særlig vekt på lokalstyre og områdeforvaltning i store distriktskommuner med lange avstander
- Lovregulering av interkommunal organisering av hovedstadsoppgaver, med tillegg av fylkeskommunale og statlige oppgaver som overtas av kommunene
- Utvikling av nye prinsipper for statlig styring av større og mer likeverdige regionkommuner, der bredere og mer likeartet kompetanse gir mulighet for større frihet under ansvar og vektlegging av rammestyring framfor detaljstyring
- Gjennomgang av kommunelov og særlovgivning

#### Finansieringsreformen inneholder:

- Vurdering av kommunenes finansieringsgrunnlag og prinsipper for finansiering av nye regionkommuner
- Gjennomgang og etablering av et nytt inntektssystem iht. endret oppgavefordeling og ny kommunestruktur
- Vurdering av økonomiske incentiver for omstilling og økonomiske kompensasjonsordninger som er nødvendig i reformgjennomføringen

## **6. Alternative løsninger**

Alternativet til bred kommunemodell og sterke regionkommuner kan være:

- En mykere konsolidering i kommuneinndelingen med en mindre reduksjon i antall kommuner, herunder unntak fra strukturreformen for kommuner med lange avstander og spredt bosettingsmønster. En konsolideringsmodell vil bety

økt polarisering i kommunestrukturen mellom sentrale byområder og distriktene. Distriktskommunene vil måtte unntas fra oppgavereformen og strategien kan bety en todeling av landets kommunesystem med et bredere, tyngre og mer oversiktlig lokaldemokrati i byene enn på landet. Løsningen bryter med prinsippet om at alle kommuner i landet skal være likeverdige generalistkommuner.

- Mer interkommunalt samarbeid, som bl.a. vil medføre økt kompleksitet i forvaltningen og mer indirekte demokrati. Erfaringer tilskir at nødvendig samarbeid om lovpålagte oppgaver må pålegges kommunene for å sikre forsvarlige forvaltningsløsninger. Løsningen bryter med prinsippet om generalistkommuner og direkte demokrati.
- Statlig overtakelse av kommunal tjenesteproduksjon, f.eks. kommunehelsetjeneste, barnevern og øvrig sosialtjeneste, grunnskole, eldreomsorg eller andre oppgaver hvor kompetansekravene er store og voksende. Løsningen vil bety nedbygging av lokaldemokratiet og det lokale selvstyret.
- Større og sterkere fylkeskommuner dvs. bred regionmodell evt. i kombinasjon med moderate endringer i kommuneinndelingen. Løsningen medfører økt satsing på fylkeskommunen, som må tilføres oppgaver fra staten og evt. kommunene. Større fylkeskommuner vil ytterligere svekke mulighetene for god demokratisk forankring. Løsningen innebærer videreføring av en sterkt polarisert kommunestuktur med svake forutsetninger for likeverdig tjenesteproduksjon, effektiv forvaltning og bærekraftig samfunnsplanlegging. Stortinget har nylig avvist en slik løsning i forbindelse med forvaltningsreformen.
- Andre former for oppgavedifferensiering, herunder en systematisk to-deling av landet med tonivåmodell i byene og tredelt forvaltningsstruktur i distriktene, evt. en lovregulert unntaksmodell/lokalkommune for de ufrivillige små, ekstreme periferikommuner. Dagens bosettingsmønster gir neppe grunnlag for en systematisk to-deling av forvaltningsstrukturen fordi nærmere 80 prosent av befolkningen allerede bor i store sentrale kommuner med over 10.000 innbyggere. Befolkningsgrunnlaget for direkte valgte fylkeskommuner kun for små distriktskommuner er de fleste steder for lite. Finnmark, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag, som mangler store bykommuner, kan være unntak.
- Incentivstyrт forvaltningsutvikling basert på frivillighet fra den enkelte kommune. Erfaringer fra bl.a. Finland tilskir at dette er dyrt, lite effektivt og lite treffsikkert mht. utvikling av et nasjonalt sammenhengende kommunesystem.

## **7. Rekkefølge, organisering og tidsplan**

Nasjonale prinsipper for oppgavefordeling og administrativ inndeling må vedtas først, herunder prinsipper for landets kommunesystem, type kommunemodell, oppgaveendringer inkludert løsninger for regionale oppgaver/fylkeskommunen,

prinsipper for omstillinger i regional statsforvaltning, samt retningslinjer for organisering og gjennomføring av reformarbeidet. Reformen kan legges opp med kommunene og KS som forandringsledere innenfor nasjonale grunnprinsipper trukket opp av Stortinget.

Kommunene kan gis betydelig valgfrihet ved valg av partner, oppgavetilføring og lokal organisering. For å komme raskt i gang med lokale prosesser kan staten tilrettelegge ulike inndelingsmodeller og forslag til løsninger for regional oppgaver som tilføres de nye regionkommunene. Dette kan f.eks. skje fylkesvis under ledelse av Fylkesmannen.

Kommende Storting bør oppnevne en hurtigarbeidende strukturkommisjon med oppgave å fremme forslag til prinsipielle retningslinjer som kan legges til grunn for en kommunestyrt reformgjennomføring. Kommisjonen bør gis et prinsipielt utredningsmandat, men kan også gis en rådgivende rolle i den nasjonale reformgjennomføring.

Nasjonale prinsipper bør vedtas av Stortinget i 2014 og kommunene bør fremme forslag til omstillinger innen utgangen av 2016. Vedtak om endret oppgavefordeling og ny kommuneinndeling fattes i kommende stortingsperiode dvs. innen Stortingsvalget i 2017. Kommunalreformen skal være sluttført med gjennomførte omstillinger innen kommunevalget i 2019. Endringer i regional statsforvaltning, gjennomgang av kommunelov, særlovgivning og inntektssystem organiseres som parallelle løp. Alle pågående reformprosesser som berører oppgavefordeling og administrativ inndeling i offentlig sektor samordnes mot communalreformen.

## **Vedlegg: NIVIs skisse til ny kommunestruktur basert økt desentralisering og etablering av regionkommuner over hele landet**

Forslaget til nye regionkommuner baserer seg på de mål og hovedprinsipper som er beskrevet i reformnotatet. Følgende hovedkriterier er lagt til grunn:

- Tilrettelegging for bred kommunemodell som betyr vesentlig større oppgaveansvar for kommunene
- Overgang til smal regionmodell som betyr at fylkeskommunen erstattes av større bykommuner og lovregulert samarbeid mellom likeverdige regionkommuner
- Felles bolig- og arbeidsmarkedsområde som utgangspunkt for nye regionkommuner, enten som allerede er etablert eller som kan etableres gjennom nasjonal og regional mobilisering
- Veiledende minste befolkningsgrense på 10.000 innbyggere begrunnet i likeverdige og robuste familjører i samtlige kommuner, rettferdig inntektsfordeling og økonomisk bærekraft
- Livskraftig og mest mulig entydig kommunesenter
- Balanserte kommuner i de ulike deler av landet som gir grunnlag for videreføring av et generalistkommunesystem med like grunnoppgaver til alle kommuner
- Økt satsing på bydelsforvaltning, lokalstyrer og kommunedelsorganisering for å styrke lokaldemokratiet og motvirke lokal sentralisering

NIVIS forslag til nytt kommunekart er laget ut fra gjennomgang av en rekke kjennetegn ved dagens kommuner. Det gjelder grenser for felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, befolkningsgrunnlag og framtidig befolkningsutvikling, senterstruktur, kommunikasjoner, reiseavstander osv. Det er også tatt hensyn til kunnskaper om etablert samarbeid mellom kommunene og lokale identitets- og tilhørighetsforhold. I mange tilfeller er det utvist skjønn om hva som kan være gode kommunale enheter og i noen tilfeller er det foreslått nye kommuner uten inngående kjennskap til lokale forhold.

NIVIs forslag medfører 105 regionkommuner. Det vurderes som et overraskende lavt tall, tatt i betrakning av at vi mener de aller fleste nye kommunene framstår som høyst gjenkjennbare kommuner, ofte basert på sterke samarbeidsregioner og regionale identiteter som allerede er en realitet. Det kan gjelde geografiske områder som Hallingdal, Valdres, Hadeland, Setesdal, Jæren, Ryfylke, Hardanger, Fosen, Indre Salten, Lofoten og Vesterålen. Etter NIVIs oppfatning er det høyst realistisk å lykkes med gode og sterke regionkommuner på dette geografiske nivået.

Listen inneholder en ny kommuneinndeling i byområdene som reiser en rekke spørsmål om størrelse og hva som vil være stort nok for å sikre en bærekraftig byutvikling. Hovedstadsområdet og landets tre tvillingbyer, Fredrikstad/Sarpsborg, Porsgrunn/Skien og Stavanger/Sandnes, reiser særskilte inndelingsmessige utfordringer. Det samme gjør sammenslutning og regiondannelse med utgangspunkt i relativt store tvillingkommuner som Askim/Eidsberg, Ørsta/Volda og Levanger/Verdal.

Reformalternativet innebærer etablering av flere regionkommuner som vil få store interne reiseavstander og som vil kreve utvikling av nye interne organisasjonsformer. Det gjelder f.eks. Sør-Østerdal, Vest-Telemark, Indre Namdal, Nord-Troms og ikke minst de nye regionkommunene i Finnmark, som er særlig utfordrende i kommuneinndelingssammenheng.

Eksempler på at det er utvist skjønn kommer til uttrykk i flere av forslagene:

- NIVI foreslår kommunesammenslutning i randsonen til Oslo og alle landets tvillingbyer, til tross for at senterstrid kan bli en betydelig utfordring. Begrunnelsen knytter seg til at innbyggerne er tjent med folkevalgt planlegging og styring av den samlede byutvikling, samt at alle de aktuelle byområdene kan dannes store regionkommuner med over 100.000 innbyggere som kan organiseres etter modell av Oslo.
- NIVIs forslag inneholder flere eksempler på distriktsmobilisering og motvekstenkning i forhold til større bykommuner. En ny Sør-Østerdal kommune, med Rena som regionsenter er ett eksempel. Etablering av to regionkommuner utenfor de store bykommunene i Vestfold et annet. Etablering av Region Vest, Region Bjørnefjorden og Region Nordhordland rundt Bergen er et annet eksempel. Tilsvarende motvektstenkning kommer til uttrykk rundt Arendal, Kristiansand, Stavanger, Ålesund, Kristiansund, Trondheim, Bodø og Tromsø. Tre nye kystkommuner i Sogn og Fjordane kan representere en kystsatsing i et fylke som ikke preges av gullkyst på linje med Hordaland og Møre og Romsdal.
- NIVIs forslag inneholder noen antatt kreative inndelingsforslag av typen innlemming av Steigen og Hamarøy i Bodø kommune. Det er foreslått med tanke på en liknende lokal organisering som i Skjerstad, som ble innlemmet i Bodø i 2005 (områdeforvaltning med lokalstyre). Befolningsgrunnlaget for en selvstendig regionkommune i Nord-Salten vurderes å være for lite og alternativet til Bodø kan være Indre Salten med Fauske som regionsenter.
- NIVI mener det er svært viktig å gjennomføre grensereguleringer og i noen tilfeller oppdeling av eksisterende kommuner, av hensyn til innbyggernes lokaldemokratiske og tjenestemessige tilhørighet. Det kan gjelde kommuner som Råde, Hobøl, Rakkestad, Vestby, Bærum, Røyken, Rendalen, Høyanger, Gjemnes, Snillfjord, Bindal, Tysfjord, Hadsel, Kvæfjord og flere andre kommuner.

Nedenfor følger en kort statistisk beskrivelse av den nye kommuneinndelingen før en konkret opplisting av de nye regionkommunene. Navn på de nye regionkommunene er satt uten inngående granskning.

NIVIs forslag innebærer endringer i kommuneinndelingen for samtlige av landets 428 kommuner med unntak for følgende seks kommuner: Oslo, Horten, Sandefjord, Grimstad, Bergen og Sør-Varanger. Største kommune blir Oslo kommune med ca. 625.000 innbyggere som i dag. Utenfor Oslo dannes 11 storbykommuner med over 100.000 innbyggere, som alle kan vurderes med sikte på samme forvaltningsstatus som Oslo kommune. Det gjelder følgende byområder: Bergen, Stavangeregionen, Trondheimsområdet, Vestregionen i Akershus, Nedre Romerike, evt. også Øvre Romerike, Nedre Glommaregionen, Drammensregionen, Follo, Kristiansandregionen, Haugesundregionen og Grenlandsregionen.

Landets minste regionkommune blir Setesdal med ca. 7.000 innbyggere. Forslaget innebærer etablering av ytterligere 11 kommuner med under 10.000 innbyggere. Det gjelder følgende regionkommuner: Hemne/Aureregionen, Sør-Varanger, Rørosregionen, Risørregionen, Oppdal/Renneburegionen, Øyregionen (Hitra og Frøya), Sør-Østerdal, Indre Namdal Region, Meløyregionen, HAFS-regionen i Ytre Sunnfjord og Trysilregionen.

	Antall kommuner	Prosent	Folketall	Prosent
Under 10.000	12	11,4	106646	2,1
10-19.999	29	27,6	447377	8,9
20-29.999	23	21,9	545363	10,8
30-49.999	16	15,2	606797	12,0
50-99.000	13	12,4	866937	17,2
100.000 og over	12	11,4	2478142	49,1
Sum	105	100,0	5051275	100,0

Tabell 1. Ny kommunestruktur etter regionkommunemodellen

Nr	Regionkommune	Innbyggere 1.1.2013	Kommuner
1	Haldenregionen	31305	Halden, Aremark
2	Nedre Glommaregionen	149700	Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler, Rakkestad, Råde
3	Mossregionen	50812	Moss, Rygge, Våler
4	Indre Østfold	49492	Askim, Eidsberg, Skiptvet, Trøgstad, Marker, Spydeberg, Hobøl
5	Oslo	623966	Oslo
6	Vestregionen	174095	Bærum, Asker
7	Nedre Romerike	165676	Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal, Fet, Sørum, Auskog-Høland, Rømskog
8	Øvre Romerike	94849	Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum, Nes, Eidsvoll, Hurdal
9	Follo	132470	Ski, Oppgård, Nesodden, Frogner, Ås, Vestby, Enebakk
10	Hamarregionen	89645	Hamar, Ringsaker, Stange, Løten
11	Kongsvingerregionen	49513	Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes
12	Elverumregionen	24169	Elverum, Våler
13	Trysilregionen	8065	Trysil, Engerdal
14	Sør-Østerdal	8934	Åmot, Stor-Elvdal, Rendalen
15	Fjellregionen	11345	Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal
16	Lillehammerregionen	38093	Lillehammer, Øyer, Gausdal
17	Gjøvikregionen	69633	Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land Sør-Aurdal, Etnedal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Vang
18	Valdres	17955	
19	Hadeland	22430	Lunner, Gran
20	Midt-Gudbrandsdal	13516	Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebu
21	Nord-Gudbrandsdal	19183	Sel, Vågå, Skjåk, Lom, Dovre, Lesja
22	Drammensregionen	147033	Drammen, Lier, Svelvik, Sande, Nedre Eiker, Øvre Eiker
23	Ringeriksregionen	42307	Ringerike, Hole, Jevnaker
24	Kongsbergregionen	32430	Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal
25	Hurumlandet	29399	Hurum, Røyken
26	Hallingdal	20585	Gol, Hemsedal, Hol, Ål, Nes, Flå
27	Midt-regionen i Buskerud	19098	Modum, Krødsherad, Sigdal
28	Tønsbergregionen	67204	Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme
29	Stokke	16944	Stokke, Andebu
30	Larvik	45567	Larvik, Lardal
31	Sandefjord	44629	Sandefjord
32	Horten	26595	Horten
33	Holmestrand	22404	Holmestrand, Hof, Re
34	Grenlandsregionen	104962	Skien, Porsgrunn, Bamle, Siljan
35	Kragerøregionen	14839	Kragerø, Drangedal
36	Øst-Telemark	20079	Notodden, Hjartdal, Tinn
37	Midt-Telemark	16785	Bø, Nome, Sauherad
38	Vest-Telemark	14237	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke, Vinje
39	Arendalsregionen	58626	Arendal, Vegårshei, Tvedstrand, Froland, Åmli
40	Grimstad	21594	Grimstad
41	Risørregionen	9332	Risør, Gjerstad
42	Setesdal	6969	Evje og Hornnes, Bygland, Valle, Bykle
43	Kristiansandregionen	131728	Kristiansand, Vennesla, Søgne, Songdalen, Iveland, Birkenes, Lillesand
44	Lindesnesregionen	24965	Mandal, Lindesnes, Audnedal, Marnardal, Åseral
45	Farsund/Lyngdalregionen	19121	Farsund, Lyngdal, Hægebostad
46	Flekkefjordregionen	16790	Flekkefjord, Kvinesdal, Sirdal
47	Egersundregionen	23874	Egersund, Sokndal, Lund, Bjerkreim
48	Stavangerregionen	253414	Stavanger, Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Finnøy, Sandnes, Gjesdal,
49	Jæren	53299	Klepp, Time, Hå
50	Haugesundregionen	106487	Haugesund, Karmøy, Bokn, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Etne, Sveio
51	Ryfylke	24525	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand, Forsand

Nr	Regionkommune	Innbyggere 1.1.2013	Kommuner
52	Sunnhordland	53658	Stord, Bømlo, Fitjar, Austevoll, Tysnes, Kvinnherad
53	Hardanger	20973	Kvam, Odda, Ullensvang, Jondal, Eidfjord
54	Vosseregionen	20523	Voss, Granvin, Ulvik, Vik, Aurland
55	Region Bjørnefjorden	28526	Os, Samnanger, Fusø, Vaksdal
56	Bergen	267950	Bergen
57	Region Vest	61185	Askøy, Fjell, Sund, Øygarden
58	Region Nordhordland	42630	Radøy, Meland, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Gulen
59	HAFS-regionen	8159	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Solund
60	Førderegionen	25495	Førde, Naustdal, Jølster, Gular, Høyanger
61	Indre Sogn	23807	Sogndal, Leikanger, Balestrand, Luster, Årdal, Lærdal
62	Florøregionen	15642	Flora, Bremanger
63	Måløyregionen	12244	Vågsøy, Selje, Vanylven
64	Indre Nordfjordregionen	19939	Stryn, Gloppen, Hornindal, Eid
65	Ørsta/Voldaregionen	19283	Ørsta, Volda
66	Ulsteinregionen	24459	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
67	Ålesundregionen	77831	Ålesund, Giske, Sula, Ørskog, Skodje, Haram, Sandøy
68	Indre Sunnmøre	15074	Syklyven, Stranda, Stordal, Norddal
69	Molderegionen	63974	Molde, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Gjemnes, Nesset, Rauma, Vestnes
70	Kristiansundregionen	32898	Kristiansund, Averøy, Tingvoll
71	Sunndal/Surnadalregionen	16799	Sunndal, Surnadal, Rindal, Halsa
72	Hemne/Aureregionen	9978	Hemne, Aure, Smøla
73	Øyregionen	8983	Hitra, Frøya
74	Orkdalsregionen	25326	Orkdal, Meldal, Agdenes, Skaun, Snillfjord
75	Trondheimsområdet	220661	Trondheim, Klæbu, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal
76	Oppdal/Renneburegionen	9328	Oppdal, Rennebu
77	Rørosregionen	9654	Røros, Holtålen, Os
78	Værnesregionen	32411	Stjørdal, Selbu, Tydal, Meråker, Frosta
79	Fosenregionen	25246	Ørland, Bjugn, Rissa, Leksvik, Åfjord, Roan, Osen
80	Levanger/Verdalregionen	33617	Levanger, Verdal
81	Inn-Trøndelagsregionen	30918	Steinkjer, Inderøy, Verran
82	Midtre Namdal Region	20202	Namsos, Namdalseid, Flatanger, Overhalla, Fosnes
83	Indre Namdal Region	8688	Grong, Snåsa, Namsskogan, Høylandet, Lierne, Rørvik
84	Ytre Namdal Region	11516	Vikna, Nærøy, Leka, Bindal
85	Brønnøysundregionen	11630	Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad
86	Vefsregionen	16182	Vefsn, Grane, Hattfjelldal
87	Ranaregionen	35473	Rana, Hemnes, Nesna, Lurøy, Rødøy
88	Yte Helglandsregionen	13201	Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Træna
89	Meløyregionen	8588	Meløy, Gildeskål
90	Bodøregionen	53546	Bodø, Steigen, Hamarøy
91	Indre Saltenregionen	17314	Fauske, Saltdal, Beiarn, Sørfold
92	Ofotenregionen	25581	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes, Gratangen
93	Lofotenregionen	23890	Vest-Vågøy, Vågan, Flakstad, Moskenes, Verøy, Røst
94	Vesterålen Region	32502	Sortland, Hadsel, Lødingen, Bø, Øksnes, Andøy
95	Harstadregionen	33012	Harstad, Kvæfjord, Skånland, Tjeldsund, Ibestad
96	Lenvikregionen	19370	Lenvik, Tranøy, Torsken, Berg, Sørreisa, Dyrøy
97	Målselvregionen	13795	Målselv, Bardu, Salangen, Lavangen
98	Tromsøregionen	72675	Tromsø, Karlsøy
99	Balsfjord/Storfjordregionen	10517	Balsfjord, Storfjord, Lyngen
100	Nord-Tromsregionen	11208	Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen
101	Altaregionen	20716	Alta, Loppa
102	Hammerfestregionen	16576	Hammerfest, Hasvik, Kvalsund, Måsøy, Nordkapp
103	Region Indre og Midtre Finnmark	12014	Karasjok, Kautokeino, Porsanger, Lebesby, Gamvik
104	Nord-Varanger	15260	Vadsø, Vardø, Nesseby, Tana, Berlevåg, Båtsfjord
105	Sør-Varanger	9968	Sør-Varanger