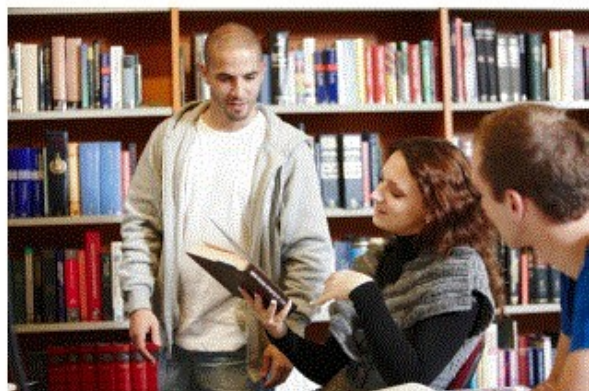


Veien mot en ny kommune

Veileder



Innhold

INNLEDNING	3
MÅL OG KRITERIER	4
EN INTENSJONSAVTALE	9
TILRÅDING, INFORMASJON OG HØRING	13
ENDELIG VEDTAK OM SAMMENSLÅING	13
EKSEMPEL PÅ KONGELIG RESOLUSJON	14

Innledning

Dette er en veileder for kommuner som vil vurdere sammenslåing og ha en prosess på dette fram til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen kan med fordel brukes sammen med nettverktøyet nykommune.no

Veilederen går gjennom ulike trinn i prosessen, og omtaler blant annet når kommunen bør ha politisk behandling, hvordan de kan involvere innbyggere og frivillige, og kommunikasjon både internt og eksternt. Prosessen vil være forskjellig i ulike kommuner.

Dette er ikke en mal, men en fremstilling over trinn kommunen bør vurdere å gå gjennom i løpet av prosessen frem til vedtak om sammenslåing i kommunestyret. For noen kommuner vil fasene i prosessen komme i en annen rekkefølge.

Kommunene kan få støtte og bistand fra prosessveiledere hos fylkesmannsembetene både i enkeltspørsmål og til prosessen dersom det er behov for det.

Mål og kriterier

Det legges følgende mål til grunn for endringer i kommunestrukturen :

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Ekspertgruppens rapport "Kriterier for en god kommunestruktur" utgjorde det faglige grunnlaget for kommunereformen i perioden 2013–2017 og kriteriene ekspertutvalget foreslo, legges til grunn i også det videre arbeidet:

1. Tilstrekkelig kapasitet	6. Valgfrihet
2. Relevant kompetanse	7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Tilstrekkelig distanse	8. Høy politisk deltakelse
4. Effektiv tjenesteproduksjon	9. Lokal politisk styring
5. Økonomisk soliditet	10. Lokal identitet

[Her finner du mer om kriteriene rettet mot kommunene \(PDF\)](#)

Hva er status i din kommune?

Dagens kommuner er svært ulike og har ulike utfordringer. Noen kommuner opplever nedgang i folketall og arbeidsplasser, og kommuneorganisasjonene blir sårbare i møte med krav, forventninger og utfordringer de stilles overfor.

Andre kommuner har utfordringer knyttet til stor befolkningsvekst og sammenvokste tettsteder og flere steder er ikke kommunegrensene tilpasset dagens bosettings- og arbeidsmønstre.

Om kommunen ser på endringer i kommunestrukturen som en del av en framtidig utviklingsstrategi med mål om å bli en attraktiv kommune både for innbyggere og

næringsliv, kan det gi grunnlag for gode og fruktbare diskusjoner både i kommunestyret og senere i prosessen med nabokommuner.

Planprosessen kan være en god arena for kommunestyrene til å drøfte utviklingstrekk og utfordringer framover og hvilke mål kommunen ønsker å realisere og ikke minst vurdere om disse kan realiseres best ved å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner.

En god start på prosessen vil være å skaffe en oversikt over status i egen kommune på ulike områder, og å kartlegge de viktigste utfordringene. Lokalt eierskap til denne delen av prosessen vil legge et grunnlag – både blant kommunestyrerepresentanter og blant innbyggerne – for en mest mulig felles virkelighetsforståelse. Drøfting av kommunens framtid er ikke bare en oppgave for rådmann og ordfører, men krever bred involvering gjennom hele prosessen. Det kan være et godt råd å ha en grundig vurdering av situasjonen i egen kommune, før man tar initiativ til prosesser med nabokommuner.

Utredningsverktøyet nykommune.no kan brukes for å få oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk for egen kommune og nabokommuner. Nykommune.no er også en portal til andre til andre nettstedet med relevante oversikter for enkeltkommuner og kommune-Norge.

For mange kommuner kan det være aktuelt å supplere tilgjengelig statistikk og planer med egne oversikter og kartlegginger av:

- Kapasitet, kompetanse og rekruttering – særlig innen spesialiserte tjenester
- Hvor mange tjenester er lagt til interkommunale samarbeid
- Totalt omfang av interkommunalt samarbeid, og hvilke kommuner en samarbeider mest med
- Rekrutteringssituasjonen for næringslivet

Eksempel på spørsmål en kan gå nærmere inn på for å kartlegge status innenfor kommunens fire roller:

Tjenesteyter

- Hva er sterke og svake sider ved kommunen som tjenesteyter i dag?
- Hva er utfordringene i forhold til forventet demografisk utvikling?
- Hvilke utfordringer har kommunene når det gjelder kompetanse, spesialisering og rekruttering?
- Hva er status for innovasjon og utvikling av tjenestene?
- Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid?
- Hva er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?

Myndighetsutøvelse

- Skaper mangel på kapasitet og kompetanse utfordringer for myndighetsutøvelsen?
- Hvordan er tilgangen på juridisk kompetanse i dag?
- Hva er omfanget av klager, og hvordan fordeler disse seg på ulike forvaltningsområder?
- Hvordan er saksbehandlingstidene og kvaliteten på saksbehandlingen?
- Har kommunen gode rutiner og systemer for myndighetsutøvelse? Hvilke utfordringer er avdekket gjennom statlige tilsyn?
- I hvilken grad er det problemer med habilitet, og hvilke utfordringer skaper dette?

Samfunnsutvikler

- Hvilke utfordringer står kommunene foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling, både hver for seg for regionen som helhet?
- Hvordan er situasjonen i kommunene når det gjelder befolkningsutvikling, næringsutvikling og sysselsetting?
- Hvilke oppgaver og utfordringer krever felles løsninger på tvers av kommunegrensene?
- I hvilken grad evner kommunen å gjennomføre vedtak i plan- og utbyggingsaker?

Demokratisk arena

- Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag, og hvilke deltakelsesformer er etablert?
- Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid?
- Hvilke partier er representert og hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene?
- Hvordan er valgdeltakelsen og det lokalpolitiske engasjementet?
- Hvordan drives lokalpolitisk styring - overordnet styring eller detaljstyring?
- Hvordan er forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret?

Overordnede spørsmål som kan være aktuelle for diskusjon i kommunestyret, og da gjerne i forbindelse med arbeidet med plandokumenter:

- Hvor godt klarer kommunen å stå alene i et 20-30-års perspektiv?

- Er kommunen avhengig av en eller flere nabokommuner for å levere lovpålagte velferdstjenester som f.eks. barnevernstjenester, til sine innbyggere?
- Hvor omfattende kan et interkommunalt samarbeid være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene?
- Hvilke utfordringer står man overfor når det gjelder ivaretagelse av kommunale oppgaver?
- Hvilken gjennomføringsevne har kommunen på de ulike områdene kommunen har ansvaret for?
- Greier kommunen å nå de mål den har satt seg?
- Hva er visjoner og mål for framtidig utvikling?
- Hva kreves for å realisere disse målene, og hvilke effekter kan man oppnå gjennom å bli en del av en større kommune?

Involvering gjennom hele prosessen

Involverende prosesser er viktig for å utvikle tillit, gjensidig forståelse, identitet, eierskap og felles engasjement for framtidig utvikling. Det må gjøres en forankringsjobb både i kommunestyret, blant medarbeiderne, innbyggere og næringsliv. Det er viktig at kommunepolitikerne ansvarliggjøres og at innbyggerne involveres gjennom alle faser i prosessen

Flere kommuner har gode erfaringer med å involvere innbyggere, lag og organisasjoner, samt næringsliv tidlig i prosessen. Dette vil gi god kunnskap om hvilke synspunkter som gjør seg gjeldende og hva ulike grupper er opptatt av. Forsøk særlig å trekke med og engasjere ungdommen i denne prosessen. Ha også en egen vurdering av hvilken form det skal skje i.

Involvering kan skje på mange forskjellige måter. [Les mer om ulike medvirkningsordninger \(PDF\)](#). Det kan arrangeres folkemøter, innbyggerpanel eller gjennomføres innbyggerundersøkelser.

- [Eksempel på innbyggerundersøkelse på nett fra Mosvik og Inderøy \(PDF\)](#)
- [Eksempel på innbyggerundersøkelse per telefon fra Ryfylke \(PDF\)](#)

Spørsmål kommunen kan stille til innbyggerne er blant annet:

- Hvilke forventninger er det til det framtidige tjenestetilbudet?
- Hvilke forventninger er det til kommunens utvikling?
- Hva er viktig å ta med videre i en ny kommune?
- Hva er du mest redd for å miste i en ny kommune?
- Hvilke kommuner kan være aktuelle sammenslåingspartnere?

- Hvilke kvaliteter og ressurser er viktige for at stedet ditt og kommunen din skal være attraktive framtiden?

Hvem er aktuelle partnere?

I etterkant av at kommunen har kartlagt status og utfordringer i egen kommune, samt gjort en samlet vurdering i kommunestyret, kan en starte arbeidet med å klarlegge hvilke sammenslåingsalternativer som kan være aktuelle å se nærmere på. For mange kommuner vil dette være mer eller mindre gitt, mens andre kommuner også vil involvere innbyggerne i dette spørsmålet, jf. over. Også nykommune.no kan være et godt redskap i dette arbeidet.

Ut fra en vurdering av status for kommunen, bør *kommunestyret* gjøre vedtak om hvilke sammenslåingsalternativer man skal gå videre med.

Her bør en være nøktern med hensyn til hvor mange alternativ en skal vurdere, dvs. hvilke alternativ som er realistiske.

Lag mulighetsbilder

Det er viktig at kommunestyret har klare oppfatninger om hvorfor det er ønskelig med en større kommune og hva en vil oppnå:

- Er det for å få bedre tjenestetilbud?
- Et sterkere fagmiljø innen ulike områder?
- Er det for å bli en mer attraktiv kommune som kan tiltrekke seg flere arbeidsplasser og flere innbyggere?
- Få en bedre infrastruktur i regionen?
- Bli mer slagkraftig regionalt og nasjonalt?

Det å ha en klar oppfatning av hva som er ens sterke og svake sider, gjør det lettere å gå inn i en vurdering av hvordan en kan bli sterkere ved å slå seg sammen med nabokommune(r)..

Kommuner som har gjennomført sammenslåinger har greid å sannsynliggjøre at en sammenslåing vil bidra til en positiv utvikling for hele den nye kommunen. Her må en gå tilbake og se hvilke innspill innbyggere, næringslivet og frivillige har gitt tidligere. Jo flere vanskelige spørsmål som kan avklares tidlig i prosessen, desto bedre.

Innbyggerne må få så klare svar som mulig på de spørsmålene de har om hvordan den nye kommunen vil se ut. Folk vil vite hva som skjer med sitt lokalmiljø og sitt nærområde. Hva skjer med skolen, og med kulturhuset?

Ved sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy kom innbyggernes ønsker fram gjennom folkemøter og spørreundersøkelse. Dette bidro til å avklare spørsmål som innbyggerne var spesielt opptatt av. Innbyggernes ønsker ble tatt hensyn til i en avtale mellom kommunene, og dette kan ha vært avgjørende for utfallet av prosessen.

Innbyggerne er ofte opptatt av hva som skjer med det «gamle» kommunesenteret. I flere av de frivillige sammenslåingene er det blitt satset spesielt på stedsutvikling i det «gamle» kommunesenteret, og tjenester for hele den nye kommunen er blitt samlokalisert her.

Lag en framdriftsplan

Forankring og kommunikasjon er erfaringsmessig viktige suksessfaktorer. Kommunene bør *tidlig* lage en overordnet framdriftsplan som kan justeres underveis.

Framdriftsplanen bør inneholde en kommunikasjonsplan, der det vektlegges å sikre god kommunikasjon gjennom hele prosessen, både med ansatte og innbyggerne.

Hvordan kommunen legger opp den videre prosessen, vil være avhengig av hvor mange alternativer kommunestyret vil gå videre med. Er det ett eller to alternativer som er aktuelle, kan en allerede på dette tidspunktet involvere ansatte, lag og organisasjoner med mer, og etablere ulike prosjekter i det videre arbeidet. En kan opprette prosjektgrupper bl.a. for å se på hvordan tjenestene kan organiseres, hvordan lokaldemokratiet kan organiseres på en best mulig måte.

En intensjonsavtale

Aktuelle sammenslåingskommuner må organisere arbeidet på en slik måte at en får dekket alle områder som blir viktige for kommunene i det videre arbeidet.

Hovedoppgaven blir å presentere temaer som skal gi innbyggerne og politikerne et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere hvilke muligheter sammenslåingsalternativene gir. Vurder hvilke grupper som bør involveres i arbeidet. Mange kommuner har hatt god nytte av å utarbeide intensjonsavtaler. Distriktssenteret har laget en oversikt over intensjonsavtaler i kommunereformen som du finner her <https://distriktssenteret.no/artikkel/intensjonsavtaler/>

En rettesnor for kommunene når de skal vurdere de ulike områdene vil være [kriteriene for god kommunestruktur \(PDF\)](#), [de nasjonale målene for reformen](#) og de lokale målene.

Tjenester

Noen spørsmål som det kan være aktuelt å vurdere, blant annet ved hjelp av [nykommune.no](#), kan være:

- Hvordan vil den demografiske utvikling være framover?
- Hva vil være arbeidskraftbehovet i de ulike tjenestene framover?
- Hvordan vil rekrutteringsmulighetene bli i en større kommune?
- Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing kunne påvirke dybde og bredde i tjenestetilbudet?
- Hvordan kan tjenestene organiseres i en større kommune?
- Hvilke tjenester vil ha samme lokalisering som tidligere, og hvilke er aktuelle å samlokalisere for å skape sterkere, bedre og mer effektive fagmiljøer?
- Hva vil en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- Kan en ved en sammenslåing ivareta flere oppgaver innenfor den nye kommunen og slik redusere de interkommunale samarbeidene?

Oppsummering og vurdering av tjenestene med hensyn til kvalitet, kompetanse, tilgjengelighet rekruttering, stordriftsfordeler, effektivisering, jf. kriterier og mål.

Myndighetsutøvelse

Følgende spørsmål kan være av spesiell interesse å avklare når det gjelder myndighetsutøvelse:

- Hvordan blir tilgang til juridisk kompetanse i en ny kommune?
- Mulighet for å etablere gode system for egenkontroll
- Saksbehandlingstid som imøtekommer næringslivets krav
- Ivaretagelse av habilitetsreglene

Oppsummering og vurdering – hvordan kan rettsikkerheten bedres i en større kommune?

Samfunnsutvikling

Det er vanlig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn i analyser av kommunens rolle som samfunnsutvikler. Det dreier seg om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling,

næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Kort sagt – hvordan skape attraktive lokalsamfunn.

Byutvikling

I vekstkommuner, hvor tettstedgrenser og pendlingssoner i økende grad sprer seg på tvers av kommunegrensene, vanskeliggjør dette planlegging og realisering av helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger når det gjelder både boligområder, kommunikasjon/infrastruktur, næringsområder og tjenestetilbud. [Les mer om utfordringer i byområder \(PDF\)](#).

Stedsutvikling

Små kommuner kan ha utfordringer med å fylle den rollen som kreves i et aktivt samfunnsutviklingsarbeid. Arbeid for innovasjon, næringsutvikling, stedsutvikling og økt attraktivitet krever både kompetanse, kapasitet og evne til å etablere møteplasser, partnerskap og samhandling med et bredt spekter av aktører på ulike nivåer. [Les mer om kommunesammenslåing og stedsutvikling \(PDF\)](#).

Aktuelle spørsmål å vurdere:

- Hvilke oppgaver og utfordringer krever felles løsninger på tvers av kommunegrensene?
- Hvilke fordeler gir færre kommunegrenser i planleggingen av en langsiktig og helhetlig utvikling?
- Reduserer en sammenslått kommune behovet for interkommunalt plansamarbeid?
- Hvordan er inn- og utpendlingsmønsteret i regionene og mellom sammenslåingskandidatene?
- Gir sammenslåing bedre kapasitet til å drive innovasjonsarbeid?
- I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene i synet på framtidig utvikling, og hva er det eventuelt disse forskjellene dreier seg om?
- Hvordan kan en kommunesammenslåing påvirke kommunenes rolle som utviklingsaktør, og hvilke gevinster vil det være mulig å realisere?

Erfaringene fra de gjennomførte kommunesammenslåingene viser at rollen som samfunnsutvikler er viktig. I alle kommuner som har slått seg sammen, er vurderingen at sammenslåing kan være gunstig i forhold til framtidig næringsutvikling, sysselsetting og bosetting.

Demokrati

Aktuelle spørsmål for å belyse lokaldemokratiet:

- I hvilken grad kan en kommunesammenslåing bidra til mer helhetlig og direkte styring av utviklingen i regionen?
- En kommunesammenslåing vil som regel gi færre kommunestyrerepresentanter enn for de tidligere kommunene samlet. Hvilke alternative deltakelsesformer vil være aktuelle for å sikre og videreutvikle det lokalpolitiske engasjementet i en sammenslått kommune?
- I hvilken grad er det aktuelt med kommunedelsutvalg og hva slags myndighet og oppgaver kan delegeres til disse?

Oppsummering og vurdering - hvordan kan alle deler i den nye kommunen sikres påvirkning og innflytelse?

Økonomi

Spørsmål som det kan være aktuelt å avklare når det gjelder økonomi kan være:

- Hvordan vil prognoser for framtidig demografiutvikling påvirke kommuneøkonomien?
- Har kommunene ulik praksis når det gjelder eiendomsskatt og kommunal prissetting?
- Ligger kommunene i ulike soner for arbeidsgiveravgift og landbrukstilskudd og eventuelle andre statstilskudd og øremerkede tilskudd?
- Har noen av kommunene inntekter fra kraftproduksjon?
- Vil en framtidig kommune være mer robust når det gjelder framtidige investeringer, f.eks i infrastruktur?
- Hvordan vil en kommunesammenslåing utløse behov for infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring og harmonisering mellom de gamle kommunene?
- Hva vil den nye kommunen motta i reformstøtte og støtte til dekning av engangskostnader?

Oppsummering og vurdering - innenfor hvilke områder ligger de viktigste gevinstene ved en større kommune?

Hvordan kompletterer kommunene hverandre når det gjelder boliger, arbeidsmarked og næringsliv?

Vil "hverdagsregionen", dvs. regionen der innbyggere og næringsliv daglig beveger seg, samsvare bedre med den nye kommunegrensen?

Tilråding, informasjon og høring

Vil den nye kommunen bli mer attraktiv for innbyggere og næringsliv?

Rådmennene i de aktuelle kommunene bør koordinere seg og forberede en sak til sine kommunestyrer som oppsummerer prosessen og gir tilrådning om sammenslåingsalternativ.

Kommunestyret fatter vedtak om sammenslåingsalternativ og veien videre.

Kommunestyret må også gjøre vedtak om hvordan innbyggerne skal informeres og høres [jf. Inndelingslova § 10](#). Kommuner vedtar videre prosess, og kan få inntil 100 000 kroner i støtte til informasjon og folkehøring fra departementet.

Som grunnlag for høring bør kommunestyret vurdere om de skal lage en felles intensjonsavtale. En slik avtale må avklares og forankres i alle kommunestyrene.

- [Eksempel på hvordan man lager intensjonsavtaler og eksempler på avtaler \(PDF\)](#)

Mange kommuner har gode erfaringer med å lage en informasjonsplan om hvordan man skal presentere fordeler og ulemper ved å bli en større kommune. De viktigste konklusjonene må synliggjøres (gjerne i en intensjonsavtale) og formidles gjennom ulike kanaler (media, ungdomsråd/skoler, elderråd, møter, kommunenes nettsider).

Folkemøter kan være gode arenaer for innspill, synspunkter og kommentarer, og kan i enkelte tilfeller også være en god høringsarena. Det er opp til hvert kommunestyre å avgjøre hvilken høringsform kommunen skal benytte.

- [Les mer om ulike høringsformer \(PDF\)](#)

Politikerne må formulere konkrete mål for sammenslåingen. En intensjonsavtale kan si noe om fordeling av tjenestesteder, hvordan en kan unytte ressursene bedre, hvordan en sammen kan stå bedre rustet til å møte framtidens krav og forventninger.

Endelig vedtak om sammenslåing

Kommuner som ønsker å slå seg sammen må gjøre to vedtak:

1. Vedtak om at kommunene ønsker å slå seg sammen.

Et slikt vedtak kan være relativt kortfattet, men må være klart og tydelig på at kommunene ønsker å slå seg sammen.

Etter at kommunene har fattet vedtak om at de ønsker å slå seg sammen, skal fylkesmannen i samråd med departementet, kalle inn til felles kommunestyremøte. Det fremgår av [inndelingslova § 25](#) hvilke punkter som **skal** drøftes på fellesmøtet:

- a) forslag til navn på den nye kommunen eller det nye fylket
- b) antall medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c) kriterier for sammensetning av og funksjoner til fellesnemnd etter [§ 26 i denne loven](#)
- d) valg av revisor for virksomheten i fellesnemnden
- e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen.

2. Etter at punktene i § 25, og eventuelt andre spørsmål er diskutert i fellesmøte, skal de enkelte kommunestyrene stadfeste enigheten i nye kommunestyrevedtak.

Disse vedtakene vil være grunnlaget for en nasjonal beslutning om sammenslåing.

[Eksempel på kongelig resolusjon](#)

Det trenger ikke forsinke prosessene at kommunestyrene må ha to vedtak samt felles kommunestyremøte. I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy ble hele løpet gjennomført samme dag. Begge kommunestyrene fattet likelydende vedtak om sammenslåing 14. juni 2010. Fylkesmannen hadde, under forutsetning av positive vedtak, innkalt til felles kommunestyremøte samme dag. På møtet ble punktene i § 25 diskutert. Etter felles kommunestyremøte fattet begge kommunestyrene samme dag likelydende vedtak i henhold til punktene i § 25.

- [Lenke til vedtak fra Inderøy/Mosvik \(PDF\)](#)
- [Lenke til vedtak fra Harstad/Bjarkøy \(PDF\)](#)