



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 96 S

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i kommunestrukturen

Innhold

1	Innledning	5	5.3.2	Fylkesmannens tilråding	44
1.1	Et tydelig reformbehov	5	5.3.3	Departementets forslag	46
1.2	Forslag til sammenslåinger og delinger	6	5.4	Oppland	46
1.3	Videre arbeid for å styrke kommunene	8	5.4.1	Kommunenes vedtak	46
			5.4.2	Fylkesmannens tilråding	46
			5.4.3	Departementets forslag	46
			5.5	Buskerud	49
2	Kommunereformen – behov og mål	9	5.5.1	Kommunenes vedtak	49
2.1	Målene for reformen	11	5.5.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	49
2.2	Kriterier for god kommunestruktur	12	5.5.3	Departementets vurderinger og forslag	52
			5.6	Vestfold	52
3	Kommunesektoren i dag	16	5.6.1	Kommunenes vedtak	52
3.1	Dagens kommunestruktur	16	5.6.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	54
3.2	Indikatorer for målene med kommunereformen	17	5.6.3	Departementets vurderinger og forslag	54
3.2.1	Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne	17	5.7	Telemark	55
3.2.2	Bærekraftige og økonomisk solide kommuner	20	5.7.1	Kommunenes vedtak	55
3.2.3	Samfunnsutvikling	20	5.7.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	55
3.2.4	Styrket lokaldemokrati	22	5.7.3	Departementets vurderinger og forslag	57
3.3	Interkommunalt samarbeid	22	5.8	Aust-Agder og Vest-Agder	57
3.4	Oppsummering	24	5.8.1	Kommunenes vedtak	57
			5.8.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	59
4	Rammene for kommunereformen	25	5.8.3	Departementets vurderinger og forslag	63
4.1	Reformprosessen	25	5.9	Rogaland	65
4.2	Kommunereform og samisk språk	26	5.9.1	Kommunenes vedtak	65
4.3	Økonomiske virkemidler	27	5.9.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	65
4.4	Øvrige rammevilkår	30	5.9.3	Departementets vurderinger og forslag	69
4.5	Prosess for kommuner som blir vedtatt slått sammen	31	5.10	Hordaland	69
4.6	Forholdet til øvrige reformprosesser	32	5.10.1	Kommunenes vedtak	69
			5.10.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	69
5	Nye kommuner	33	5.10.3	Departementets vurderinger og forslag	73
5.1	Østfold	33	5.11	Sogn og Fjordane	73
5.1.1	Kommunenes vedtak	33	5.11.1	Kommunenes vedtak	73
5.1.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	35	5.11.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	73
5.1.3	Departementets vurderinger og forslag	36	5.11.3	Departementets vurderinger og forslag	76
5.2	Oslo og Akershus	37	5.12	Møre og Romsdal	77
5.2.1	Kommunenes vedtak	37	5.12.1	Kommunenes vedtak	77
5.2.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	37	5.12.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	80
5.2.3	Departementets vurderinger og forslag	42			
5.3	Hedmark	44			
5.3.1	Kommunenes vedtak	44			

5.12.3	Departementets vurderinger og forslag	84	6	Fylkesmennenes beskrivelse av behov for større og sterkere kommuner	112
5.13	Sør-Trøndelag	84	6.1	Kommunenes muligheter til å nå målene i reformen	112
5.13.1	Kommunenes vedtak	84	6.1.1	Gode og likeverdige tjenester	112
5.13.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	87	6.1.2	Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	114
5.13.3	Departementets vurderinger og forslag	89	6.1.3	Bærekraftige og økonomisk solide kommuner	115
5.14	Nord-Trøndelag	91	6.1.4	Styrket lokaldemokrati	116
5.14.1	Kommunenes vedtak	91	6.2	Fellestrekk ved fylkesmennenes tilråding	116
5.14.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	91	6.2.1	Interkommunalt samarbeid	116
5.14.3	Departementets vurderinger og forslag	94	6.2.2	Samarbeidene synliggjør mulighetene for større kommuner	118
5.15	Nordland	95	6.2.3	Sterke kommuner i hele landet	118
5.15.1	Kommunenes vedtak	95	6.2.4	Behov for videre arbeid	119
5.15.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	98	7	Videre arbeid for styrking av kommunene	120
5.15.3	Departementets vurderinger og forslag	100	7.1	Alternative strategier	120
5.16	Troms	101	7.2	Departementets vurderinger	125
5.16.1	Kommunenes vedtak	101	7.2.1	Alternative strategier til kommunesammenslåing	125
5.16.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	103	7.2.2	Rammer for videre arbeid med kommunestruktur	130
5.16.3	Departementets vurderinger og forslag	105	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	132
5.17	Finmark	106		Forslag til vedtak om sammenslåing av kommuner, deling av kommuner og justering av fylkesgrenser	134
5.17.1	Kommunenes vedtak	106			
5.17.2	Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser	108			
5.17.3	Departementets vurderinger og forslag	109			
5.18	Pågående prosesser	109			
5.19	Oppsummering	109			

Elektronisk vedlegg:

Fylkeskommunenes tilråding



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 96 S

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i kommunestrukturen

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Gjennomføring av en kommunereform var et av de første prosjektene regjeringspartiene og samarbeidspartiene ble enige om. I Sundvollen-erklæringen står det:

Regjeringen vil gjennomføre en kommune-reform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterer i denne proposisjonen arbeidet og prosessene med endringer i kommunestrukturen, og legger fram forslag om sammenslåinger og

delinger av kommuner. Forslagene er i tråd med avtalen om kommunereformen som ble inngått 22. februar 2017 mellom regjeringspartiene og samarbeidspartiene på Stortinget. Lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene legges fram parallelt. Stortinget har også bedt regjeringen legge fram et forslag til ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå med om lag ti nye regioner. Forslaget legges fram parallelt i en egen proposisjon.

1.1 Et tydelig reformbehov

Siden forrige kommunereform på 1960-tallet har antallet kommuner vært relativt stabilt. Samtidig har befolkningsstrukturen endret seg, ved at flere har ønsket å bo i byer og tettbygde strøk. Vi har derfor sett en utvikling der de minste kommunene har blitt mindre, mens de større kommunene har vokst. Parallelt med dette har det vært en stor vekst i kommunenes ansvar og oppgaver. Forventninger og krav til omfang og innhold i kommunale tjenester er langt høyere i dag enn for 50 år siden, både i befolkningen og fra sentrale myndigheter.

Utviklingen vi ser framover forsterker behovet for sterkere kommuner. Det blir flere eldre per yrkesaktive innbyggere. Det økonomiske handlingsrommet nasjonalt og lokalt vil sannsynligvis bli mindre. Dette vil stille større krav til kommunenes evne til å omstille seg, være innovative, og til å få best mulig resultater ut av ressursene i sektoren.

I proposisjonens kapittel 3 gjengis et situasjonsbilde av dagens kommunestruktur før sammenslåingene i reformen trer i kraft. Senter for økonomisk forskning (SØF), Telemarksforskning, NIVI analyse AS, BI og Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra departementet samlet data for et sett av indikatorer for hvert av de fire målene for reformen; gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, bærekraftige og økonomisk solide kommuner, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati. Indikatorene kan brukes for å evaluere effektene av reformen. Indikatorene viser at det i dag er til dels store forskjeller mellom kommunene både i hvor mye ressurser kommunene bruker på den enkelte tjeneste, og i hvilke resultater de får. Prosjektet viser også at det har vært sterk vekst i interkommunalt samarbeid. I tillegg framkommer det gjennom en egen rådmannsundersøkelse at det er stor variasjon i hvorvidt kommunene selv mener de har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å levere gode tjenester til innbyggerne.

I kapittel 4 presenteres en samlet oversikt over rammene for reformen. Siden kommunene ble invitert til å delta i reformen i august 2014, har det vært gode og omfattende prosesser i hele landet. Fylkesmennene har lagt til rette for prosessene og levert faglig begrunnede tilrådinger som vil stå seg over tid.

I tillegg til ønsket om lokalt forankrede sammenslåinger, har Stortinget understreket at det i enkelte tilfeller kan være aktuelt å gjennomføre sammenslåinger hvor ikke alle kommunene i sammenslåingen har gjort positive vedtak.

1.2 Forslag til sammenslåinger og delinger

Regjeringen har lagt opp til at Stortinget fatter alle vedtak om sammenslåinger og delinger på dette tidspunktet, også i de tilfellene hvor myndigheten etter inndelingsloven ligger hos Kongen i statsråd. Slik får Stortinget en samlet oversikt, og anledning til å gjøre helhetlige vurderinger i reformen. Unntaket har vært kommunene som tidlig fatter gjensidige vedtak om sammenslåing og ønsket sammenslåing fra 1. januar 2017 og 1.

januar 2018. Disse elleve kommunene er allerede vedtatt slått sammen til fem nye kommuner ved kongelig resolusjon:

- Stokke, Andebu og Sandefjord i Vestfold ble slått sammen fra 1. januar 2017, vedtatt ved kongelig resolusjon 24. april 2015.
- Lardal og Larvik i Vestfold er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 5. februar 2016.
- Tjøme og Nøtterøy i Vestfold vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 18. mars 2016.
- Hof og Holmestrand i Vestfold er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 18. mars 2016.
- Rissa i Sør-Trøndelag og Leksvik i Nord-Trøndelag er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 17. juni 2016.

I kapittel 5 presenteres de lokale prosessene, fylkesmennenes tilrådinger, og departementets vurderinger. 153 kommuner har fattet positive vedtak om sammenslåing. Av disse har 94 kommuner gjensidig positive vedtak, det vil si at kommune selv er blitt enige om å slå seg sammen. Departementet legger i tillegg fram enkelte forslag til sammenslåinger som ikke er i tråd med alle kommunenes vedtak.

Departementet foreslår at Stortinget ved behandling av denne proposisjonen fatter vedtak om sammenslåing av følgende 108 kommuner til 42 nye kommuner, som vil tre i kraft senest fra 1. januar 2020:

- Moss og Rygge
- Askim, Hobøl, Spydeberg og Eidsberg
- Aurskog-Høland og Rømskog
- Oppegård og Ski
- Skedsmo, Fet og Sørum
- Asker, Hurum og Røyken
- Drammen, Nedre Eiker og Svelvik
- Nye Holmestrand og Sande
- Tønsberg og Re
- Bø og Sauherad
- Lyngdal og Audnedal
- Mandal, Marnardal og Lindesnes
- Kristiansand, Søgne og Songdalen
- Stavanger, Rennesøy og Finnøy
- Forsand og Sandnes
- Fjell, Sund og Øygarden
- Radøy, Lindås og Meland
- Os og Fusa
- Ullensvang, Odda og Jondal
- Voss og Granvin
- Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
- Selje og Eid

- Sogndal, Balestrand og Leikanger
- Volda og Hornindal
- Fræna og Eide
- Molde, Midsund og Nesset
- Ålesund, Sandøy, Skodje, Haram og Ørskog
- Stordal og Norddal
- Trondheim og Klæbu
- Hemne, del av Snillfjord (Vennastranda) og Halså
- Hitra og del av Snillfjord (Sundan/Hemnskjela)
- Orkdal, Agdenes, Meldal og del av Snillfjord (Krokstadøra)
- Bjugn og Ørland
- Roan og Åfjord
- Verran og Steinkjer
- Namdalseid, Namsos og Fosnes
- Vikna, Nærøy, Leka og Bindal
- Narvik, Ballangen og nordøstsiden av Tysfjord
- Hamarøy og sørvestsiden av Tysfjord
- Skånland og Tjeldsund
- Tranøy, Lenvik, Berg og Torsken
- Kvalsund og Hammerfest

Dersom det er ønskelig lokalt, kan enkelte sammenslåinger iverksettes fra 1. januar 2019. Dette gjelder sammenslåinger som er basert på gjensidige vedtak, og som ikke går på tvers av dagens fylkesgrenser. Departementet er så langt ikke kjent med at noen av de aktuelle sammenslåingskommunene ønsker dette, men Kongen kan

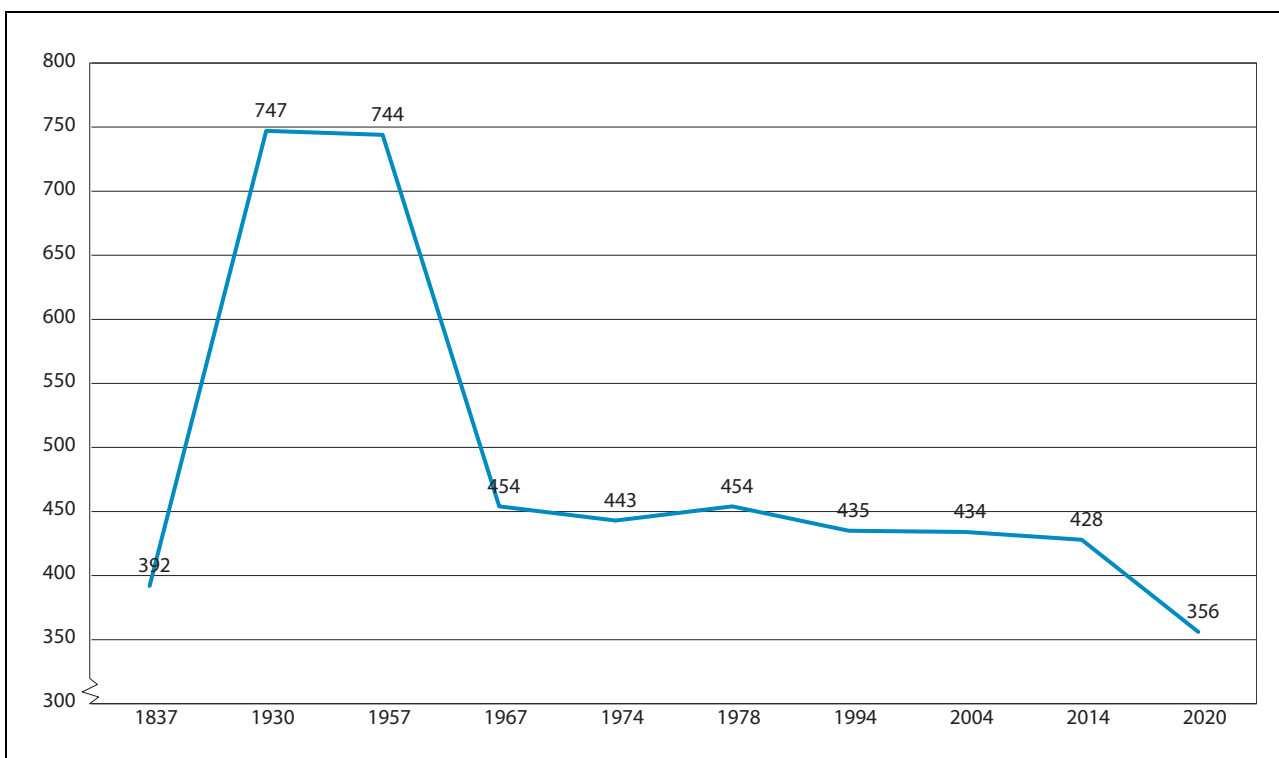
bestemme at disse sammenslåingene kan gjennomføres på et tidligere tidspunkt.

Forslagene innebærer at det samlet sett i reformen vil bli fattet vedtak om at 118 kommuner slås sammen til 46 nye kommuner. Dette vil gi 356 kommuner i Norge 1. januar 2020.

Ved innføring av formannskapslovene i 1837 var det 392 kommuner i Norge. Fram til 1930 økte antallet kommuner til 747. I 1946 ble Schei-komiteen nedsatt. Oppfølgingen av komiteens arbeid resulterte i en reduksjon av antallet kommuner fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Siden 1967 har det vært små endringer i det totale antallet kommuner. I 2013 var det 428 kommuner. Forslaget om å redusere antall kommuner til 356 i 2020 vil gi det laveste antallet siden formannskapslovene ble innført i 1837, jf. figur 1.1.

Følgende forslag til sammenslåinger er på tvers av dagens fylkesgrenser:

- Rømskog i Østfold, Hurum og Røyken i Buskerud og Svelvik i Vestfold foreslås å bli del av nye kommuner i nytt fylke bestående av Østfold, Akershus og Buskerud.
- Hornindal i Sogn og Fjordane foreslås å bli del av ny kommune i Møre og Romsdal.
- Halså i Møre og Romsdal og Bindal i Nordland foreslås å bli del av nye kommuner i Trøndelag.
- Tjeldsund i Nordland foreslås å bli del av ny kommune i Troms.



Figur 1.1 Antall kommuner i Norge 1837–2020

Departementet foreslår fylkesgrensejusteringer i disse tilfellene, slik at den nye kommunen tilhører ett fylke. Disse vedtakene må også sees i sammenheng med forslagene til sammenslåing av fylker i Prop. 84 S (2016–2017).

I etterkant av Stortingets behandling av denne proposisjonen vil fylkesmennene i samråd med departementet ved behov, jf. inndelingsloven § 25, kalle inn til felles kommunestyremøter for alle kommunene som er vedtatt slått sammen. Når kommunene har gjort de nødvendige vedtakene om navn på den nye kommunen, antall kommunestyremedlemmer mv., vil departementet starte arbeidet med å utarbeide kongelige resolusjoner for hver enkelt sammenslåing slik at rammene for sammenslåingen blir formalisert.

1.3 Videre arbeid for å styrke kommunene

Kommunereformen har resultert i mange nye kommuner som vil få et bedre grunnlag for å gi innbyggerne gode tjenester, skape en god utvikling i kommunen, og legge til rette for et styrket lokaldemokrati.

Samtidig vil det etter reformen være gjenstående utfordringer som følge av kommunestrukturen. Etter departementets syn vil det være for mange små og sårbare kommuner med utfordringer knyttet til å gi gode tjenester også etter 2020. Mange kommuner vil ha utfordringer knyttet til

samfunns- og næringsutvikling, og mange vil ha uhensiktsmessige grenser. Fylkesmennenes beskrivelser av et fortsatt behov for endring i kommunestrukturen gjengis i kapittel 6.

I kapittel 7 går departementet gjennom ulike strategier for å kompensere for de utfordringer kommunestrukturen fortsatt gir. Mulige strategier som interkommunalt samarbeid, sterk statlig styring, omfattende oppgavedifferensiering, og å flytte oppgaver fra kommunen, vil ikke i tilstrekkelig grad sørge for at oppgavene løses på en god og effektiv måte. Dersom Stortinget ønsker at alle kommunene fortsatt skal ha de samme oppgavene, kunne ta på seg flere oppgaver, samt ha reell demokratisk styring over disse oppgavene, mener departementet at det er nødvendig med flere kommunesammenslåinger.

Hvordan det kan legges til rette for ytterligere sammenslåinger avhenger blant annet av hvor raskt man ønsker at endringene skal skje. I løpet av kommunereformen har det blitt gjort mange kartlegginger og analyser av status og framtidige utfordringer, både i kommunene og av fylkesmennene. Svært mange kommuner har også forhandlet fram intensjonsavtaler. Om lag 45 kommuner som har gjort vedtak om at de er positive til eller ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabo-kommuner, fortsetter nå som egne kommuner fordi kommunene rundt dem ikke ønsker å slå seg sammen. Departementet skisserer i kapittel 7 også ulike måter å arbeide med kommunesammenslåinger på framover.

2 Kommunereformen – behov og mål

Et bredt flertall på Stortinget mener det er behov for endringer i kommunestrukturen, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Mange kommuner er i dag for små til å håndtere det store omfanget av komplekse oppgaver som kommunesektoren over tid har fått ansvaret for. Sterkere krav og forventninger til kvalitet i tjenestene, samt behovet for en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, gjør det nødvendig med større kommuner. Mange steder splitter uhensiktsmessige grenser opp sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Siden forrige kommunereform på 1960-tallet har kommunene fått et betydelig ansvar for å levere velferdstjenester til kommunenes innbyggere. Dette gjelder for de fleste velferdsområdene som barnehage, skole og på helse- og omsorgsområdet. Kunnskapsløftet stiller krav til skoleeierrollen, og fokuserer på kvalitetsvurderings-systemer. Barnevernstjenesten er vesentlig utvidet de siste årene.

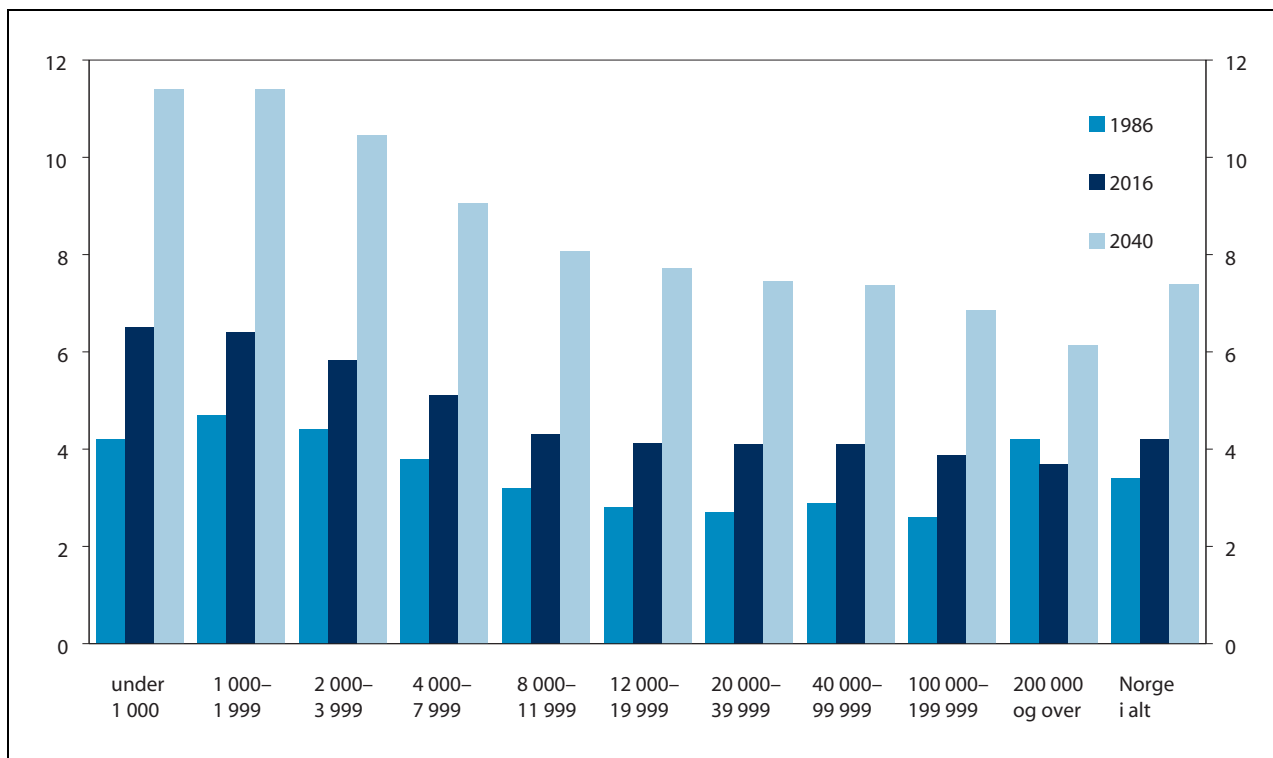
Tabell 2.1 illustrerer veksten i oppgaver innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester. Etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

skal kommunene nå blant annet tilby helsefremmende og forebyggende tjenester, svangerskaps- og barselomsorg, legevakt, fastlegeordning, habilitering og rehabilitering, legevakt, helsetjenester i hjemmet, plass i institusjon, personlig assistanse og avlastningstiltak. Primærhelsetjenestemeldingen (Meld. St. 26 (2014–2015)) peker på kompleksiteten og bredden i oppgavene kommunene skal ivareta. Utviklingen stiller økte krav til både kapasitet og kompetanse. Tjenestene må samhandle bedre, og det er behov for nye organisatoriske løsninger som bedre reflekterer dagens utfordringer. Regjeringen har blant annet varslet at det skal innføres et krav om psykologkompetanse i kommunenes helse- og omsorgstjenester, tidligst fra 2020. De fleste større kommuner har i dag en psykologtjeneste, mens en del mindre kommuner mangler dette.

Nasjonalbudsjettet for 2017 (Meld. St. 1 (2016–2017)) viser at veksten i norsk økonomi trolig vil være noe lavere framover enn den har vært de siste par tiårene. Det har sammenheng med færre yrkesaktive som følge av en aldrende befolkning, og lavere vekst i produktiviteten i fastlandsøkonomi

Tabell 2.1 Kommunale helse- og omsorgstjenester 1964 og 2017: oppgaver

1964	2017
Oppgaver etter sunnhetsloven Aldershjem (med frivillige org.)	Oppgaver etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Helsefremmende og forebyggende tjenester Svangerskaps- og barselomsorg Helsestasjon Legevakt Fastlegeordning Habilitering og rehabilitering Helsetjenester i hjemmet Plass i institusjon Personlig assistanse og avlastningstiltak Legemiddelassistert rehabilitering (LAR) Psykisk helse og rusarbeid Beredskapsansvar Pasient- og brukerrettigheter Samhandlingsreformen Forsterket folkehelseansvar



Figur 2.1 Andelen 80 år og eldre i kommuner etter størrelse. 1986, 2016 og 2040

Andel eldre i kommuner etter størrelse på kommunen i 2016.

Gjennomsnitt for kommunene i de ulike gruppene.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

mien. I følge perspektivmeldingen (Meld. St. 29 (2016–2017)) ligger handlingsrommet i finanspolitikken an til å bli mindre de neste 10–15 årene enn i årene vi har bak oss. Petroleumsproduksjonen har passert toppen, og oljeprisene ser ut til å bli liggende lavere enn det høye nivået fra siste tiår. Norges investeringer i utlandet gir lavere avkastning framover. Pensjonsfondet vil derfor ikke fortsette å vokse like raskt. Perioden med årlig innfasing av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet er langt på vei over.

Offentlige utgifter og omfanget av offentlig tjenesteproduksjon har økt betydelig over mange tiår, muliggjort blant annet av innfasing av oljepenger og en gunstig demografisk utvikling. Framover vil flere underliggende drivkrefter gi ytterligere press på offentlige finanser. Blant annet gir økt levealder flere eldre, og eldre benytter i større grad helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. Mens personer som er 80 år eller eldre i dag utgjør drøyt 4 prosent av befolkningen, ventes andelen å øke til 9½ prosent i 2060. Hvor sterk effekten av dette blir, avhenger blant annet av i hvor stor grad økt levealder også slår ut i flere friske år.

Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil være en utfordring for

alle kommuner, men utfordringen vil være størst i de minste kommunene, se figur 2.1. Aldringen av befolkningen får konsekvenser for alle samfunnsområder, og stiller kommunene overfor større oppgaver med å planlegge for og utvikle sine lokalsamfunn slik at et økende antall eldre kan leve aktive og selvstendige liv. Kommunene må blant annet ta i bruk nye teknologiske muligheter. Fra i dag og 10–15 år fram i tid øker andelen innbyggere over 60 år betydelig, og i 2030 vil flere enn 230 kommuner ha 20–35 prosent av innbyggerne over 67 år.

Norske kommuner har gjennom mange årtier hatt en sentral rolle i å utvikle og styrke tjenester og lokalsamfunn som er viktige for innbyggerne. Skal denne utviklingen kunne fortsette, krever dette større og sterkere kommuner med hensiktsmessige grenser og gode fagmiljøer som er i stand til å løse dagens og morgendagens utfordringer.

Regjeringen har høye ambisjoner for kommunenes rolle i velferdsutviklingen. Kommunene må framover være i stand til å påta seg flere oppgaver, og til håndtere nye velferdsreformer. Sterke og selvstendige kommuner med et sterkt lokaldemokrati vil gi kommuner til innbyggernes beste også i framtiden.

2.1 Målene for reformen

I kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) ble forslag til mål og rammer for reformen presentert. Stortinget sluttet seg til følgende mål for reformen:

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

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

Kommunene har i dag ansvar for et omfattende og til dels spesialisert tjenestetilbud og kompliserte forvaltningsoppgaver. Det kreves betydelig kompetanse og kapasitet for å kunne planlegge og utvikle store oppgaver som skole, barnehage og helse- og omsorg, i tillegg til å ivareta spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern, herunder også ivareta rettsikkerheten til den enkelte.

Det er et viktig prinsipp at beslutningene fattes så nær dem det gjelder som mulig. Kommunene bør derfor også ha forutsetninger for å kunne ta på seg flere oppgaver enn de har i dag. Målet med å desentralisere flere oppgaver er å gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, noe som særlig vil kunne bedre hverdagen til de som har størst behov.

Reformen vil gi muligheter for en mer profesjonell administrasjon og ledelse, og kan gi bedre forutsetninger for innovasjon i kommunene, både i fornyelse av tjenester og i arbeidsformer.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer.

Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og

klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

Kommunene bør generelt ha en avgrensning og størrelse som gir mulighet for funksjonelle planleggingsområder og demokratisk styring av samfunnsutviklingen. Det er derfor ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

I sin overordnede planlegging skal kommunestyret sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, helsemessige, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Større kommuner vil gi bedre forutsetninger for å nå målene for samfunnsplanleggingen.

Bærekraftige og økonomisk solide kommuner

Økonomisk solide kommuner som har god kontroll på økonomien og kompetanse på økonomistyring er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester. Større kommuner vil ha større budsjett og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør at kommunene bedre kan håndtere endringer i befolkningssammensetningen i tillegg til uforutsette hendelser. Bærekraftige og økonomisk solide kommuner vil også kunne legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor de økonomiske rammene, samt ha større evne til å kunne påta seg og løse frivillige oppgaver. En mer effektiv administrasjon og ledelse vil kunne frigjøre ressurser til å styrke kommunenes kjerneoppgaver.

Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Større kommuner kan også redusere omfanget av interkommunalt samarbeid og løse flere oppgaver selv. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre og en bedre maktspredning. På flere tjeneste- og politikkområder kan det bli en større nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere. Dette vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken og vitalisere det lokale folkestyret.

Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet

og gjennomføringskraft. Ikke minst vil det gi kommuner som vil kunne løse sine oppgaver selv, og som bedre kan foreta helhetlige prioriteringer. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte vil gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette vil også gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Behovet for interkommunale løsninger vil reduseres og forvaltningen gjøres enklere både for innbyggere og politikere.

Færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål. Behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

2.2 Kriterier for god kommunestruktur

Et viktig utgangspunkt for reformarbeidet har vært ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur. Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Kriteriene skulle i sum ivareta kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, og kunne benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.

Etter departementets vurdering ga ekspertutvalgets rapport et solid faglig grunnlag for arbeidet med kommunereformen. Kommunene har diskutert kriteriene lokalt, blant annet ved at kriteriene ble brukt i reformverktøyene www.nykommune.no og veilederen *Veien mot en ny kommune* som ga råd og tips til prosessen fram mot vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Kriteriene har også vært et viktig vurde-

ringsgrunnlag for fylkesmennene i deres tilråding-er.

Om kriteriene

Ekspertutvalget tok utgangspunkt i viktige samfunnsmessige hensyn for å vurdere hvilke kriterier kommuner og stat bør oppfylle for å ivareta lokale, regionale og nasjonale hensyn. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettsikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre skal ivaretagelsen av areal og transportinteresser være helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og legge til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og stor-samfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre, og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Med utgangspunkt i disse samfunnsmessige hensynene la utvalget vekt på et sett av kriterier knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tabell 2.2 viser sammenhengen mellom de samfunnsmessige hensyn utvalget trakk fram og de kriteriene som ble valgt knyttet til kommunenes ulike roller.

Utvalget anbefalte ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten, jf. boks 2.1. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og ble anbefalt som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Tabell 2.2 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Boks 2.1 Kriterier for god kommunestruktur

Nærmere om kriteriene rettet mot kommunene

1. *Tilstrekkelig kapasitet*

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. *Relevant kompetanse*

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også framhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

3. *Tilstrekkelig distanse*

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. *Effektiv tjenesteproduksjon*

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordrifts-

fordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. *Økonomisk soliditet*

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

6. *Valgfrihet*

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

7. *Funksjonelle samfunnsutviklingsområder*

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

Boks 3.4 (forts.)

8. *Høy politisk deltakelse*

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen, og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Samtidig viser analyser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

9. *Lokal politisk styring*

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

10. *Lokal identitet*

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av

de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Nærmere om kriteriene rettet mot staten

1. *Bred oppgaveportefølje*

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

2. *Statlig rammestyring*

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Kilde: Delrapport fra ekspertutvalg, 2014: *Kriterier for god kommunestruktur*.

3 Kommunesektoren i dag

Departementet har ønsket å etablere et situasjonsbilde av kommunesektoren i Norge før sammenlåingene i reformen trer i kraft. Dette vil legge grunnlag for senere evaluering av reformens virkninger. Tidspunkt for en slik evaluering bestemmes senere.

For å få kartlagt et situasjonsbilde utlyste departementet et forskningsoppdrag om å gjennomføre en nullpunktsmåling. Prosjektet er gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF), Telemarksforskning, NIVI analyse AS, BI og Samfunnsøkonomisk analyse.

Prosjektet har etablert et sett av indikatorer for hvert av de fire målene for reformen, og samlet data for disse indikatorene. Indikatorene og dataene kan senere brukes for å evaluere om målene med reformen oppnås; gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, bærekraftige og økonomisk solide kommuner, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati. Indikatorene kan også brukes av kommunene til å måle effekter i egen kommune.

Prosjektet har kartlagt omfanget av interkommunalt samarbeid. Det er også gjennomført en rådmannsundersøkelse for å kartlegge kompe-

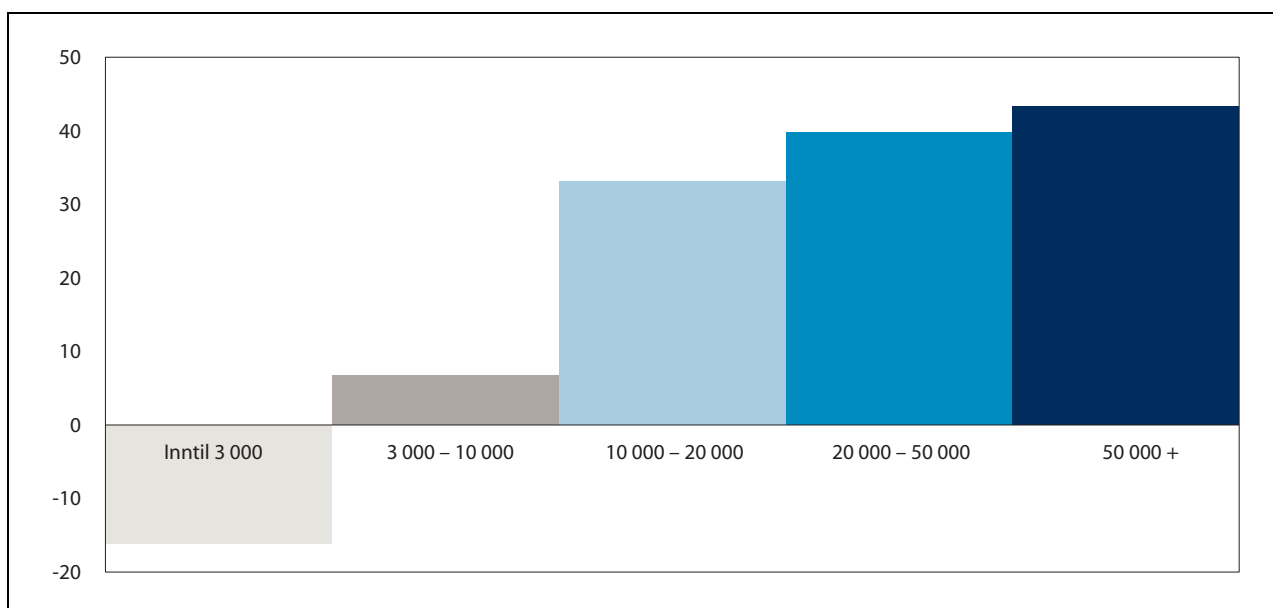
tanse og kapasitet spesielt, samt en folkevalgtundersøkelse for å gi data for flere av indikatorene på lokaldemokrati.

Dette kapitlet baserer seg på hovedrapporten og delrapporter som ble levert januar 2017, og gir en oppsummering av indikatorene på de fire målene og interkommunalt samarbeid.¹ Resultater og figurer er hentet fra rapporten. Alle data er også tilgjengelig i en database. Rapportene og databasen er tilgjengelig på departementets hjemmesider.

3.1 Dagens kommunestruktur

Det er store forskjeller i kommunenes situasjon og utvikling når det gjelder folketall og bosettingsmønster. I perioden fra 1980 til 2015 økte befolkningen i landet som helhet med 27 prosent. Befolkningsveksten har imidlertid ikke vært jevnt fordelt mellom kommunene, og det har gitt store endringer i fordelingen av befolkningen mellom kommuner de siste 35 årene. Fra 1980 til 2015 har

¹ SØF-rapport 01/17, 2017: *Nullpunktsmåling: hovedrapport*



Figur 3.1 Befolkningsvekst 1980–2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere, prosent

kommuner under 3 000 innbyggere hatt en gjennomsnittlig reduksjon i folketallet på 16 prosent, mens de øvrige kommunene i gjennomsnitt har hatt vekst. Kommuner med over 50 000 innbyggere har i gjennomsnitt hatt en vekst på 43 prosent.

Folketallet har gått ned i distriktskommunene og økt i tettsteds- og bykommuner. De minste kommunene blir mindre og de største kommunene blir større. Forskjeller i befolkningsveksten gir også ulik alderssammensetning i befolkningen og fører til at distriktskommuner gjennomgående har en eldre befolkning.

3.2 Indikatorer for målene med kommunereformen

Formålet med nullpunktsmålingen har vært å legge grunnlag for senere evalueringer av reformen. Oppdragstakerne har utviklet indikatorene og innhentet data for disse som gir en tilstandsmåling på områder som kan tenkes å bli berørt av reformen.

I nullpunktsmålingen er det utnyttet en rekke registerbaserte data for å beskrive tjenestetilbud, økonomi, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Dette er registerdata som allerede samles inn regelmessig, som har en tidsserie og som er tilgjengelig. I tillegg er det supplert med surveyundersøkelser til folkevalgte og rådmenn.

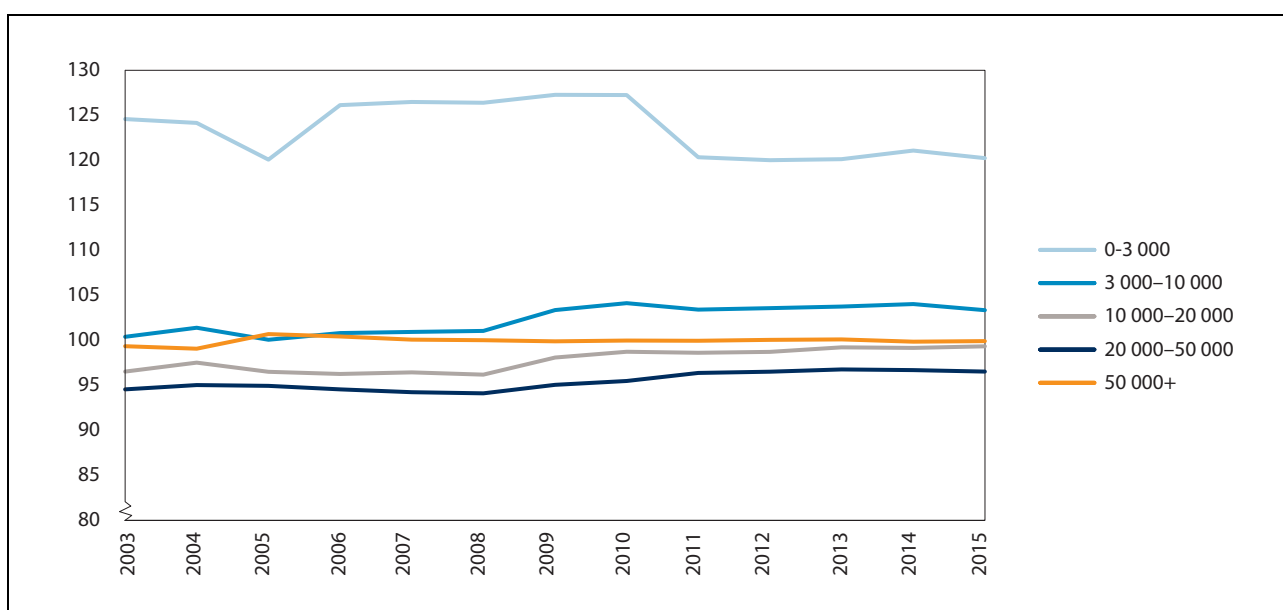
Nedenfor gjengis noen av indikatorene fra nullpunktsmålingen.

3.2.1 Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

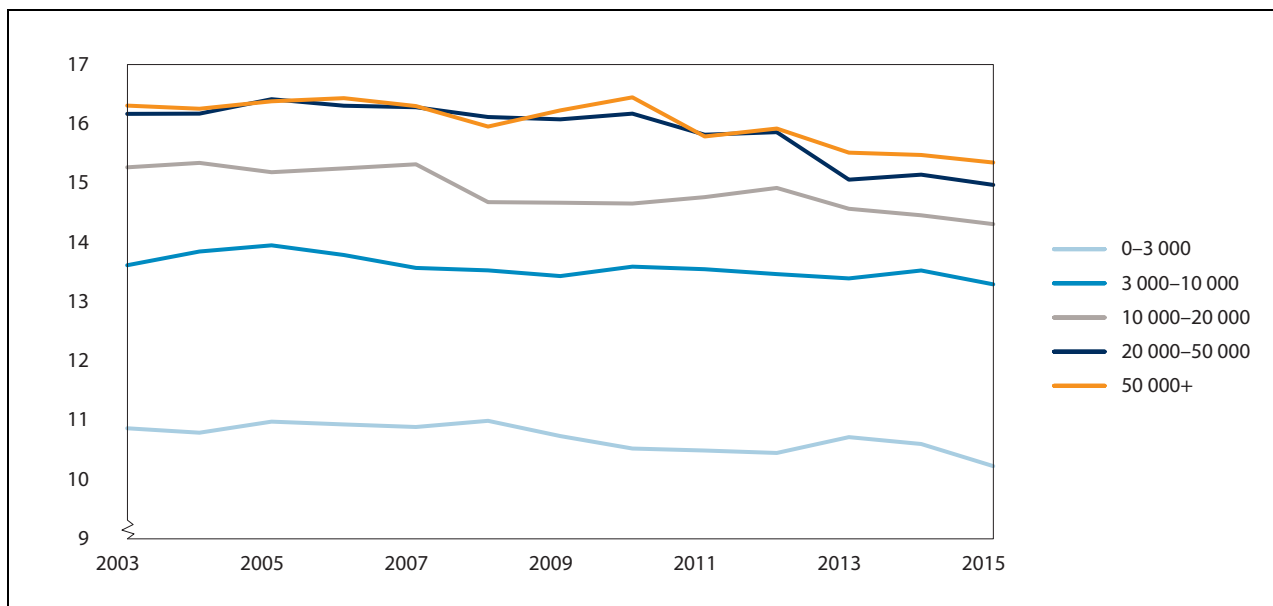
Kommunene har ulike økonomiske forutsetninger for å kunne levere tjenester til innbyggerne. Kommunenes økonomiske rammebetingelser består av skatteinntekter og rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Det er betydelige variasjoner i den enkelte kommunes skatteinnang, og kommunenes kostnader ved å levere tjenestene avhenger av innbyggertall, bosettingsmønster og sosiale faktorer. Disse forskjellene i de økonomiske forutsetningene utjevnes gjennom inntektssystemet, noe som bidrar til at alle kommuner settes i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

For å sammenligne de økonomiske rammebetingelsene mellom kommuner benyttes vanligvis korrigererte frie inntekter. Dette er et mål på kommunenes frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd), korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Denne korrigeringen tar blant annet hensyn til forskjeller i innbyggertall, bosettingsmønster, alderssammensetning og andre forhold som påvirker kommunenes kostnader ved å tilby tjenestene.

Det er de minste kommunene (under 3 000 innbyggere) som har høyest korrigererte inntekter. Fra og med 2011 har disse kommunene hatt korrigert inntekt 20 prosent over landsgjennomsnittet. De høye inntektene skyldes i hovedsak kraftinntekter og regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet. Det er store forskjeller innad i



Figur 3.2 Korrigererte frie inntekter per innbygger for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2003–2015.



Figur 3.3 Gruppestørrelse 8.–10. trinn for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2003–2015.

kommunegruppene. Forskjellene er spesielt store i de to kommunegruppene med færre enn 10 000 innbyggere. Disse forskjellene vil også være kilde til forskjeller i tjenestetilbudet innad i gruppene.

Indikatorer for tjenesteproduksjon

Oppdragstakerne har utviklet og samlet data for indikatorer innenfor tjenesteproduksjon i de store kommunale tjenestene, slik som barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste og pleie- og omsorg, og i de mer spesialiserte tjenestene som barnevern, spesialundervisning, rus og psykisk helse. Indikatorene måler både innsatsfaktorer som ansatte, bygninger og utstyr, samt kvalitet og resultater for de som får tjenestene. Innsatsindikatorer er for eksempel dekningsgrader i institusjonsomsorgen og barnehage, lærertetthet/gruppestørrelse i grunnskolen og legedekning. Resultat- og kvalitetsindikatorer er skoleresultater/nasjonale prøver, utdanningsnivå blant ansatte, enerom på institusjon, lege- og fysioterapitimer, samt rådmennenes vurderinger av egen kapasitet og kompetanse, inkludert arbeid med kvalitetsutvikling innen pleie- og omsorg og grunnskole.

For de store tjenestene er hovedbildet at de minste kommunene kommer best ut på innsatsindikatorer. Kvalitets- og resultatindikatorer viser et annet bilde. For eksempel øker andel ansatte i barnehage med formell kompetanse med økende innbyggertall. Rapporten viser også at store kommuner har bedre resultater på nasjonale prøver. For spesialiserte tjenester som barnevern og rus-

og psykisk helsearbeid er det kommuner med over 15 000 innbyggere som skiller seg ut med vesentlig høyere personellkapasitet og kompetanse enn de øvrige kommunene.

Tidligere var barnehagedekningen mindre i de store kommunene enn i de små, men med barnehagereformen er forskjellene utjevnet.

Lærertetthet er en sentral indikator i grunnskolen. Dataene viser at det er en klar sammenheng mellom gruppestørrelse og antall innbyggere. Små kommuner med færre innbyggere har lavere gjennomsnittlig gruppestørrelse. I 2015 var gjennomsnittlig gruppestørrelse i overkant av 10 i de minste kommunene (under 3 000 innbyggere), mens den var over 15 eller høyere i kommuner med over 20 000 innbyggere. Dette har dels sammenheng med at mange små kommuner har spredt bosetting og få elever.

Kvalitets- og resultatindikatorer viser et annet bilde. Andel ansatte i barnehage med formell kompetanse øker med økende innbyggertall. Kommuner med over 10 000 innbyggere ligger 2–3 prosentpoeng over landsgjennomsnittet, mens de minste kommunene (under 3 000 innbyggere) ligger nesten 2 prosentpoeng under gjennomsnittet.

Rapporten viser at også at store kommuner har bedre resultater på nasjonale prøver (5. og 8. trinn) i grunnskolen, enn de minste kommunene. Det er en positiv samvariasjon mellom innbyggertall og elevenes resultater på nasjonale prøver i grunnskolen.

Innenfor pleie- og omsorg er dekningsgrad i heldøgns omsorgsinstitusjoner en kjent indikator.

Dekningsgraden er langt høyere blant de minste kommunene (under 3 000 innbyggere).

Legedekningen (målt ved antall legeårverk per 10 000 innbyggere) har økt de siste 10 årene i alle kommunegrupper, men også her skiller de minste kommunene seg ut med høyest legedekning.

I pleie- og omsorg benyttes data om andel enrom og lege- og fysioterapitimer som kvalitetsindikatorer. Her viser tallene at antall legetimer per beboer er høyere i store kommuner enn i de minste (under 3 000 innbyggere). Når det gjelder enrom er det motsatt. Det er ingen systematisk sammenheng mellom fysioterapitimer og antall innbyggere.

Rådmannsundersøkelsen gir informasjon om kommunenes vurdering av egen kapasitet og kompetanse innenfor ulike tjenestoområder.

Store kommuner (over 15 000 innbyggere) vurderer personellkapasiteten som høy innenfor arbeid med kvalitetssystem og utvikling av pedagogiske tiltak i skolen. Det er liten forskjell mellom kommuner under 15 000 innbyggere, som vurderer personellkapasiteten som lavere enn hva de store kommunene gjør. Når det gjelder pleie- og omsorgsoppgaver som krever spesialkompetanse skiller de minste kommunene (under 3 000 innbyggere) seg ut med lav vurdering av egen

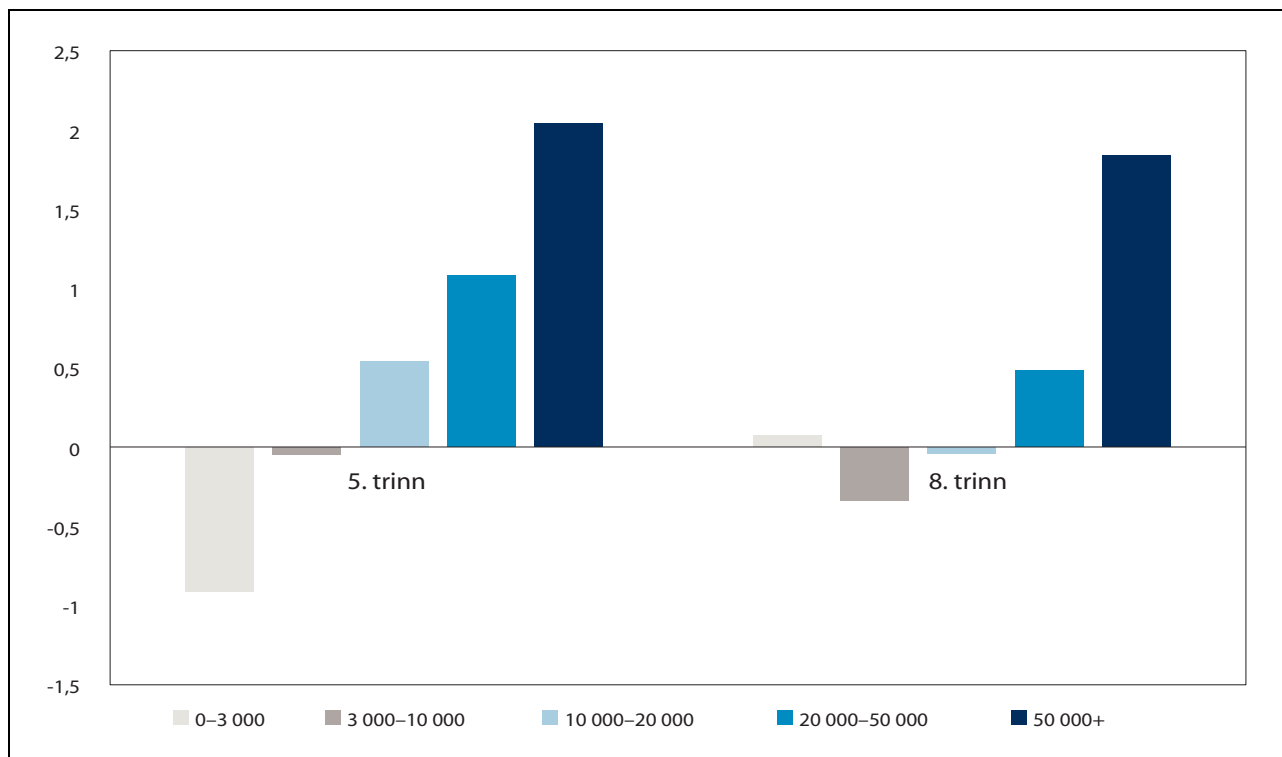
kompetanse, i motsetning til de store kommunene som vurderer kompetansen her som høy.

I både grunnskole og pleie- og omsorg har de mindre kommunene større rekrutteringsproblemer enn de store.

For spesialiserte tjenester som barnevern og rus – og psykisk helsearbeid er det kommuner med over 15 000 innbyggere som skiller seg ut med vesentlig høyere personellkapasitet og kompetanse enn de øvrige kommunene. De har også mindre problemer med rekruttering av personell med formell kompetanse til disse tjenestene.

I rådmannsundersøkelsen oppgir over halvparten av kommunene at de har under ett årsverk i sektoradministrasjon for hhv. barnehage og kommunehelsetjeneste. Over en tredjedel av kommunene oppgir at de har under ett årsverk til dette innenfor tekniske tjenester, pleie- og omsorg og grunnskole. Sektoradministrasjon har en rolle i å gi faglig støtte- og utviklingsressurser i egen organisasjon.

Oppsummert har de minste kommunene lavere gruppestørrelse i grunnskolen, høyere dekningsgrad i pleie- og omsorg og bedre legedekning, blant annet som følge av at de i gjennomsnitt har bedre økonomiske rammebetingelser enn større kommuner. På den annen side har de mindre kommunene utfordringer når det gjelder



Figur 3.4 Resultater fra nasjonale prøver, kommunene gruppert etter antall innbyggere. Avvik fra landsgjennomsnittet.

innholdet og resultatene i tjenestene. De scorer blant annet lavere på resultater på nasjonale prøver. Kommuner med under 15 000 innbyggere vurderer også sin kapasitet og kompetanse til å levere og utvikle tjenestene som relativt lav, sammenlignet med de større. Rådmannsundersøkelsen viser også at de minste kommunene har kommet kortere med kvalitetsutvikling i pleie og omsorg.

3.2.2 Bærekraftige og økonomisk solide kommuner

Oppdragstakerne definerer kommuner som bærekraftige hvis de kan opprettholde og bygge ut tjenestetilbudet over tid. Kommuner er økonomisk robuste hvis de klarer å skjerme innbyggernes tjenestetilbud mot fall i inntekter og uforutsette kostnader. Dette handler om hvorvidt kommunen som organisasjon har evne til å levere tjenester til innbyggerne.

I rapporten viser oppdragstakerne at de største kommunene, samlet sett, skiller seg ut med høyere ordinære skatteinntekter og lavere avhengighet av statlige overføringer. Gjennom inntektsutjevningen omfordes skatteinntekter fra kommuner med høye skatteinntekter per innbygger til kommuner med lave skatteinntekter per innbygger. Kommuner med høye skatteinntekter per innbygger mottar mindre inntektsutjevning tilskudd enn kommuner med lave skatteinntekter. Det betyr at skatteinntektene (inkludert eiendomsskatt) utgjør en høyere andel av de totale inntektene for de aller største kommunene, og at disse kommunene dermed er mindre avhengig av statlige overføringer. Skatteandelen til de store kommunene med over 50 000 innbyggere er ca. 45 prosent, mens den for kommunegruppen med under 3 000 innbyggere er i overkant av 25 prosent.

De største kommunene har også mindre variasjon over tid (volatilitet) i skatteinntekter og netto driftsresultat. For økonomisk balanse er variasjon i skatteinntekter av større betydning enn nivået, da kommuner kan tilpasse seg lave inntekter ved å ha lave utgifter. Svingningene i skatteinntekter er større i små kommuner enn i store. Dette henger sammen med at større kommuner har en mer variert nærings sammensetning og mindre svingninger i arbeidsledigheten, mens mindre kommuner ofte har en mer ensidig næringsstruktur som gjør skatteinntektene mer sårbare for utviklingen i enkelt næringer. For kommuner med relativt lave skatteinntekter bidrar inntektsutjevningen til å utjevne disse svingningene over tid.

På indikatoren driftsresultat er det de minste (under 3 000 innbyggere) og de største (over 50 000 innbyggere) som har de høyeste driftsresultatene. For de minste må dette ses i sammenheng med høyt inntektsnivå knyttet til kraftinntekter og statlige overføringer.

De minste kommunene (under 3 000 innbyggere) er ikke, på tross av større svingninger i skatteinntekter, hyppigere registrert i ROBEK enn kommuner med opptil 50 000 innbyggere, til tross for store svingninger i skatteinntekter og netto driftsresultat. Oppdragstakerne konkluderer med at dette trolig har sammenheng med at de har et høyt inntektsnivå, høyt netto driftsresultat og store disposisjonsfond. De største kommunene (over 50 000 innbyggere) har i liten grad vært oppført i ROBEK.

Rådmannsundersøkelsen viser betydelig variasjon mellom store og små kommuner i vurderingen av kommunens egen kapasitet og kompetanse i økonomi- og finansforvaltningen. Rådmennene i store kommuner (over 15 000 innbyggere) vurderer både kapasitet og kompetanse som svært god, og vurderingen er langt bedre enn i de mindre kommunene.

3.2.3 Samfunnsutvikling

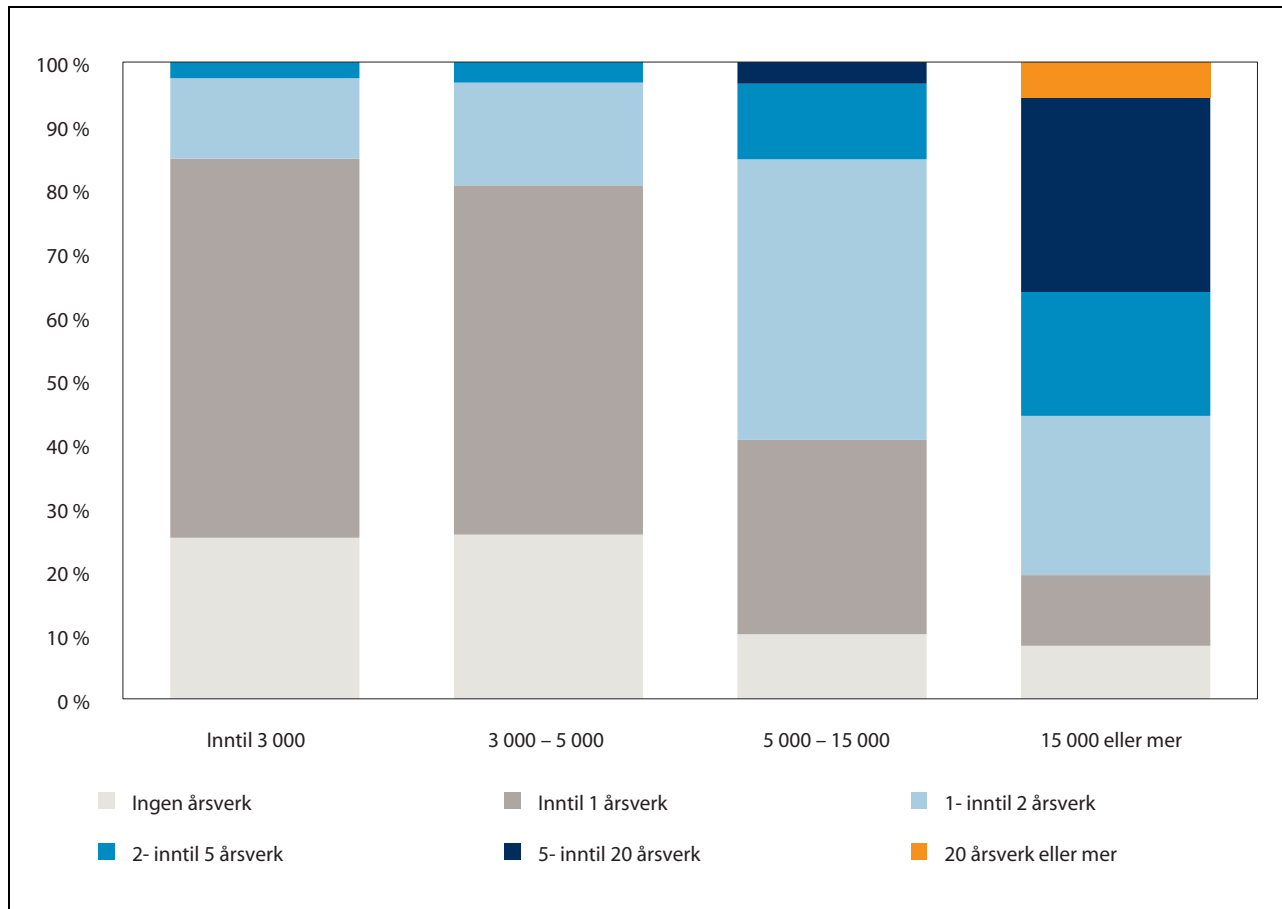
Kommunenes samfunnsutviklerrolle handler om å utvikle lokalsamfunnene, og gi gode levekår for innbyggerne. Indikatorene her er knyttet opp mot ekspertutvalgets definisjon av samfunnsutviklerrollen.

Gradvis minkende samsvar mellom funksjonelle regioner og administrative grenser gjør samfunnsutviklerrollen mer krevende i vekstområder. I kommuner med fraflytting og nedgang i folketallet er det behov for tiltak for å fremme næringsutvikling og tilflytting. Dette har igjen betydning for ivaretagelsen av andre roller, oppgaver og funksjoner som kommunene har.

Indikatorene på dette området gir informasjon om kompetanse og kapasitet knyttet til arealplanlegging og -disponering, miljø og klima, inntektsgrunnlag og sysselsetting, attraktivitet, folkehelse og samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er lite variasjon mellom små og store kommuner på indikatorer på samfunnssikkerhet og beredskap, og på folkehelse.

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder utvikling i næringsutvikling, kapasitet til samfunnsplanlegging, kommunenes attraktivitet for barnefamilier og klimautslipp. Det er noen utfordringer som oppdragstakerne mener er særlig presserende. Et flertall av kommunene har



Figur 3.5 Antall årsverk i egen kommune knyttet til samfunnsplanlegging for kommunene, gruppert etter antall innbyggere.

Kilde: Rådmannsundersøkelsen 2016 (N=206)

nedgang i næringslivet, som er avgjørende for inntekstveksten og positiv befolkningsutvikling på sikt. For mange kommuner er det uunngåelig at sysselsettingen går ned som følge av at næringsgrunnlaget endrer seg. For disse kommunene vil samfunnsutviklerrollen handle om å tilpasse seg gjennom å begrense nedgang i sysselsetting, og å legge til rette for pendling. Å begrense nedgang i sysselsetting krever kapasitet til å jobbe med næringsutvikling. Små kommuner har lite administrative ressurser til å legge til rette for dette.

I rådmannsundersøkelsen kommer det fram at nesten 80 prosent av kommunene oppgir at de ikke har næringsfaglig kompetanse i kommunen, utover ordfører, rådmann og generell kompetanse. Rådmannsundersøkelsen viser at tre fjerdedeler av kommunene rapporterer at de har under ett årsverk i egen organisasjon til å ivareta næringsutvikling, herunder råd, veiledning og tilrettelegging for næringsutvikling. Under 10 prosent oppgir flere enn 2–5 årsverk.

En annen utfordring er at små kommuner har begrenset kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling. 60 prosent av kommunene oppgir at de har under ett årsverk til samfunnsplanlegging, hvor arbeid med kommuneplanens samfunnsdel og obligatorisk planstrategi og planprogram etter plan- og bygningsloven inngår. Bare 14 prosent oppgir at de har over 2–5 årsverk til denne funksjonen. 18 prosent oppgir at de ikke har noen årsverk. I overkant av 50 prosent rapporterer at de har under ett årsverk til arealplanlegging, inkl. arbeid med reguleringsplaner. 23 prosent oppgir 2–5 årsverk eller mer.

Kartleggingen av interkommunalt samarbeid viser at det generelt er lite formalisert samarbeid om samfunnsutviklingsoppgaver. Tidligere utredninger viser også at det er vanskelig å få til interkommunalt plansamarbeid.

3.2.4 Styrket lokaldemokrati

Kvaliteten på lokaldemokratiet kan vurderes langs flere dimensjoner. Valgdeltakelse er en sentral indikator for å vurdere et demokrati. I Norge har valgdeltakelsen ved lokalvalg gått ned ved hvert valg siden 1979, før det var en viss økning i 2007 og 2011, og nok et fall i 2015. Tallene viser at deltakelsen har falt mindre i kommuner med under 3 000 innbyggere. Forskjellene i kommuner med et høyere folketall er ubetydelige. Rapporten refererer imidlertid til forskning som viser at kommuner med lavt folketall har en valgdeltakelse på linje med andre kommuner når man tar hensyn til sammensetningen av velgerskarene i ulike typer kommuner.

Det er meget små forskjeller mellom kommuner når det gjelder innbyggernes tillit til lokalpolitikere. Det samme gjelder tilhørighet til egen kommune.

Når det gjelder politisk aktivitet er det betydelige forskjeller mellom kommunegruppene. I de minste kommunene (under 3 000 innbyggere) svarer nær 35 prosent at de har hatt kontakt med en politiker, mot 11 prosent i de største kommunene (mer enn 50 000 innbyggere). Det samme gjelder om innbyggerne har forsøkt å påvirke en avgjørelse i kommunen eller få tak i informasjon.

God mediedekning er en viktig faktor for innbyggernes mulighet til å holde de folkevalgte ansvarlig for resultater, og for å gi et informasjonsgrunnlag for stemmegivning. Valgundersøkelsene viser at lokalavisene har vært befolkningens viktigste kilde til informasjon om kommunepolitikken. Nettutgaver spiller fortsatt en mindre rolle, og sosiale medier en underordnet rolle. Nyhetsdekningen av saker i lokalpolitikken dekkes mer i de folkerike kommunene. Rapporten konkluderer med at dette kan tyde på at mediene utøver en sterkere kontroll med virksomheten i folkerike kommuner.

Indikatorene viser også at det er ubetydelige forskjeller mellom kommuner med mange og få innbyggere når det gjelder vurdering av politikernes rolle som ombud for enkeltpersoner. Politikerundersøkelsen viser at de folkevalgte oppfatter både rollen som ombudsmann og representant for egen bygd/grend/bydel som viktig.

I nullpunktsmålingen gjengis resultater fra Difis innbyggerundersøkelser i 2010, 2013 og 2015 hvor det er spurt om innbyggernes tilfredshet med hvordan kommunepolitikere lytter til innbyggernes synspunkter i sin kommune. På en indeks fra 0 til 100 svarer gjennomsnittet omtrent 50. Her er det også ubetydelige forskjeller mellom store og små kommuner.

Det er heller ingen vesentlige forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder representantenes egen vurdering av kommunestyrets innflytelse på kommunens tjenestetilbud, sammenlignet med andre myndigheter og grupper.

3.3 Interkommunalt samarbeid

Omfanget av interkommunalt samarbeid, hvilke områder det samarbeides om, og vurderinger av denne typen samarbeid, er relevant for hvordan kommunene løser sine oppgaver. Informasjonen baserer seg i hovedsak på rådmannsundersøkelsen som 206 kommuner har besvart. I prosjektet er det levert en egen delrapport om interkommunalt samarbeid.² I denne rapporten suppleres rådmannsundersøkelsen med tidligere utredninger som IRIS-rapport (2013/008) og tidligere kartlegginger gjort av NIBR, ECON og NIVI.

Omfanget av samarbeid deles inn i hyppige, vanlige, sjeldne og uvanlige samarbeidsområder. De tre mest hyppige samarbeidsområdene der over halvparten av kommunene inngår i formalisert samarbeid er renovasjon (93 prosent), revisjon (86 prosent) og legevakt (83 prosent). Her finner vi også tilbud om øyeblikkelig hjelp (63 prosent), som er en lovpålagt samhandlingstjeneste, samt PP-tjeneste (63 prosent) og barnevern (53 prosent).

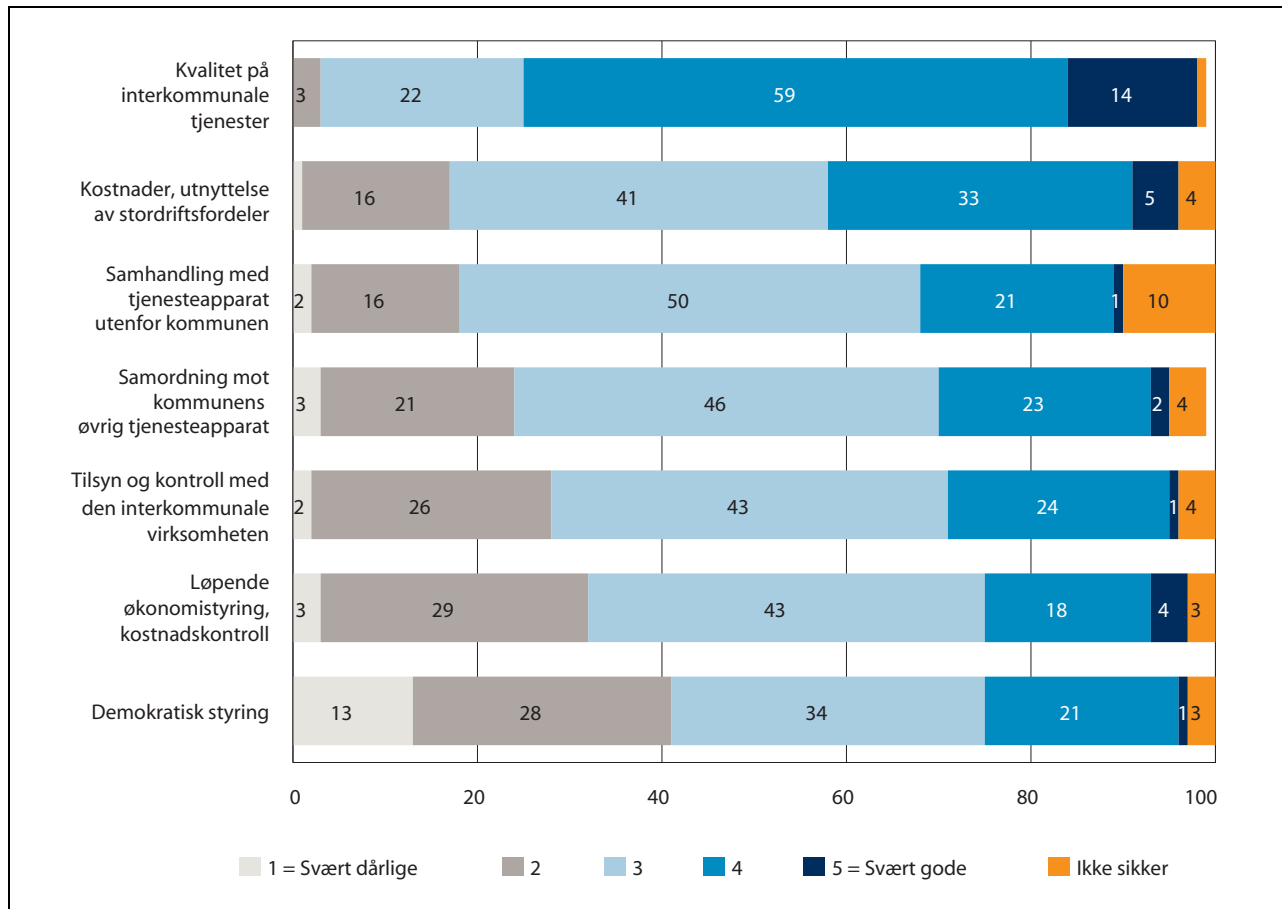
Blant vanlige samarbeidsområder, hvor 20–50 prosent av kommunene samarbeider, finner vi på topp landbrukskontor (37 prosent), miljørettet helsevern (35 prosent), kommunale forurensingsoppgaver (34 prosent) og kvalitetsutvikling i grunnskolen (34 prosent).

Blant sjeldne samarbeid, der 10–20 prosent av kommunene samarbeider, finner vi på topp naturforvaltning (19 prosent), vannforsyning (17 prosent) og kulturskole inkl. deltjenester (17 prosent).

Blant uvanlige samarbeidsområder, der under 10 prosent av kommunene samarbeider, finner vi en rekke kjerneoppgaver. De mest vanlige her er bibliotek (9 prosent), grunnskole (gjestelever) (9 prosent), matrikkelføring (8 prosent), men også kjerneoppgaver som samfunnsplanlegging, arealplanlegging og byggesaksforvaltning.

Undersøkelsen viser at det ikke er systematiske forskjeller i omfang av samarbeid etter kommunestørrelse. Rådmannsundersøkelsen viser imidlertid at det er systematiske variasjoner mel-

² NIVI Rapport 2016:3: *Status for interkommunalt samarbeid*



Figur 3.6 Rådmennenes vurdering av kommunenes erfaringer med interkommunalt samarbeid.

Kilde: Rådmannsundersøkelsen 2016 (N=206)

lom store og små kommuner når det gjelder hvilke oppgaver det samarbeides om. Store kommuner samarbeider mer innenfor teknisk sektor. Små kommuner samarbeider i større grad om IKT, PPT, helse- og omsorgstjenester (som øyeblikkelig hjelp, jordmor og barnevern) og NAV.

Beregninger av omfanget viser at det primært samarbeides innenfor spesialiserte og små tjenesteområder. Selv i etablerte samarbeidsregioner overstiger sjelden samarbeidet mer enn 4–5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Lovpålagte oppgaver løses dermed i aller størst grad i egen kommune. Samarbeid om samfunnsplanlegging, næringsutvikling, arealplanlegging og klima er gjennomgående lite utviklet. Samtidig viser rådmannsundersøkelsen at mange rådmenn vurderer at egen kommune har liten kapasitet og kompetanse innenfor disse områdene.

NIVI Analyse AS har tidligere gjort detaljerte kartlegginger av interkommunalt samarbeid i enkelte fylker, blant annet av samarbeidets innhold. Det dokumenteres her en kraftig vekst i

antall samarbeidsordninger etter år 2000. Et hovedfunn er at hoveddelen av veksten har skjedd innenfor lovpålagte oppgaver, særlig innenfor helse- og sosialsektoren.³

I rådmannsundersøkelsen framkommer det at kommunene oppnår betydelige faglige og økonomiske gevinster ved interkommunalt samarbeid. 73 prosent av rådmennene mener at kvaliteten på tjenestene blir god eller svært god ved samarbeid. Rådmennenes vurdering av erfaringer med interkommunalt samarbeid viser imidlertid at det har styringsmessige utfordringer. 41 prosent vurderer demokratisk styring som den viktigste svakheten ved interkommunalt samarbeid. Dernest kommer økonomistyring og kostnadskontroll, hvor 32 prosent av rådmennene mener kommunen har svært dårlig eller dårlig erfaringer med. Hele 43 prosent svarer her hverken eller, mens bare 22 prosent mener erfaringene med økonomistyring og kostnadskontroll ved samarbeid er god eller svært god.

³ NIVI Rapport 2016:3: *Status for interkommunalt samarbeid*

3.4 Oppsummering

Nullpunktsmålingen gir et situasjonsbilde av kommunesektoren i dag, basert på noen utvalgte indikatorer. Rapporten viser at de minste kommunene kommer best ut på innsatsindikatorerne ved blant annet å ha lavere gruppestørrelse i skolen, høyere dekningsgrader i pleie og omsorg, og bedre legedekning. De minste kommunene har også i gjennomsnitt bedre økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjon ved at de har høyere korrigert inntekt enn de større.

De mindre kommunene har imidlertid dårligere resultater knyttet til innholdet i tjenestene som nasjonale prøver, samt at de vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav, både innenfor større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg og spesialiserte tjenester som rus, barnevern og psykisk helse.

De minste kommunene er mer avhengige av statlige overføringer og oppgir at de har mindre kapasitet og kompetanse til økonomi- og finansforvaltning.

Næringsutvikling og sysselsetting er viktige elementer i samfunnsutviklerollen. Kommunenes utgangspunkt for å legge til rette for et variert næringsliv varierer betydelig. Samtidig er det lite

interkommunalt samarbeid innen for eksempel samfunnsplanlegging, som er et grunnleggende virkemiddel for samfunns- og næringsutvikling. Dette gjelder også i kommuner som deler samme tettsted.

Samfunnsplanlegging, næringsutvikling og arealplanlegging er områder som er viktig for å utvikle kommunene, tiltrekke seg innflyttere og begrense utflytting. At kommunene som samarbeider minst har lite kapasitet på disse områdene kommer fram i rådmannsundersøkelsen. Det gjør kommunene enda mer sårbare for å drive utvikling av egen kommune.

Det er i hovedsak små forskjeller mellom små og store kommuner på de utvalgte indikatorerne for lokaldemokrati. Tallene viser at mindre kommuner gir mer nærhet til beslutningstakerne. Med større kommuner mister man noe av nærheten, men innbyggerundersøkelsene viser at tilliten til de folkevalgte ikke er mindre i større kommuner enn i mindre. Tilhørigheten til kommunen er omtrent den samme i større kommuner som i små.

Departementet mener nullpunktsmålingen gir et godt grunnlag for å vurdere dagens kommunestruktur. Den enkelte kommune kan også gjøre egne vurderinger av dataene for sin kommune, sammenlignet med andre.

4 Rammene for kommunereformen

Regjeringen presenterte rammene for gjennomføring av reformen i en egen meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)). Her ble også bakgrunn og behov for reformen beskrevet, samt målene og kriteriene i reformen, jf. kapittel 2.

4.1 Reformprosessen

Lokale prosesser, der kommunene selv kommer fram til hvem de ønsker å slå seg sammen med, har vært et viktig utgangspunkt for reformen. For å bistå kommunene i dette arbeidet, ønsket regjeringen å gi fylkesmannen ansvar for å iverksette og legge til rette for gode lokale prosesser. Det var ønskelig at de lokale prosessene ble gjennomført i samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt.

Regjeringen la opp til to ulike løp for sammenslåinger i kommunereformen. For kommuner som gjorde vedtak i løpet av høsten 2015, ble det lagt til rette for nasjonale vedtak ved kongelig resolusjon våren 2016 og sammenslåing fra 1. januar 2018. For øvrige kommuner ble det lagt opp til lokale vedtak innen sommeren 2016, nasjonalt vedtak ved stortingsbehandling våren 2017, og iverksetting av sammenslåing fra 1. januar 2020, eventuelt 1. januar 2019.

Utgangspunktet for kommunereformen er frivillighet. Departementet skrev samtidig i kommuneproposisjonen for 2015 at det i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget ville bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. Det ville dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Kommunal- og forvaltningskomiteen la 12. juni 2014 fram sin innstilling (Innst. 300 S (2013–2014)) om kommuneproposisjonen 2015. Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni.

Stortingets innstilling viste at det var bred enighet i Stortinget om behovet for reformen.

Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen ba videre regjeringen om å legge til rette for

raskere sammenslåingsprosesser dersom det var ønsket lokalt. Dette ble fulgt opp ved at departementet la til rette for nasjonalt vedtak om sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord våren 2015 og sammenslåing fra 1. januar 2017.

Stortinget ga sin tilslutning til at fylkesmannen skulle få oppdraget med å tilrettelegge for gode lokale prosesser med prosessveiledere i det enkelte fylkesmannsembete i denne perioden. Videre sa et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre) at «Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokalt leiarskap», jf. Innst. 300 S (2013–2014).

Det samme flertallet hadde videre følgende merknad:

Samtidig er flertallet opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser. Dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Flertallet på Stortinget understreket i innstillingen at «det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen». Komiteen mente at alle kommunene hadde utredningsplikt i kommunereformen.

Etter stortingsbehandlingen sendte departementet 3. juli 2014 oppdragsbrev til fylkesmannen. Fylkesmannen ble bedt om å samarbeide med KS regionalt og involvere andre aktører, som Sameetinget, der det var aktuelt. Samme dag sendte departementet brev til KS med invitasjon til samarbeid om kommunereformen og deltakelse i de regionale prosessene i reformen.

Fylkesmennene har fått ekstra midler til prosessveiledere i hvert fylke for å legge til rette for og følge opp kommunenes arbeid i reformperioden. I tillegg har KS fått økonomisk støtte til arbeidet med kommunereformen. Støtten til KS gikk i all hovedsak til å styrke KS regionalt. Landsamanslutninga for nynorsk kommunar (LNK) fikk støtte både i 2015 og 2016 for å ivareta hensynet til nynorsk i kommunereformen. LNK vil også få støtte til dette arbeidet i 2017, jf. Innst. 16 S (2016–2017) fra kommunal- og forvaltningskomiteen.

Distriktssenteret har bistått prosessveilederne hos fylkesmennene i arbeidet med kommunereformen, og har innhentet eksempler fra kommunenes arbeid med folkeavstemninger, innbyggermedvirkning og intensjonsavtaler.

Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte 26. august 2014 alle landets kommuner til å ta del i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Departementet viste til Stortingets behandling og ba kommunene om å gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing, samt gjøre vedtak innen våren 2016.

Regjeringen satte i Kommuneproposisjonen 2016 (Prop. 121 S (2014–2015)) fristen for de lokale vedtakene til 1. juli 2016. Kommuner som ikke ble helt ferdige innen denne tidsfristen, fikk ved fristens utløp ytterligere tid til å fullføre prosessene. I denne proposisjonen er det tatt med vedtak som er fattet inntil februar 2017.

I innstillingen til Kommuneproposisjonen 2016 (Innst. 375 S (2014–2015)) utdyper flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen at de med utredningsplikt «(...) legg til grunn at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli». Utdypingen av hva utredningsplikten innebærer tydeliggjorde etter departementets vurdering hva stortingsflertallet forventet at kommunene skulle gjøre i kommunereformen. Forventningene strakk seg utover bare å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i de neste tiårene.

Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2016 vedtok Stortinget anmodningsvedtak nr. 691:

Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med sin tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.

I tråd med dette ba departementet om at alle kommunestyrevedtakene om sammenslåing skulle sendes fylkesmannen. Fylkesmennene leverte innen 1. oktober 2016 sine tilrådingar om kommunestrukturen i fylkene. Tilrådingene inneholder både forslag til sammenslåinger på kort sikt, og en omtale av gjenstående utfordringer etter reformen. Fylkesmennene har utarbeidet tillegg til tilrådingene for kommuner som kom til enighet etter 1. oktober 2016.

Fylkeskommunene ble i brev 24. mai 2016 gitt anledning til å uttale seg om de aktuelle kommunestyrevedtakene og fylkesmennenes tilråding. Fylkestinget i Østfold har ingen merknader til de foreslåtte sammenslåingene. Fylkestingene i Aust-Agder, Vest-Agder, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag stiller seg bak de lokale vedtakene. Fylkestinget i Rogaland tar fylkesmannens tilråding til orientering. De øvrige fylkestingene har ikke uttalt seg.

I februar 2017 inngikk regjeringspartiene og samarbeidspartiene på Stortinget en avtale om kommunereformen.

4.2 Kommunereform og samisk språk

Forvaltningsområdet for samisk språk består av Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana kommuner i Finnmark, Kåfjord og Lavangen kommuner i Troms, Tysfjord kommune i Nordland, og Snåsa og Røyrvik kommuner i Nord-Trøndelag.

Samelovens kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet rettigheter til blant annet å kunne benytte samisk i kontakt med offentlige myndigheter, rettsvesen og helsevesen. Også andre lover knytter bestemte ordninger til forvaltningsområdet for samisk språk (enkelte steder kalt samiske distrikt). Det gjelder blant annet en sterkere rett til opplæring i og på samisk innenfor samiske distrikt og en særskilt plikt til å tilrettelegge for samisk språk og kultur i barnehager og i helse- og omsorgssektoren.

Under arbeidet med en ny kommunestruktur har det vært drøftet hvordan man håndterer en situasjon der en kommune innenfor dagens forvaltningsområde slås sammen med en kommune utenfor forvaltningsområdet, eller eventuelt blir delt. En eventuell endring av det samiske forvaltningsområdet som fører til en innskrenking av samiske språkbrukeres rettigheter, vil reise spørsmål om forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og har i arbeidet med kommunereformen lagt til grunn at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingene.

Regjeringen satte i 2014 ned et offentlig utvalg som skulle gå gjennom gjeldende ordninger, tiltak og regelverk for de samiske språkene i Norge. Aktuelle løsninger skulle vurderes i lys av arbeidet med kommunereformen. Utvalget leverte sin utredning NOU 2016:18 *Hjertespråket* 10. oktober 2016. Utvalget uttaler blant annet følgende om organisering av samiske språkområder i lys av pågående kommunereform:

Utvalget mener at samiske språk skal bevares og styrkes også etter eventuelle endringer i kommunegrensene. Hensynet til bevaring og vitalisering av samiske språk må derfor være en del av den helhetlige vurderingen ved en eventuell kommunesammenslåing. I spørsmålet om endringer av kommunegrensene, må kommunene ta hensyn til den samiskspråklige befolkningen og de samiske språkenes ulike forutsetninger. Dersom utvalgets forslag om ny organisering av språkområdet blir fulgt opp av regjeringen, Stortinget og Sametinget, er det viktig at formålene bak disse forslagene, bevaring og vitalisering av samiske språk, ikke svekkes ved en eventuell endring i kommunestrukturen. Utvalget tar utgangspunkt i at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom målene for kommunereformen, og hensynet til å bevare og vitalisere de samiske språkene. Eksempelvis kan små kommuner være helt sentrale kommuner for de samiske språkene.

For å ivareta samiske interesser i arbeidet med ny kommunestruktur har regjeringen i 2015 og 2016 bevilget til sammen 1,2 mill. kroner til Sametinget for at Sametinget skulle gi råd og veiledning til kommuner om det samiske perspektivet i kommunereformen. Sametinget har også utgitt utredningen «Kommunereformen og samiske interesser».

Sametinget framhever i utredningen at samiske rettigheter når det gjelder språk, barnehage, opplæring, areal og næringsutøvelse må bli ivare tatt og styrket i kommunereformen. Dersom en kommune i forvaltningsområdet for samisk språk slår seg sammen med en eller flere kommuner utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, så skal den nye storkommunen bli en del av forvaltningsområdet for samisk språk.

For både å ivareta behovene til samiske språkbrukere og sikre en hensiktsmessig kommune-

struktur, har regjeringen også vektlagt samisk bosetting.

To foreslåtte endringer i kommunestrukturen berører samiske språkbrukere. I kapittel 5.15.3 gjøres en særskilt vurdering for Tysfjord kommune i Nordland. I kapittel 5.16.3 omtales Skånland kommune i Troms og Tjeldsund kommune i Nordland.

Departementet har konsultert med Sametinget i tråd med *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget* vedrørende forslag til endringer i kommunestrukturen som berører samiske interesser. 6. mars 2017 ble det avholdt politiske konsultasjoner i saken. Sametinget ble gitt mulighet til å uttale seg om sammenslåinger i reformen basert på kommunenes egne vedtak, fylkesmennes tilrådninger og departements utkast til vurderinger. Der hvor det er uenighet, fremkommer Sametingets syn under det enkelte forslag til sammenslåing.

4.3 Økonomiske virkemidler

Regjeringen har lagt til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler i kommunereformen. Alle kommuner som ved nasjonale vedtak blir slått sammen i kommunereformperioden vil omfattes av de økonomiske virkemidlene, uavhengig av lokale vedtak. Reformperioden er definert til å vare ut 2017. Med nasjonale vedtak menes vedtak om sammenslåing av kommuner enten gjennom stortingsvedtak eller kongelig resolusjon, jf. inndelingsloven § 4. Videre omfattes stortingsvedtak eller kongelig resolusjon der en kommune blir delt og de enkelte delene blir lagt til andre kommuner, jf. inndelingsloven § 5.

Regjeringen presenterte de økonomiske virkemidlene i kommunereformen i Prop. 95 S (2013–2014). I løpet av reformperioden har det blitt vedtatt enkelte endringer og presiseringer i premisene for de økonomiske virkemidlene.

De økonomiske virkemidlene i kommunereformen utløses ved etablering av nye kommuner. Som regel vil dette skje gjennom sammenslåing av to eller flere kommuner til én ny. Dersom det etableres nye kommuner som består av deler av nåværende kommuner, vil antall innbyggere i de enkelte delene være utgangspunktet for beregning av hvor stor andel av kommunen som går inn i sammenslåingen. Størrelsen på de økonomiske virkemidlene til de enkelte kommunene fastsettes ut fra de samme andelene.

For noen kommuner er det ønskelig å gjøre vedtak om sammenslåing i to faser i reformperio-

Tabell 4.1 Modell for støtte til engangskostnader. Mill. kroner.

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 000 – 49 999 innbyggere	50 000 – 99 999 innbyggere	100 000 innbyggere eller mer
2 kommuner	20,5	25,6	30,8	35,9
3 kommuner	30,8	35,9	41,0	46,1
4 kommuner	41,0	46,1	51,3	56,4
5 eller flere kommuner	51,3	56,4	61,5	66,6

den. Med to faser menes at to eller flere kommuner først slår seg sammen til én kommune og at den nye kommunen deretter slår seg sammen med én eller flere andre kommuner. I slike tilfeller vil departementet behandle alle sammenslåinger som vedtas i reformperioden under ett, jf. omtale i Kommuneproposisjonen 2016. Det vil si at den samlede størrelsen på statlige tilskudd er uavhengig av om sammenslåingen gjennomføres i én eller to faser.

Inndelingstilskudd og kompensasjon for engangskostnader utløses ikke ved grensejusteringer. Økonomisk oppgjør etter grensejusteringer er regulert i inndelingsloven kapittel V. *Økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling av kommunar og fylke.*

Departementet vil her presentere en samlet oversikt over de økonomiske virkemidlene i kommunereformen.

Engangskostnader

Kommuner som slår seg sammen får støtte til nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Basert på utbetalningene i de siste sammenslåingsprosessene ble 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Beløpet til den enkelte sammenslåing er videre differensiert etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Modellen for støtte til engangskostnader ble presentert i kommuneproposisjonen for 2015, og er vist i tabell 4.1.¹

Reformstøtte

Alle kommuner som blir slått sammen i kommunereformen får reformstøtte. I kommuneproposisjonen for 2015 ble det presentert en modell der reformstøtten ble tildelt sammenslåinger der den nye kommunen hadde minst 10 000 innbyggere. Kommunal- og forvaltningskomiteen ba i Innst. 300 S (2013–2014) regjeringen tildele reformstøtte til samtlige sammenslåinger, uavhengig av innbyggertall. Regjeringen har fulgt opp dette.

Tabell 4.2 Modell for reformstøtte. Mill. kroner.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Mill. kroner
0 – 14 999 innbyggere	5,1
15 000 – 29 999 innbyggere	20,5
30 000 – 49 999 innbyggere	25,6
50 000 innbyggere eller mer	30,8

Reformstøtten er differensiert etter innbyggertall med et minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing. Støtten utbetales til den nye kommunen etter at sammenslåingen er iverksatt. Modell for reformstøtte er vist i tabell 4.2.²

Nye Sandefjord var våren 2017 den første kommunen som fikk utbetalt reformstøtte i kommunereformen.

Inndelingstilskudd

Regjeringen har videreført tidligere praksis for inndelingstilskudd ved kommunesammenslåinger.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kom-

¹ Regjeringen foreslo at beløpene ble prisjustert i 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Stortinget ga sin tilslutning til dette, jf. Innst. 6 S (2016–2017).

² Regjeringen foreslo at reformstøtten ble prisjustert i 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Stortinget ga sin tilslutning til dette, jf. Innst. 6 S (2016–2017).

mune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i femten år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år.

Veksttilskudd omfattes ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte.

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har normalt vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. Fra 2017 er det innført nytt inntektssystem for kommunene. For å sikre forutsigbarhet og like rammevilkår i kommunereformen, vil alle sammenslåingene i reformperioden bli behandlet likt. Regjeringen foreslo derfor i Prop. 121 S (2014–2015) at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen blir beregnet ut fra inntektssystemet slik det var i 2016. Det vil si at eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017–2019 ikke vil påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for den nye kommunen. Det vil heller ikke endringer i kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017–2019 ikke lenger mottar tilskudd som inngår i inndelingstilskuddet eller kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde. Stortinget ga sin tilslutning til forslaget, jf. Innst. 375 S (2014–2015).

I Prop. 95 S (2013–2014) varslet departementet at inndelingstilskuddet vil bli strammet inn etter reformperioden. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Fem kommuner mottar i dag inndelingstilskudd for sammenslåinger som fant sted før kommunereformen. Inndelingstilskudd som løper i dag vil ikke bli berørt av eventuelle nye sammenslåinger der disse kommunene inngår. En konsekvens av dette vil være at en ny kommune i en periode vil kunne få to inndelingstilskudd, med andre ord fortsetter det gamle inndelingstilskuddet å løpe uten endringer.

Overgangsordning basistilskudd

Det er også etablert en overgangsordning for å kompensere kommuner som skal slås sammen innen 2020, men som vil få redusert basistilskudd og småkommunetillegg i perioden fram til sammenslåingen trer i kraft på grunn av endringene i inntektssystemet i 2017. Gjennom denne overgangsordningen får kommuner som er vedtatt sammenslått i reformperioden, ved nasjonale vedtak innen 1. januar 2018, full kom-

pensasjon for en eventuell reduksjon i basistilskudd og småkommunetillegg fra 2016 til 2017 som følge av innføringen av nytt inntektssystem i 2017.

I beregningen av overgangsordningen tas det hensyn til at deler av denne reduksjonen kompenseres gjennom inntektsgarantiordningen. Fordeelingen av midlene i 2017 vil beregnes etter Stortingets behandling av kommunereformen våren 2017.

Regionsentertilskudd

Som en del av det nye inntektssystemet for kommunene er det fra 2017 etablert et nytt tilskudd til mellomstore kommuner som slår seg sammen og som dermed vil utgjøre et sterkere tyngdepunkt i sin region. Det er satt av 100 mill. kroner til ordningen i 2017 (halvårsvirkning). Fra 2018 vil tilskuddet utgjøre 200 mill. kroner.

Følgende kriterier legges til grunn for regionsentertilskuddet:

- Tilskuddet går til kommuner der det fattes et nasjonalt vedtak om sammenslåing i perioden for kommunereformen
- Tilskuddet går til kommuner som etter sammenslåingen får over 9 000 innbyggere
- Kommuner som mottar storbytilskudd kan ikke samtidig motta regionsentertilskudd

Tilskuddet tildeles dels med en sats per innbygger og dels med en sats per sammenslåing. 40 prosent av det samlede tilskuddet fordeles med lik sats per innbygger, mens 60 prosent fordeles med lik sats per sammenslåing. Satsene vil bli beregnet når de nasjonale vedtakene om sammenslåing er fattet i 2017.

Tilskudd til infrastruktur

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 at det skulle opprettes en tilskuddsordning for infrastrukturprosjekter i kommuner som slår seg sammen. Fylkeskommuner og kommuner kunne søke om støtte til prosjekter. Det kunne søkes om støtte til etablering eller forbedring av veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak. Tiltakene måtte befinne seg fysisk i kommuner som hadde fattet vedtak om å slå seg sammen.

Stortinget viste til at bedre infrastruktur kan legge til rette for og forsterke effekten av en ny og mer hensiktsmessig kommunestruktur. Det ble satt av 50 mill. kroner til tilskuddet i 2016. Det ble tildelt tilskudd til 14 sammenslåinger av til

sammen 36 kommuner. Det ble gitt støtte til planlegging og utbedring av veier, bredbånd og digitaliseringstiltak i kommunene. Tilskuddsbeløpet varierte mellom 1 og 5 mill. kroner.

For 2017 er det satt av 150 mill. kroner. Departementet viderefører tilskuddet som en søknadsbasert ordning, og vil komme tilbake med nærmere informasjon om innretning og tidsfrister.

Tilskudd til kommuner i reformens første løp

De elleve kommunene som ble slått sammen til fem nye kommuner i reformens første løp, fikk et ekstra tilskudd på 2 mill. kroner per sammenslåing. Nye Sandefjord, som var aller først ute, fikk i tillegg 600 000 kroner utover dette. Erfaringene fra disse kommunene som var tidlig ute har blitt etterspurt av andre kommuner. Tilskuddet skulle gi kommunene rom til å spre gode råd om sine prosesser til andre kommuner på vei mot å vedta sammenslåing.

Støtte til informasjon og folkehøring

Departementet har videreført praksisen med å gi støtte til informasjon og folkehøring om sammenslåing av kommuner, jf. Prop. 95 S (2013–2014). Kommuner som har deltatt i reformen har kunnet få utbetalt 100 000 kroner til å dekke utgifter knyttet til høring av innbyggerne, jf. inndelingsloven § 10. Et vilkår for utbetaling av midler har vært at kommunene har vært gjennom den første delen av reformprosessen, som innebærer at kommunene har laget et faktagrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring, og at kommunestyret har behandlet dette grunnlaget og gjort et retningsvalg som de ønsker å få synspunkter fra innbyggerne på.

346 kommuner har fått utbetalt støtte til informasjon og folkehøring i reformen.

TNS Gallup utarbeidet på vegne av departementet et opplegg for innbyggerundersøkelse til bruk ved høring av innbyggerne. For å gjøre det enklest mulig for kommunene å gjennomføre en slik undersøkelse, inngikk departementet også en rammeavtale med Opinion om å utføre innbyggerhøringer for kommuner som ønsket det. Det har ikke vært et krav at kommunene skal bruke dette opplegget eller rammeavtalen for å få støtte til informasjon og folkehøring.

4.4 Øvrige rammevilkår

Veiledere og oppfølgingstilbud

Departementet har utarbeidet en rekke veiledere og andre verktøy til støtte for kommunene i de lokale prosessene.

Veilederen «Veien mot en ny kommune» tar for seg utredningsfasen og de lokale prosessene fram til vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen beskriver prosesser kommunene bør gå gjennom for å vurdere kommunesammenslåing og gir nyttige råd og tips på veien. Departementet har anbefalt at veilederen brukes sammen med utredningsverktøyet «Ny kommune» (nykommune.no). «Ny kommune» gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for den nye kommunen. Variablene er valgt ut på bakgrunn av tidligere utredninger av kommunesammenslåinger, og beskriver kommunenes befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i ulike sektorer, økonomi, næringssettingssetting og pendling.

Veilederen «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner» tar for seg perioden fra kommunene har vedtatt sammenslåing fram til den nye kommunen trer i kraft. Veilederen omtaler de formelle rammene for sammenslåinger. Departementet supplerte denne med veilederen «Å bygge en ny kommune – råd fra tidligere sammenslåinger». Denne veilederen oppsummerer erfaringer fra tidligere sammenslåinger og gir råd og tips til gjennomføring av sammenslåingsprosessen.

I tillegg har Inventura AS på oppdrag fra departementet utarbeidet «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen». Veilederen gir innspill til hvordan kommunene kan håndtere innkjøp i forbindelse med kommunesammenslåing, og orienterer om relevant regelverk.

Departementet har i samarbeid med Distriktsenteret også utviklet en veileder om lokaldemokrati. Veilederen presenterer grunnleggende sider ved lokaldemokratiet, og viser gjennom praktiske eksempler hvordan kommuner kan jobbe godt med lokaldemokratiske spørsmål.

Kommunesammenslåinger medfører en rekke endringer i ulike datasystemer, både statlige og kommunale. Nye kommunenummer er en av hovedårsakene til dette. Kartverket har fått en rolle som teknisk koordinator for kommunereformen. Det innebærer blant annet å koordinere samarbeidet mellom statlige etater og involverte kommuner, utvikle skyggedatabase for matrikkelen, og avdekke avhengigheter mellom ulike IKT-

løsninger. Kartverket skal også være et kontaktpunkt med faglig støtte for kommunene i forbindelse med endringer av kommunenummer og adressering som følge av kommunereformen.

Andre statlige etater og KS har også utarbeidet veiledningsmateriell for å bistå kommuner som skal slå seg sammen. Veiledere og øvrige verktøy i kommunereformen er tilgjengelig på www.kommunereform.no.

For å stimulere og bidra til gode sammenlåingsprosesser lokalt har departementet, KS, Unio, LO Kommune, YS Kommune og Akademikerne etablert et oppfølgingstilbud til kommuner som skal slå seg sammen. Tilbudet er organisert som seminarrekker hvor det legges til rette for at deltagere fra kommunene kan heve kunnskapsnivået og dele erfaringer om ulike deler av sammenslåingsprosessen. KS har det praktiske ansvaret for gjennomføring av tilbudet, mens alle partene i fellesskap bidrar med innspill til tema og problemstillinger.

Departementet har også invitert kommuner som skal slå seg sammen til et oppfølgingstilbud for å utvikle og fornye lokaldemokratiet i de nye kommunene. Gjennom dette tilbudet vil kommunene få inspirasjon og bistand til å benytte kommunereformen som en anledning til også å tenke nytt om lokalpolitikernes arbeidsformer, den politiske organiseringen, forholdet mellom politikk og administrasjon, og nye måter å være i kontakt med folk, næringsliv og organisasjoner i lokalsamfunnet på.

Juridiske rammer

Regjeringen varslet i Prop. 95 S (2013–2014) at den i lys av den forestående kommunereformen ville utvikle samkommunemodellen. Regjeringen mente at kommunesammenslåing er en bedre løsning for en kommune som trenger å samarbeide på så mange tjenesteområder som det samkommunen gir anledning til. Forslag om å utvikle samkommunemodellen ble sendt på høring i januar 2015, og lovforslag ble fremmet til Stortinget desember samme år. Stortinget vedtok å utvikle samkommunemodellen i april 2016. Det er i dag to samkommuner, begge i Nord-Trøndelag. Levanger og Verdal samarbeider i Innherred samkommune, mens Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes samarbeider i Midtre Namdal samkommune. Begge samkommunene må utvikles innen 1. januar 2020.

Fastsetting av kommune- og fylkesgrenser reguleres av lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (innde-

lingslova). Loven er en ren prosesslov som gir regler for de formelle kravene til prosessene ved ulike typer grenseendringer. Departementet har laget et rundskriv til loven som gir veiledning og utfyllende kommentarer til bestemmelsene. Departementet sendte i juni 2015 forslag om enkelte endringer i inndelingsloven på høring. Departementet hadde gjennom arbeidet med konkrete enkeltsaker blitt oppmerksom på behovet for å gjøre noen mindre endringer i loven for at den kan fungere som et tjenlig redskap ved grenseendringer. Det ble blant annet foreslått regler for hvordan man håndterer kommuner som er innmeldt i ROBEK-registeret ved en kommunesammenslåing, samt regler som kodifiserer praksisen for sammensetning av kommunestyret etter en sammenslåing. Forslag til lovendringer ble fremmet for Stortinget i mars 2016 og trådte i kraft 1. juli 2016.

Ekspertutvalget for kommunereformen uttalte at «forpliktende samarbeid» måtte inngås for å imøtekomme kravene til oppgaveløsning der sammenslåing ikke var løsningen. Departementet har fulgt opp forslaget, og vil sende på høring forslag til en generell hjemmel i kommuneloven for å pålegge kommuner å samarbeide når de ikke er i stand til å utføre oppgaver på faglig forsvarlig måte selv. Formålet med bestemmelsen er å sikre kvalitet og likeverdighet i tjenestetilbudet til innbyggerne i hele landet. Vilkårene for å pålegge samarbeid skal være strenge, slik at samarbeid kun skal pålegges i unntakstilfeller.

4.5 Prosess for kommuner som blir vedtatt slått sammen

Fylkesmannen skal kalle sammen til felles kommunestyremøte når det er gjort vedtak om sammenslåing av kommuner eller vedtak om deling av kommuner hvor hver enkelt del blir slått sammen med andre kommuner. For de sammenslåingene som skjer på tvers av fylkesgrensene ligger ansvaret hos departementet. På slike fellesmøter skal følgende saker drøftes, jf. inndelingsloven § 25:

- Forslag til navn
- Antall medlemmer i det nye kommunestyret
- Kriterier for sammensetning og funksjoner til fellesnemnd, jf. § 26
- Valg av revisor for fellesnemnden
- Oppretting av eventuelle andre fellesorganer for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen

Etter et slikt møte må de berørte kommunene gjøre formelle vedtak som vil være grunnlaget for

departementets arbeid med å forberede kongelig resolusjon for hver enkelt sammenslåing. Dersom kommunene allerede har gjort de nødvendige vedtakene kan departementet gjøre unntak fra kravet om felles kommunestyremøte.

Det er i denne proposisjonen foreslått at sammenslåingene trer i kraft senest 1. januar 2020. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019, jf. Prop. 95 S (2013–2014). Dette vil avhenge av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser, om sammenslåingen skjer på tvers av fylkesgrensene, og om det er gjensidige vedtak.

Departementet vil utbetale engangskostnader etter Stortingets behandling av denne proposisjonen.

4.6 Forholdet til øvrige reformprosesser

Samtidig med denne proposisjonen legger departementet fram en samlet lovproposisjon med forslag til lovendringer knyttet til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, jf. Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekte-skapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Lovproposisjonen er en oppfølging av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Proposisjonen inneholder forslag til lovendringer på fagområder som forvaltes av Barne- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kom-

munal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Regjeringen legger stor vekt på at Stortinget skal få et samlet bilde av hvilke oppgaver det tas sikte på å overføre til kommunene. Enkelte oppgaver, for eksempel på landbruks- og matområdet og klima- og miljøområdet, dreier seg om forskriftsendringer eller økonomiske virkemidler, som ikke krever lovendring. På noen områder er det vurdert som mest hensiktsmessig å håndtere lovendringer i andre prosesser enn i proposisjonen om overføring av oppgaver. Eksempler på dette er oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet og ansvaret for tannhelsetjenesten, hvor det fremmes egne proposisjoner våren 2017. For å gi Stortinget et samlet bilde av oppgaveoverføringene, omtales også forskriftsendringer og oppgaver i andre prosesser.

I Meld. St. 14 (2014–2015) ble det varslet at «departementet har satt i gang en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring». Ett av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Resultatet av gjennomgangen vil bli lagt fram for Stortinget i kommuneproposisjonen 2017.

Våren 2016 la departementet fram forslag til regionreform, jf. Meld. St. 22 (2015–2016). Stortinget støttet forslaget til reform, jf. Innst. S 377 (2015–2016). Departementet legger parallelt med denne proposisjonen om kommunestruktur fram Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. Det er et siktemål å gjennomføre kommune og regionreformen samtidig slik at nye kommuner og nye fylkeskommuner kan tre i kraft senest fra 1. januar 2020.

5 Nye kommuner

Utgangspunktet for reformen har vært lokale prosesser i kommunene. I tråd med Stortingets vedtak har fylkesmennene levert tilrådinge om kommunestrukturen i fylkene. I dette kapitlet vil departementet presentere resultatene av de lokale prosessene, fylkesmennenes tilrådinge om sammenslåinger i denne reformperioden, samt departementets vurderinger og forslag til sammenslåinger.

Kommuner som gjennom de lokale prosessene har blitt enige om å slå seg sammen, foreslås nå vedtatt sammenslått av Stortinget. Der hvor kommunene selv er enige om å slå seg sammen, og fylkesmannen støtter dette, gis det kun kortfattede beskrivelser av sammenslåingen. Der hvor det foreslås sammenslåinger eller deling på tvers av én eller flere kommuners egne vedtak, gis det mer utfyllende vurderinger.

Fylkesmennene har levert faglig begrunnede tilrådinge, basert på sin rolle og gode kjennskap til forholdene i kommunene. Fylkesmennene samlet har tilrådd flere kommunesammenslåinger enn hva departementet foreslår overfor Stortinget. Fylkesmennenes tilrådinge følger som elektroniske vedlegg til proposisjonen og er i sin helhet tilgjengelige på www.regjeringen.no.

Kapitlet er delt opp fylkesvis. Sammenslåing av kommuner på tvers av dagens fylkesgrenser vil bli omtalt og vurdert i det fylket hvor størstedelen av innbyggerne bor i dag. Alle innbyggertall er per 1. januar 2017, med mindre annet er oppgitt.

Grensejusteringer

Det har kommet flere ønsker og formelle innbyggerinitiativ om justeringe av dagens kommunegrenser. Fylkesmennene har også i sine tilrådinge selv foreslått enkelte grensejusteringe. Etter inndelingsloven § 6 har departementet myndighet til å avgjøre saker om grensejusteringe mellom kommuner.

Etter Stortingets behandling av proposisjonen vil departementet i dialog med fylkesmennene følge opp aktuelle initiativ om grensejusteringe, jf. inndelingsloven § 8. Det vil være ønskelig og hensiktsmessig at grensejusteringe i tilknytning til en sammenslåing iverksettes på samme tids-

punkt som sammenslåingen, senest innen 1. januar 2020.

5.1 Østfold

Østfold har 292 893 innbyggere fordelt på 18 kommuner og 4 181 km². Rømskog er den minste kommunen i innbyggertall med 685 innbyggere, mens Fredrikstad er størst med 80 121 innbyggere. 5 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, mens 6 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.1.1 Kommunenes vedtak

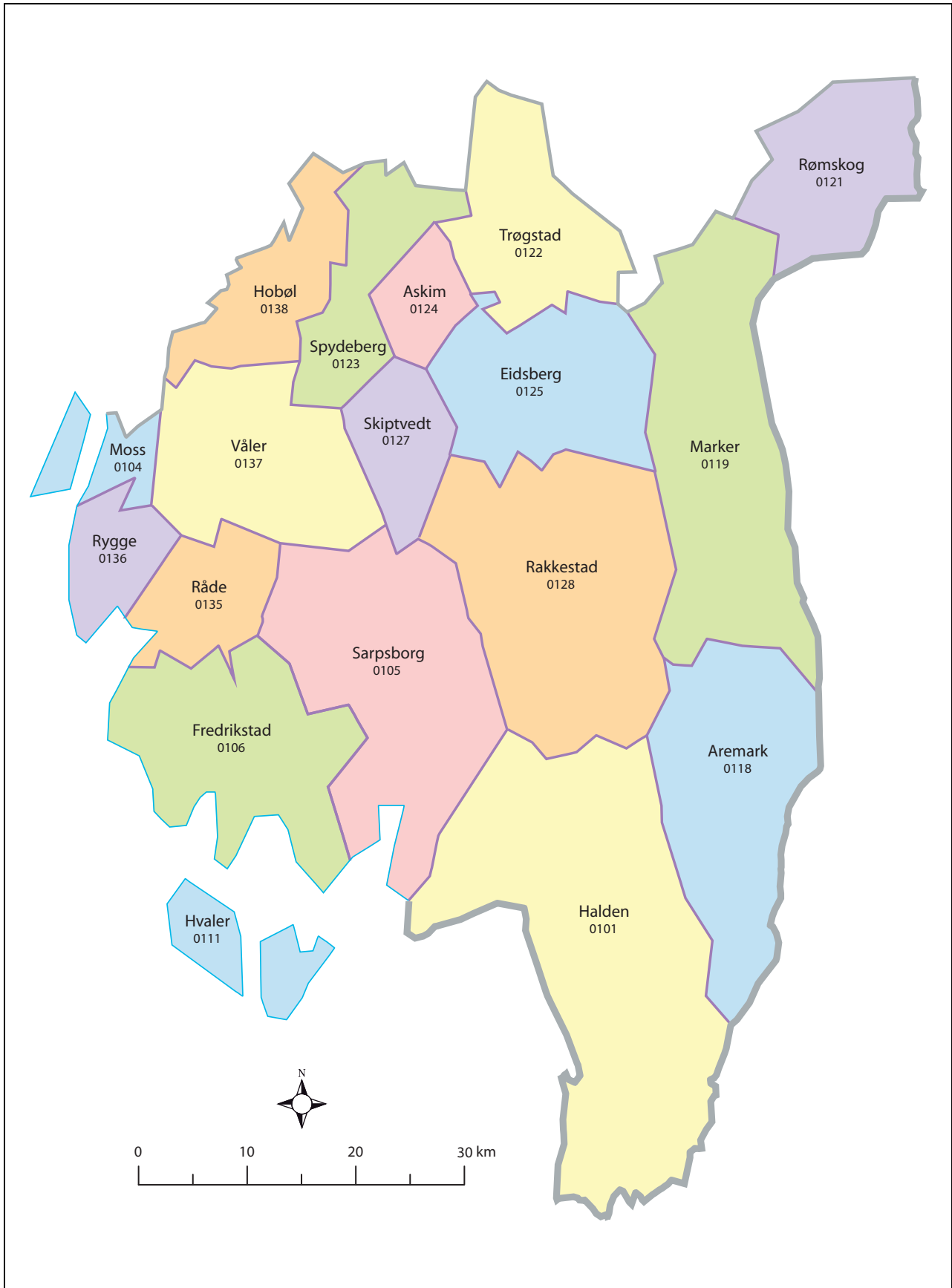
Fem kommuner i Østfold inngår i tre sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Moss og Rygge
- Hobøl og Askim
- Rømskog og Aurskog-Høland (Akershus)

Videre har fire kommuner gjort vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Sarpsborg ønsker sammenslåing med Rakkestad og Råde.
- Fredrikstad ønsker sammenslåing med Hvaler og Råde.
- Spydeberg har vedtatt at de vil søke om videre samarbeidsformer (kommunesammenslåing) med Askim og Hobøl fram mot 2020, og at spørsmål om sammenslåing fremmes for rådgivende folkeavstemning høsten 2017 hvis ikke Spydeberg innlemmes i den nye kommunen våren 2017.
- Eidsberg ønsker primært å inngå som en del av en stor samlet Indre Østfold kommune. Om det ikke etableres en stor samlet Indre Østfold kommune ønsker Eidsberg å slå seg sammen med kommunene Askim, Hobøl og Spydeberg.

I tillegg har Halden i sitt vedtak tatt til etterretning at Aremark har vedtatt å stå alene, men kommunen er positiv til nye forhandlinger hvis situasjonen endrer seg.



Figur 5.1 Kart over kommunene i Østfold

Tabell 5.1 Kommunene i Østfold med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0106 Fredrikstad	80 121	287
0105 Sarpsborg	55 127	405
0104 Moss	32 407	64
0101 Halden	30 790	642
0136 Rygge	15 747	74
0124 Askim	15 720	69
0125 Eidsberg	11 406	236
0128 Rakkestad	8 173	435
0135 Råde	7 398	119
0123 Spydeberg	5 765	142
0138 Hobøl	5 557	140
0122 Trøgstad	5 367	204
0137 Våler	5 335	257
0111 Hvaler	4 517	90
0127 Skiptvet	3 783	101
0119 Marker	3 597	413
0118 Aremark	1 398	319
0121 Rømskog	685	183

De øvrige kommunene i Østfold har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.1.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Østfold tilrår følgende sammenslåinger:

- Moss og Rygge
- Askim, Hobøl og Spydeberg
- Rømskog og Aurskog-Høland (omtales i kapittel 5.2)

Moss og Rygge

Kommunene startet tidlig prosessen om en mulig sammenslåing. Prosessen mellom kommunene involverte i begynnelsen også Våler og Råde kommuner, men kommunestyrene i Våler og Råde gjorde vedtak om å bestå som egne kommuner i juni 2016.

En innbyggerundersøkelse i Moss viste flertall for sammenslåing med Rygge.

I Rygge ble det gjennomført både folkemøter og flere innbyggerundersøkelser. En innbyggerundersøkelse i august 2015 viste flertall for sammenslåing med Moss.

Kommunestyret i Rygge kommune vedtok 16. juni 2016 at de ønsker sammenslåing med Moss og Råde.

Kommunestyret i Moss vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Rygge.

Det samlede innbyggertallet i Moss og Rygge er 48 154. Fylkesmannen mener at en sammenslåing vil gi en kommune med vesentlig bedre grunnlag for fagmiljøer med kapasitet og kompetanse som kan utøve profesjonalitet, tilby bredde i tjenestetilbudet og skape utvikling. Fylkesmannen peker videre på at både flytte- og pendlemønstre og sammenhengende bolig- og næringsområder viser at Rygge og Moss er sterkt integrerte kommuner. Deler av kommunene utgjør i dag et sammenhengende tettsted, og framtidig utvikling av bysentrum i

Moss må ses i nær sammenheng med omkringliggende områder i Rygge.

Askim, Hobøl og Spydeberg

I Indre Østfold har det vært flere ulike prosesser om kommunesammenslåing med utredninger og bred involvering av innbyggerne. Et grunnlagsdokument for sammenslåing av Askim, Hobøl og Spydeberg ble framforhandlet og signert i juni 2016.

Askim kommune har gjennomført ulike typer innbyggerinvolvering med blant annet to innbyggerundersøkelser. Den første viste at innbyggerne var delt nøyaktig på midten i spørsmålet om sammenslåing, og den siste viste at innbyggerne ville foretrekke sammenslåing med Hobøl og Spydeberg.

Hobøl kommune har gjennomført folkemøter og innbyggerundersøkelse. Innbyggerundersøkelsen viste at et stort flertall av innbyggerne ønsker sammenslåing.

Spydeberg har hatt flere prosesser i gang og gjort flere utredninger. En innbyggerundersøkelse høsten 2015 viste flertall for sammenslåing mellom Spydeberg, Hobøl, Askim og Skiptvet. En folkeavstemning i mai 2016 ga flertall for å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Askim vedtok 22. juni 2016 å slå seg sammen med Spydeberg og Hobøl kommuner.

Kommunestyret i Hobøl vedtok 22. juni 2016 å slå seg sammen med Askim og Spydeberg kommuner.

Kommunestyret i Spydeberg vedtok 1. desember 2016 at Spydeberg «vil søke om videre samarbeidsformer (kommunesammenslåing) med Askim og Hobøl fram mot 2020. (...) Spørsmålet om sammenslåing fremmes for rådgivende folkeavstemning høsten 2017. Innlemmes Spydeberg i den nye kommunen våren 2017, faller dette ut».

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåingen

Fylkesmannen peker på at det gjennom intensjonsavtalen er lagt et godt grunnlag for å bygge en felles kommune. Korte avstander, felles hovedfartsårer og høy integrering gjennom inn- og utpendling underbygger de tre kommunenes tilhørighet.

Fylkesmannen påpeker at Hobøl og Askim kan oppnå flere gevinster ved en sammenslåing, men det vil være begrensende for måloppnåelsen at kommunen blir fysisk delt av en annen kommune. Spesielt vil det være en åpenbar utfordring for muligheten til å drive en god samfunns-

utvikling at Hobøl og Askim kommuner ikke har felles grense, da Spydeberg ligger mellom de to kommunene. Knapstad, som ligger i Hobøl, og Spydeberg sentrum regnes som ett tettsted, og inngår i henhold til SSB sin definisjon i Spydeberg.

Fylkesmannen kan ikke se at Spydeberg som egen kommune vil oppfylle målene med reformen. Fylkesmannen viser til kommunens saksframlegg om kommunesammenslåing, som problematiserer blant annet at det er utfordrende med små eller ingen fagmiljøer, og en samtidig økning i volum og kompleksitet i rettighetslovgivningen. Tall fra 2015 viser at ca. 67 prosent av de yrkesaktive pendler ut av kommunen, de fleste til Oslo. Fylkesmannen påpeker at Spydeberg alene vil ha begrensede muligheter til å sørge for helhetlig utvikling og måloppnåelser innen areal, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima.

En sammenslåing av Askim, Hobøl og Spydeberg er etter fylkesmannens vurdering et godt alternativ på kort sikt, men den beste løsningen på sikt vil være en sammenslåing av Spydeberg, Hobøl, Askim, Eidsberg, Trøgstad, Marker og Skiptvet.

5.1.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.1.3.1 Særskilte vurderinger

Askim, Spydeberg, Hobøl og Eidsberg

Hobøl og Askim har vedtak om sammenslåing med Spydeberg. Spydeberg har vedtatt at de vil søke om videre samarbeidsformer (kommunesammenslåing) med Hobøl og Askim fram mot 2020, men at spørsmålet om sammenslåing fremmes for rådgivende folkeavstemning høsten 2017, hvis ikke Spydeberg blir slått sammen med Hobøl og Askim våren 2017. De tre kommunene har en framforhandlet intensjonsavtale. Eidsberg vedtok 8. desember 2016 at de ønsker å bli del av en ny kommune sammen med Askim, Hobøl og Spydeberg.

I indre Østfold har det vært lagt ned et betydelig arbeid med kommunereformen. Askim, Hobøl, Eidsberg, Marker, Spydeberg og Trøgstad deltok alle i forhandlinger og undertegnet et felles grunnlagsdokument for én kommune i indre Østfold. Trøgstad og Marker har vedtatt å bestå som egne kommuner.

Det er korte avstander mellom disse kommunene, og kommunenes utredninger beskriver en uheldig konkurransesituasjon med dagens kommunestruktur. Flyttemønster og arbeidspendling viser at disse kommunene er sterkt integrert.

En åpenbar begrunnelse for å ta med Spydeberg i denne sammenslåingen er at Spydeberg ligger geografisk imellom Hobøl og Askim, jf. figur 5.1. Hobøl og Askim har ikke felles grense i dag. Spydeberg har også utfordringer med små eller ingen fagmiljøer innenfor enkelte tjenester, og har ifølge kommunens egne utredninger de siste årene hatt en svak økonomi.

Kommunestyret i Eidsberg ønsker sammenslåing, primært gjennom én stor kommune i indre Østfold, sekundært med Askim, Spydeberg og Hobøl. I kommunens saksframlegg står det at Eidsberg blant annet vil ha tiltagende utfordringer med å levere tjenester til personer med sammensatte og komplekse behov, ettersom tilgangen på fagkompetanse er beskjeden og konkurransen om den er tilsvarende stor. Det uttrykkes også bekymring for samarbeidsrelasjonene i indre Østfold hvis Eidsberg blir stående utenfor en sammenslåing av Askim, Spydeberg og Hobøl. En stor kommune bestående av disse tre, vil trolig ønske å avvikle mange av de interkommunale selskapene og styre disse som vertskommune. Eidsberg vil da måtte kjøpe tjenestene uten å ha innflytelse på utviklingen av dem.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor at sammenslåingen av Hobøl og Askim også skal omfatte Eidsberg og Spydeberg.

5.1.3.2 *Departementets samlede forslag*

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Østfold:

- Moss og Rygge
- Askim, Spydeberg, Hobøl og Eidsberg

5.2 Oslo og Akershus

Akershus har 604 368 innbyggere fordelt på 22 kommuner og 4 918 km². Hurdal er den minste kommunen i innbyggertall med 2 910 innbyggere, mens Bærum er størst med 124 008 innbyggere. 1

kommune har færre enn 5 000 innbyggere mens 17 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

Oslo kommune deler Akershus fylke i en østre og en vestre del. Oslo har 666 759 innbyggere fordelt på 454 km².

5.2.1 **Kommunenes vedtak**

Fire kommuner i Akershus inngår i tre sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Aurskog-Høland og Rømskog (Østfold)
- Oppegård og Ski
- Asker, Hurum (Buskerud) og Røyken (Buskerud)

Videre har fire kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Ullensaker er positiv til sammenslåing med nabokommuner, og ønsker primært en regionkommune på Øvre Romerike.
- Skedsmo ønsker primært en sammenslåing med Lørenskog og Rælingen, eventuelt hele eller deler av Nedre Romerike. En sammenslåing med de mindre kommunene er likevel aktuelt.
- Sørumsnes mener det er behov for en kommunereform på Romerike, og at en framtidig kommunesammenslåing bør ta utgangspunkt i en noe større kommune på Romerike enn det Sørumsnes er i dag.
- Oslo er positiv til å vurdere sammenslåing mellom Oslo og nabokommuner, og til eventuelt å se på justeringer av kommunegrensene.

I tillegg har Bærum vedtatt at kommunen vil holde døren åpen dersom nabokommuner i Akershus eller Buskerud skulle være interessert i sammenslåing.

Frogn er åpen for å forhandle om etablering av en ny kommune med Ås, Vestby og Nesodden.

De øvrige kommunene i Akershus har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.2.2 **Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser**

Fylkesmannen i Oslo og Akershus tilrår følgende sammenslåinger:

- Aurskog-Høland og Rømskog
- Oppegård, Ski, Ås, Frogn, Vestby og deler av Enebakk
- Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørumsnes og deler av Enebakk
- Hurdal, Ullensaker, Gjerdrum og Nannestad



Figur 5.2 Kart over kommunene i Oslo og Akershus

Tabell 5.2 Kommunene i Oslo og Akershus med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0301 Oslo	666 759	454
0219 Bærum	124 008	192
0220 Asker	60 781	101
0231 Skedsmo	53 276	77
0230 Lørenskog	37 406	71
0235 Ullensaker	35 102	252
0213 Ski	30 698	166
0217 Oppegård	26 988	37
0237 Eidsvoll	24 415	457
0233 Nittedal	23 213	186
0236 Nes	21 241	637
0214 Ås	19 288	103
0216 Nesodden	18 869	61
0228 Rælingen	17 730	72
0226 Sørum	17 665	207
0211 Vestby	17 188	134
0221 Aurskog-Høland	16 162	962
0215 Frogn	15 743	86
0238 Nannestad	12 657	341
0227 Fet	11 555	176
0229 Enebakk	10 927	233
0234 Gjerdrum	6 546	83
0239 Hurdal	2 910	285

- Nesodden, Nittedal og Oslo
- Asker, Hurum og Røyken

Aurskog-Høland og Rømskog (Østfold)

Intensjonsavtale om sammenslåing mellom de to kommunene ble underskrevet 13. april 2016. Rømskog har involvert og hørt innbyggerne i prosessen. Innbyggerne har vært tydelige på at Aurskog-Høland er det mest aktuelle alternativet for sammenslåing. Aurskog-Høland har hørt innbyggerne ved flere folkemøter.

Kommunestyret i Aurskog-Høland vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Rømskog.

Kommunestyret i Rømskog vedtok 15. august 2016 sammenslåing med Aurskog-Høland.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til at kommunene ligner hverandre i arealrikdom og en spredt tettstedsstruktur. Sammenslåingen vil bidra til mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Fylkesmannen i Østfold mener sammenslåingen vil innebære at Rømskog blir del av en sterkere kommune i et område hvor innbyggerne allerede er godt integrert. Rømskog er en svært liten kommune i innbyggertall og har en sårbar økonomi. En større kommune vil gi mindre sårbar økonomi, og bedre kapasitet og kompetanse til å levere og utvikle tjenestene.

Oppegård, Ski, Ås, Frogn, Vestby og del av Enebakk

Alle kommuner har gjennomført diverse folkemøter og dialogmøter, og hatt innbyggerundersøkelser. Ski, Ås, Frogn og Enebakk har i tillegg hatt folkeavstemning om sammenslåing. I Ski ble det i folkeavstemningen flertall for sammenslåing. I Ås, Frogn og Enebakk ble det flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Frogn vedtok 15. juni 2016 å ikke delta i etablering av en Follo kommune, men er åpen for å forhandle om etablering av ny kommune med Ås, Vestby og Nesodden.

Kommunestyret i Oppegård vedtok 20. juni 2016 å delta i etableringen av en større kommune i Follo.

Kommunestyret i Ski vedtok 20. juni 2016 å delta i etablering av en større kommune i Follo.

Kommunestyrene i Ås og Enebakk har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåingen

Ski og Oppegård er enige om å bygge ny kommune. Fylkesmannen har i sin tilråding anbefalt en ny kommune bestående av Ski, Oppegård, Ås, Frogn og deler av Enebakk.

Fylkesmannen viser til at disse kommunene i stor grad utgjør et sammenhengende bo- og arbeidsmarked. En stor Follokommune vil gi mulighet til å ta et helhetlig grep om arealbruk, tettstedsutvikling, styrke regionens konkurransevne som næringsutvikler, samt redusere presset på Follos grøntområder med landbruksjord og rekreasjonsarealer. Enebakk, Ås, Ski og Oppegård skriver i sin felles utredning at en større kommune kan vurdere boliger, næring, offentlige funksjoner, sammenhengende grøntstruktur og infrastruktur i et mer overordnet perspektiv. Det vil kunne gjøre det enklere å utvikle attraktive byer og tettsteder og få gjennomført en bedre utbygging kollektivdekning.

Fylkesmannen viser til kommunenes utredninger som tyder på at en storkommune også vil oppnå effekter innenfor myndighetsutøvelse og tjenesteutvikling. Dette gir et mer helhetlig tjenestetilbud og styrket fagkompetanse og kapasitet for å påta seg de nye oppgavene innenfor rehabilitering, habilitering og barnevern. Fylkesmannen mener at alle kommunene i Follo, med unntak av Enebakk, i dag er godt rustet til å ivareta de viktigste tjenesteleveransene til sine innbyggere, både når det gjelder kapasitet og kompetanse, men

dette gjøres med hjelp av omfattende interkommunalt samarbeid. Kommunenes rapporter og det utstrakte interkommunale samarbeidet sannsynliggjør at kommunene hver for seg vil få utfordringer med å levere velferdstjenester slik blant annet samhandlingsreformen krever.

I Follo løser de 7 kommunene 24 oppgaver gjennom ulike typer interkommunalt samarbeid. Kommunene selv påpeker at utfordringen med dette er at det ofte er liten eller ingen demokratisk kontroll med samarbeidene, og i noen tilfeller også liten kontroll fra administrasjonen sin side.

Fylkesmannen anbefaler deling av Enebakk mellom Follo og Nedre Romerike. Enebakk har vurdert fire retningsvalg, deriblant deling. Ytre Enebakk har en naturlig tilhørighet mot Ski, mens Flateby orienterer seg mot Lillestrøm. En tidlig innbyggerundersøkelse viste at 66 prosent av innbyggerne i Enebakk foretrakk sammenslåing. Innbyggerundersøkelsen viste også at gitt sammenslåing, er innbyggerne i kommunen delt mellom Nedre Romerike og Follo. Dette alternativet ble ikke forelagt innbyggerne i folkeavstemningen.

Fylkesmannen tilrår i tillegg at Vestby inngår i en Follokommune eller en større kommune i Mosseregionen. Vestby har interkommunalt samarbeid både med Follo og Mosseregionen. Pendingstall viser at Vestby er mer orientert mot Moss og Østfold enn de øvrige kommunene i Follo. Vestby har vedtatt å fortsette som egen kommune.

Fylkesmannen skriver at Oppegård, Ski og Ås er kjernen i Follo, og at den nye Follobanen vil gjøre disse enda mer attraktive som bokommuner. Det er korte avstander mellom kommunene, og det er også u hensiktsmessige grenser. Fylkesmannen mener dette taler for at disse tre kommunene bør slå seg sammen.

Fylkesmannen mener at en ny kommune bestående kun av Ski og Oppegård forutsetter en grensejustering mellom Ås og Ski. Det er etablert flere boligområder, blant annet Tandbergløkka, tett på grensen mellom Ski og Ås, og i kort avstand fra Ski sentrum. Innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen i Ås viser at flertallet av innbyggerne nord i Ås, i Nordby og Solberg, har en tilhørighet til Ski. Fylkesmannen foreslår at området innlemmes i den nye kommunen med Ski og Oppegård. Videre foreslår fylkesmannen at en eventuell ny kommunegrense mellom Ås og den nye kommunen Ski og Oppegård flyttes vestover og i sin helhet trekkes langs E18.

Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørumsdal og del av Enebakk

Denne sammenslåingen har det ikke vært en samlet, felles dialog om. Rælingen har utredet alene, men ikke hatt dialog med andre kommuner. Rælingen har gjennomført både innbyggerundersøkelse og folkeavstemning med flertall mot sammenslåing som resultat. Lørenskog har utredet alene og ikke hatt dialog med andre kommuner. Lørenskog har ikke innhentet synspunkt fra innbyggerne om sammenslåing. Enebakk har vurdert fire retningsvalg, deriblant deling. Flateby i nord orienterer seg mot Lillestrøm. Innbyggerne på Flateby mottar legevaktjenester i Skedsmo. En tidlig innbyggerundersøkelse viste at 61 prosent av innbyggerne på Flateby mener det ved en eventuell sammenslåing er mest naturlig å dele Enebakk.

Fet, Sørumsdal og Skedsmo har hatt dialog om sammenslåing og gjort en grundig felles utredning over lengre tid. De tre kommunene gjennomførte forhandlinger om en intensjonsavtale. Skedsmo kommune trakk seg fra forhandlingene helt på slutten med begrunnelse om at det ikke ble enighet om økonomi. Etter dette inngikk Skedsmo og Fet en intensjonsavtale.

Alle tre har gjennomført folkemøter og samarbeidet om en innbyggerundersøkelse. Skedsmo og Fet har gjennomført folkeavstemning. Innbyggerundersøkelsene viste flertall for sammenslåing i Sørumsdal. Innbyggerundersøkelser gjort i Sørumsdal viser at Skedsmo er den mest aktuelle kommunen å slå seg sammen med, etterfulgt av Fet.

I innbyggerundersøkelsen i Fet ønsket 6 av 10 av innbyggerne å slå seg sammen med Sørumsdal eller Skedsmo hvis kommunesammenslåing blir aktuelt. I Skedsmo viste undersøkelsen at 2 av 3 ønsker å slå seg sammen med Lørenskog og Rælingen, hvis kommunesammenslåing blir aktuelt. Undersøkelsen viste også at 43 prosent går inn for en storkommune på Nedre Romerike, hvis kommunesammenslåing blir aktuelt. I folkeavstemningene ble det flertall mot sammenslåing i både Fet og Skedsmo. I Skedsmo var valgdeltakelsen 17 prosent.

Kommunestyret i Skedsmo vedtok 15. juni 2016 at en sammenslåing i retning Lørenskog og Rælingen, eventuelt hele eller deler av nedre Romerike, vil være mest gunstig. En sammenslåing med de mindre kommunene vil likevel være aktuelt.

Kommunestyret i Sørumsdal vedtok 22. juni 2016 at de ønsker å bygge en større regionkommune.

Kommunestyrene i Fet, Lørenskog, Rælingen og Enebakk har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåingen

Det er et stort press på areal i Nedre Romerike. Ifølge SSB kommer det her en kraftig befolkningsvekst framover. Samlet areal i den foreslåtte kommunen vil bli ca. 700 km², avhengig av hvor grensen trekkes i nåværende Enebakk.

En større kommune vil gi et felles bo-, arbeids- og serviceområde, som vil være bedre rustet til å møte den kraftige befolkningsveksten som er ventet på Nedre Romerike. Lørenskog er en folkerik kommune, men den tredje minste kommunen i Akershus i areal. Lørenskog, Rælingen og Skedsmo har den sterkeste arbeidsmarkedsintegrasjonen i regionen. Fylkesmannen mener at sammenslåingen vil gi en mer samordnet og riktige framtidig lokalisering av infrastruktur, næringsliv, boliger og annen arealkrevende virksomhet. Den vil redusere intern konkurranse om næringsliv, og bidra til å redusere presset på viktige natur- og friluftsområder.

De fleste av disse kommunene leverer tjenester ved hjelp av omfattende interkommunalt samarbeid. Fet kommune mener de alene ikke er store nok til levere gode tjenester til innbyggerne i framtiden. Sørumsdal påpeker i sin rapport at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale selskaper, og at oppgaveløsningen vil bli mer effektiv fordi myndigheten ligger i et kommunestyre og behovet for koordinerende prosesser blir mindre.

Pendingstall viser at Rælingen, Fet og Sørumsdal har sterk tilknytning til regionsenteret Lillestrøm i Skedsmo.

Hurdal, Ullensaker, Gjerdrum og Nannestad

Ullensaker har gjennomført utredninger og hatt dialog med nabokommuner. De har gjennomført folkemøter og folkeavstemning. Folkeavstemningen hadde lav deltakelse. Et flertall var mot sammenslåing.

Gjerdrum har ikke hatt dialog med nabokommuner, men rådmannen har utredet saken. Gjerdrum har hatt innbyggerundersøkelse hvor flertallet var imot sammenslåing.

Hurdal har hatt dialog med Ullensaker. Hurdal har hatt folkeavstemning, hvor flertallet var negativt til sammenslåing. Nannestad har hatt ett folkemøte om kommunereform.

Kommunestyret i Ullensaker vedtok 14. juni 2016 at de er positive til sammenslåing med andre kommuner og at de primært ønsker seg en regionkommune på Øvre Romerike.

Kommunestyrene i Hurdal, Gjerdrum og Nannestad har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen mener at en sammenslåing av disse kommunene i større grad ville samsvare med det felles bo-, arbeids- og serviceområdet disse kommunene utgjør, sikre en mer samordnet samfunnsutvikling og på en mer helhetlig måte kunne møte befolkningsveksten i Akershus.

Fylkesmannen mener at de tre minste kommunene Hurdal, Gjerdrum og Nannestad vil få bedre mulighet til å kunne tilby gode velferdstjenester i framtiden, spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren, i en større kommune. Sammen vil de stå bedre rustet til å prioritere utviklings- og innovasjonsarbeid og kostbar velferdsteknologi.

Nesodden, Nittedal og Oslo

Nesodden har gjennomført folkemøter, hatt innbyggerundersøkelse og folkeavstemning. Nittedal har utredet spørsmålet om sammenslåing alene, med Gran/Lunner som ett alternativ og Skedsmo/Nedre Romerike som ett annet alternativ.

Bystyret i Oslo vedtok 7. desember 2016 at Oslo er positiv til å vurdere sammenslåing med nabokommuner, og eventuelt se på justeringer av kommunegrensene.

Kommunestyrene i Nesodden og Nittedal har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

En stor andel av innbyggerne i Nesodden pendler til Oslo, og kun to prosent til regionsenteret i Ski. Fylkesmannen anser at Nesodden, vurdert ut fra målet om funksjonelle samfunnsutviklingsområder, i større grad er en del av Oslo enn Follo. Fylkesmannen anbefaler at Nesodden blir slått sammen med Oslo, alternativt del av en større Follokommune.

Nittedal ligger i ytterkanten av Nedre Romerike. Nittedal har en lang nabogrense med Oslo og er i stor grad orientert mot Oslo, med 48 prosent arbeidspendling, mens kommunikasjonen med Lillestrøm/Nedre Romerike er dårlig. Ut fra kommunens beliggenhet og en vektning av funksjonelle samfunnsutviklingsområder anbefaler Fylkesmannen at Nittedal blir en del av Oslo kommune, alternativt del av en større kommune på Nedre Romerike.

Asker, Hurum (Buskerud), og Røyken (Buskerud)

Alle kommunene har involvert og hørt innbyggerne i prosessen. Innbyggerundersøkelser i Asker og Røyken viste flertall for sammenslåing. Folkeavstemningen i Hurum ga også flertall for sammenslåing med Asker og Røyken.

Kommunestyret i Asker vedtok 14. juni 2016 sammenslåing med Røyken og Hurum.

Kommunestyret i Røyken vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Asker og Hurum.

Kommunestyret i Hurum vedtok 21. juni 2016 sammenslåing med Asker og Røyken.

Den nye kommunen vil få i overkant av 90 000 innbyggere. Fylkesmannen i Buskerud viser til at de tre kommunene har fattet gjensidige vedtak om sammenslåing. Fylkesmannen i Oslo og Akershus peker på at sammenslåingen vil sikre tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å kunne levere gode og likeverdige tjenester bedre enn i dag, spesielt for Hurum og til en viss grad Røyken. For Asker vil sammenslåingen gjøre kommunen bedre rustet til å håndtere befolkningsveksten når det gjelder helhetlig samfunnsutvikling, transport og arealplanlegging.

5.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.2.3.1 Særskilte vurderinger

Skedsmo, Fet og Sørumsund

Skedsmo har vedtatt at kommunen ønsker en sammenslåing i retning Lørenskog og Rælingen, eventuelt hele eller deler av Nedre Romerike, men at en sammenslåing med de mindre kommunene likevel vil være aktuelt. Kommunestyret i Sørumsund har vedtatt at en framtidig kommunesammenslåing bør ta utgangspunkt i en noe større kommune på Romerike enn det Sørumsund er i dag. Innbyggerundersøkelser i Sørumsund viser at Skedsmo er den mest aktuelle kommunen å slå seg sammen med, etterfulgt av Fet.

Fet har vedtatt å fortsette som egen kommune. I folkeavstemning om kommunesammenslåing med Skedsmo i mai 2016 stemte 44 pro-

sent for sammenslåing og 54 prosent mot. I en innbyggerundersøkelse fra april 2016 viste resultatene at 6 av 10 mener det er aktuelt å slå seg sammen med Sørums eller Skedsmo hvis kommunesammenslåing blir aktuelt. 3 av 10 synes dagens kommunegrenser er viktige. Undersøkelsen viser også at 8 av 10 gjør sine innkjøp i Skedsmo.

De tre kommunene forhandlet om en intensjonsavtale. Forhandlingene ble brutt av Skedsmo som begrunnet dette med uenigheter om økonomi. Forhandlingene kom langt på flere andre områder.

Fet, Sørums og Skedsmo har alle hatt vekst de senere årene, både når det gjelder befolkning og næringsetablering. Kommunene integreres stadig tettere gjennom flyttestrømmer, pendling og etablering av bedrifter og virksomheter. Det er korte avstander mellom kommunesentrene, og det samlede området er relativt tett bebygget. Området vil ha en stor befolkningsvekst i årene som kommer, og det vil være et stort press på areal. En sammenslåing av de tre kommunene vil i større grad bidra til et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Skedsmo sin utredning viser til at kommunen har utfordringer med at kommunegrensene i liten grad sammenfaller med funksjonelle utviklingsområder, og at det krever en koordinert utvikling, spesielt innenfor areal og transport, for å håndtere den kraftige befolkningsveksten som ventes på Romerike.

I Fet kommunes utredning poengteres det at en ny regional areal- og transportplan for Oslo og Akershus vil legge føringer for en mer helhetlig samfunnsplanlegging og -utvikling på tvers av kommunegrenser. Det stilles imidlertid spørsmål ved om planen er tilstrekkelig for å sikre et mer funksjonelt samfunnsutviklingsområde på Nedre Romerike, da kommunene hver for seg har sterke interesser i å ivareta egne behov som vil føre til løsninger som ikke blir optimale for området.

I Fets utredning står det videre at dimensjonering og utvikling av tjenester tilpasset de eldre innbyggernes behov vil bli den største utfordring fram mot 2040. Videre står det at kommunen har små fagmiljøer som medfører stor sårbarhet, og de mangler spisskompetanse på enkelte områder som kan ramme små brukergrupper. Fet har også lav grad av oppfølgings-, utrednings- og analysekapasitet. Om samfunnsutvikling skriver kommunen at det er svært utfordrende å samordne planarbeidet med nabokommuner, regionen og fylket i tråd med plan- og bygningsloven. Innenfor næringsutvikling mangler kommunen egne ansatte. Kom-

munen løser mange oppgaver i interkommunalt samarbeid. Kommunen skriver at dette samarbeidet er en effektiv måte å løse tjenestene på, men det er utfordrende for administrasjonen i form av økt arbeidsmengde. Det fører også til at mange viktige beslutninger ikke lenger fattes i kommunestyret, men i stedet i representantskapene og generalforsamlingene.

Sørums er blant de mindre folkerike kommunene i regionen og har i reformprosessen argumentert for at den vil kunne ivareta reformens fire mål bedre ved å være del av en større kommune. I Sørums utredning står det at kommunen har mange små lokale fagmiljøer som er sårbare for uforutsette hendelser og fravær. Sørums har i tillegg en driftsorientert organisasjon uten egne ressurser til å drive fram utviklings- og innovasjonsarbeid. Utredningen peker på at en sammenslåing vil kunne bygge opp attraktive og robuste fagmiljøer som vil kunne redusere sårbarheten og behovet for kjøp av tjenester. Utredningen sier også at en større kommune vil ha potensiale for å dedikere ressurser til utviklingsarbeid.

Fylkesmannen har anbefalt en sammenslåing av hele Nedre Romerike, hvor også Rælingen, Lørenskog og deler av Enebakk slås sammen. Departementet mener at det allerede er lagt et grunnlag for sammenslåing av Fet, Skedsmo og Sørums gjennom arbeidet som ble gjort i forhandlinger om intensjonsavtale, og at denne sammenslåingen vil være et skritt på veien mot en enda større kommune på Nedre Romerike.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor sammenslåing av Fet, Sørums og Skedsmo.

5.2.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Akershus:

- Aurskog-Høland og Rømskog (Østfold)
- Opperød og Ski
- Skedsmo, Fet og Sørums
- Asker, Hurum (Buskerud) og Røyken (Buskerud)

Gitt Stortingets tilslutning til forslaget i Prop. 84 S (2016–2017) om ny fylkesstruktur vil de nye kommunene bli en del av det nye fylket bestående av Østfold, Akershus og Buskerud. Dersom nåværende fylkesinndeling benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal de nye kommunene regnes med til Akershus.

5.3 Hedmark

Hedmark fylke har 196 190 innbyggere fordelt på 22 kommuner og 27 398 km². Engerdal er den minste kommunen i innbyggertall med 1 274 innbyggere, mens Ringsaker er størst med 33 842 innbyggere. 10 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, mens 5 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.3.1 Kommunenes vedtak

Ingen kommuner i Hedmark har fattet gjensidige vedtak om sammenslåing.

Tre kommuner har fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Hamar er positive til sammenslåing av kommunene i Hamarregionen.
- Kongsvinger ønsker sammenslåing med kommunene i Glåmdalsregionen.
- Åsnes ønsker sammenslåing med Våler og Grue.

De øvrige kommunene i Hedmark har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

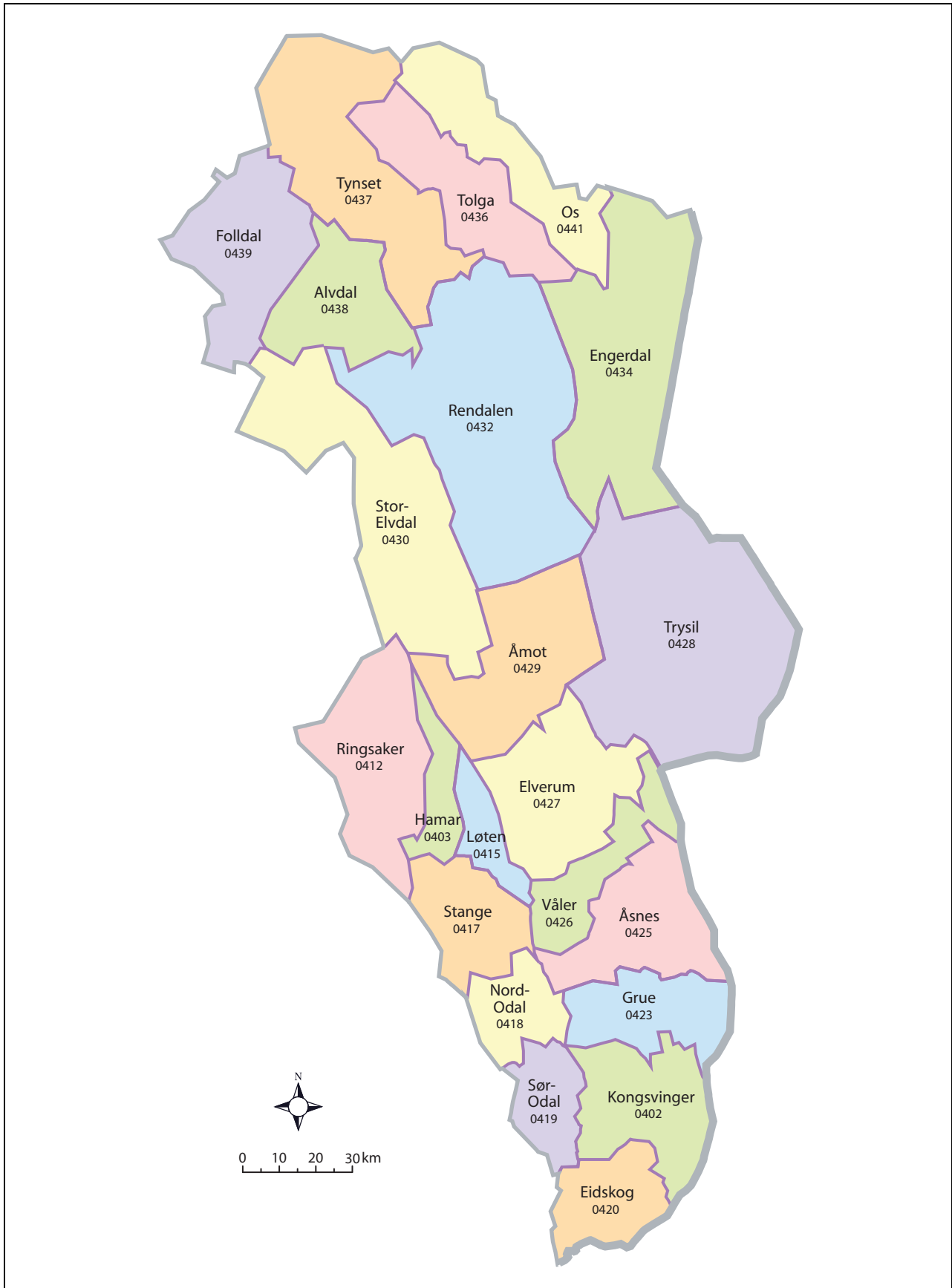
5.3.2 Fylkesmannens tilråding

Fylkesmannen i Hedmark tilrår ingen sammenslåinger.

Alle kommunene i Hedmark har gjennomført en prosess med utredninger, møter og kommunestyrevedtak om framtidig kommunestruktur. Det

Tabell 5.3 Kommunene i Hedmark med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0412 Ringsaker	33 842	1 280
0403 Hamar	30 598	351
0427 Elverum	21 086	1 229
0417 Stange	20 317	724
0402 Kongsvinger	17 857	1 036
0419 Sør-Odal	7 866	517
0415 Løten	7 633	369
0425 Åsnes	7 329	1 041
0428 Trysil	6 550	3 014
0420 Eidskog	6 127	640
0437 Tynset	5 584	1 881
0418 Nord-Odal	5 100	508
0423 Grue	4 777	837
0429 Åmot	4 518	1 340
0426 Våler	3 743	705
0430 Stor-Elvdal	2 530	2 166
0438 Alvdal	2 441	942
0441 Os	1 963	1 040
0432 Rendalen	1 858	3 180
0436 Tolga	1 620	1 123
0439 Folldal	1 577	1 277
0434 Engerdal	1 274	2 197



Figur 5.3 Kart over kommunene i Hedmark

ble inngått tre intensjonsavtaler om kommunesammenslåing.

Fylkesmannen mener prosessene i kommunereformen har ført til økt bevissthet om framtidige utfordringer i kommunene. Det har økt kunnskapen om egen kommune og nabokommunene, og styrket viljen til økt samarbeid som vil være viktig for videre utvikling. Ingen av kommunene har imidlertid fattet gjensidige vedtak om sammenslåing. Gitt rammene for reformen, med frivillighet som et viktig utgangspunkt, anbefaler fylkesmannen ingen kommunesammenslåinger nå. Fylkesmannen mener likevel at det er behov for endringer i kommunestrukturen i Hedmark for å nå reformens mål, og at mulighetene og utfordringene for kommunene i Hedmark hadde vært enklere å løse i en ny kommunestruktur med sterkere og færre kommuner, se også kapittel 6. Fylkesmannen viser blant annet til at Hedmark har en større andel av innbyggere over 67 år enn gjennomsnittet for landet. Befolkningsframskrivninger for fylket viser at enkelte kommuner vil få en kraftig endring i «forsørgelsesbyrden» med færre arbeidstakere per person over 80 år. Fylkesmannen mener dette vil gi dagens kommuner utfordringer med hensyn til dimensjonering av tjenestetilbudet, omstilling, endring til andre typer tjenester og innovasjon.

5.3.3 Departementets forslag

Departementet viser til rammene for reformen, de lokale prosessene og vedtakene og fylkesmannens tilråding. I tråd med kommunenes vedtak og fylkesmannens tilråding foreslår departementet ingen sammenslåinger i Hedmark.

5.4 Oppland

Oppland fylke har 189 479 innbyggere fordelt på 26 kommuner og 25 192 km². Etnedal er den minste kommunen i innbyggertall med 1 351 innbyggere, mens Gjøvik er størst med 30 319 innbyggere. 12 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 2 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.4.1 Kommunenes vedtak

Ingen kommuner i Oppland har fattet gjensidige vedtak om sammenslåing.

Tre kommuner har fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Dovre ønsker sammenslåing med Lesja.
- Sør-Fron ønsker sammenslåing med Nord-Fron og Ringebu.
- Nord-Aurdal ønsker sammenslåing med Sør-Aurdal, Etnedal, Vestre Slidre og Øystre Slidre.

De øvrige kommunene i Oppland har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.4.2 Fylkesmannens tilråding

Fylkesmannen i Oppland tilrår ingen sammenslåinger.

Alle kommunene i Oppland har gjennomført en prosess med utredninger, møter og kommunestyrevedtak om framtidig kommunestruktur. Fylkesmannen mener arbeidet med kommunereformen har resultert i gode utredninger og bidratt til å løfte viktige diskusjoner i kommunestyrene om samfunnsmessige utviklingstrekk og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Utfordringsbildet for kommunene i Oppland knyttet til demografisk utvikling og framtidig kompetansebehov viser etter fylkesmannens mening at det bør arbeides videre med å realisere større kommuner for å nå reformens mål. Gitt rammene for reformen knyttet til lokale prosesser og frivillighet anbefaler fylkesmannen imidlertid ingen sammenslåinger nå.

Fylkesmannen mener at større og sterkere fagmiljøer i kommunene vil ha større handlingsrom og bedre forutsetninger for å videreutvikle tjenester til det beste for innbyggere og næringsliv. Også for å styrke samfunnsutviklingen innenfor områder som næringsutvikling, miljøforvaltning, beredskap og planlegging vil større kommuner være en fordel.

5.4.3 Departementets forslag

Departementet viser til rammene for reformen, de lokale prosessene og vedtakene og fylkesmannens tilråding. I tråd med kommunenes vedtak og fylkesmannens tilråding foreslår departementet ingen sammenslåinger i Oppland.

Tabell 5.4 Kommunene i Oppland med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0502 Gjøvik	30 319	672
0501 Lillehammer	27 781	478
0528 Østre Toten	14 887	563
0534 Gran	13 707	757
0529 Vestre Toten	13 179	250
0533 Lunner	9 080	292
0538 Nordre Land	6 773	955
0532 Jevnaker	6 696	226
0542 Nord-Aurdal	6 490	907
0522 Gausdal	6 204	1 191
0517 Sel	5 916	905
0516 Nord-Fron	5 723	1 141
0536 Søndre Land	5 717	728
0521 Øyer	5 082	640
0520 Ringebu	4 502	1 248
0515 Vågå	3 640	1 330
0544 Øystre Slidre	3 248	963
0519 Sør-Fron	3 163	742
0540 Sør-Aurdal	3 026	1 109
0511 Dovre	2 675	1 364
0514 Lom	2 360	1 969
0513 Skjåk	2 202	2 076
0543 Vestre Slidre	2 114	463
0512 Lesja	2 048	2 260
0545 Vang	1 596	1 505
0541 Etnedal	1 351	459



Figur 5.4 Kart over kommunene i Oppland

5.5 Buskerud

Buskerud har 279 714 innbyggere fordelt på 21 kommuner og 14 911 km². Flå er den minste kommunen i innbyggertall med 1 081 innbyggere, mens Drammen er størst med 68 363 innbyggere. 11 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 7 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.5.1 Kommunenes vedtak

Fire kommuner i Buskerud inngår i to sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Drammen, Nedre Eiker og Svelvik (Vestfold)
- Hurum, Røyken og Asker (Akershus) (omtales i kapittel 5.2)

Videre har to kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Ringerike er positiv til sammenslåing med Hole og Jevnaker (Oppland).
- Gol ønsker sammenslåing med Nes.

De øvrige kommunene i Buskerud har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

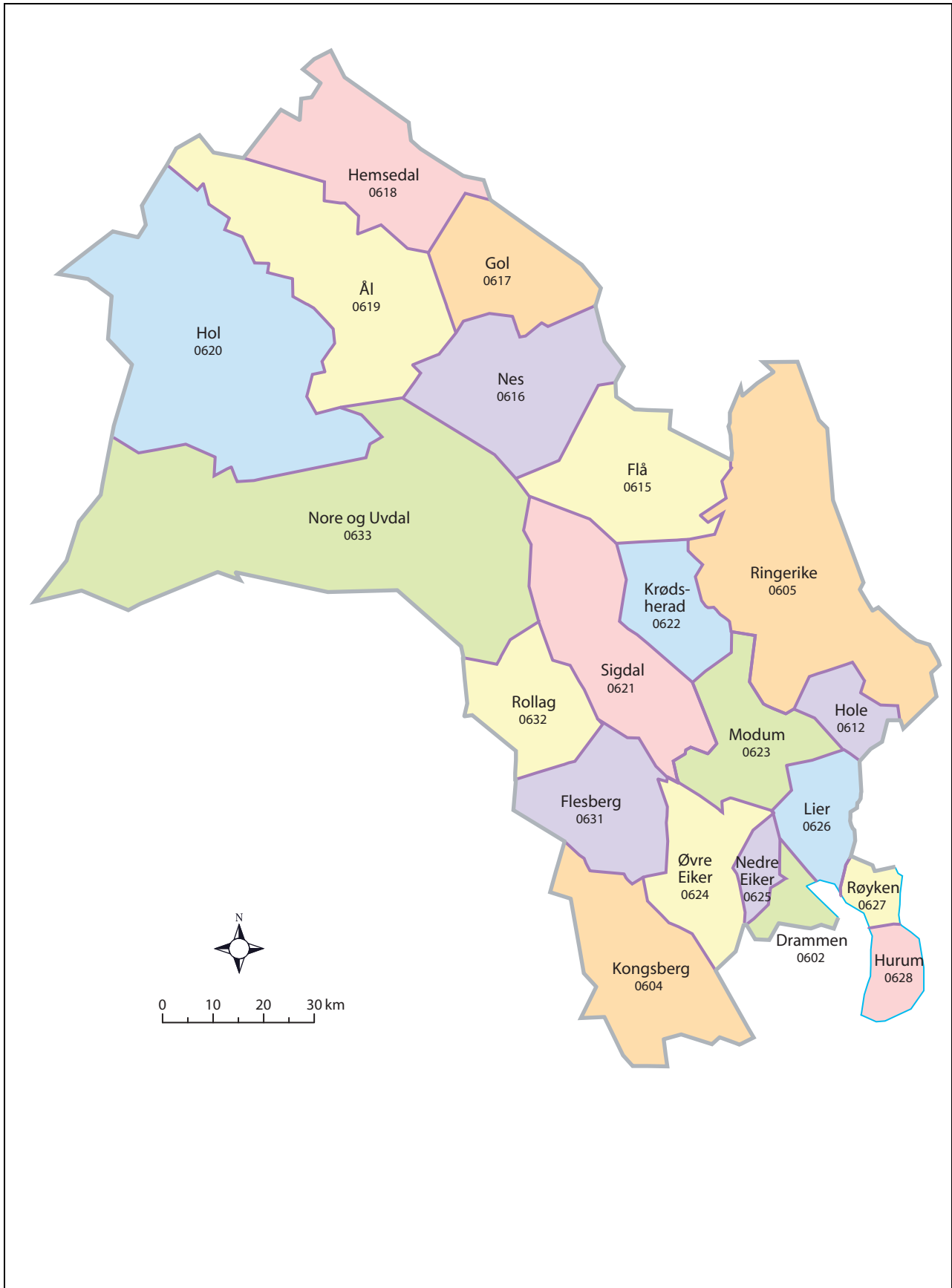
5.5.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Buskerud tilrår følgende sammenslåinger:

- Røyken, Hurum og Asker (omtales i kapittel 5.2)
- Drammen, Nedre Eiker, Lier, Øvre Eiker og Svelvik
- Ringerike, Hole og Jevnaker

Tabell 5.5 Kommunene i Buskerud med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0602 Drammen	68 363	137
0605 Ringerike	30 034	1 555
0604 Kongsberg	27 216	793
0626 Lier	25 740	302
0625 Nedre Eiker	24 718	122
0627 Røyken	21 931	113
0624 Øvre Eiker	18 562	457
0623 Modum	13 786	517
0628 Hurum	9 462	163
0612 Hole	6 772	193
0619 Ål	4 719	1 175
0617 Gol	4 612	532
0620 Hol	4 535	1 855
0621 Sigdal	3 502	842
0616 Nes	3 357	810
0631 Flesberg	2 696	562
0633 Nore og Uvdal	2 530	2 502
0618 Hemsedal	2 442	754
0622 Krødsherad	2 257	375
0632 Rollag	1 399	449
0615 Flå	1 081	704



Figur 5.5 Kart over kommunene i Buskerud

Drammen, Nedre Eiker, Lier, Øvre Eiker og Svelvik (Vestfold)

Drammen og Svelvik var tidlig ute i prosessen, og inngikk i desember 2014 en intensjonsavtale om sammenslåing. Et større utredningsarbeid som omfattet alle kommunene i Drammensregionen ble sluttført i juni 2015. Det er siden forhandlet fram en politisk plattform mellom Drammen, Svelvik, Nedre Eiker, Øvre Eiker og Sande.

Kommunene har gjennomført ulike former for innbyggerhøringer. To innbyggerundersøkelser i Svelvik viste flertall for sammenslåing. Folkeavstemningen i Nedre Eiker ga flertall mot sammenslåing. Øvre Eiker gjennomførte en utredning med involvering av innbyggerne underveis sommeren og høsten 2016.

Kommunestyret i Svelvik vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Drammen og andre kommuner i Drammensregionen som fatter tilsvarende vedtak.

Bystyret i Drammen vedtok 21. juni 2016 sammenslåing med Svelvik og andre kommuner som fatter tilsvarende vedtak.

Kommunestyret i Nedre Eiker vedtok 14. desember 2016 sammenslåing med Drammen, Svelvik og andre kommuner som fatter tilsvarende vedtak.

Kommunestyrene i Lier og Øvre Eiker har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Drammen, Nedre Eiker og Svelvik er enige om å bygge ny kommune. Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen også omfatter Lier og Øvre Eiker.

Fylkesmannen viser til at Drammen og kommunene rundt har vokst sammen. De utgjør samme bo- og arbeidsmarkedsregion, og er en region med betydelig vekst i befolkning og næring. Samfunnsutvikling i én kommune påvirker de andre kommunene, uten at innbyggerne i disse kommunene kan påvirke utviklingen gjennom valg. Det er etablert en rekke samarbeidsordninger mellom kommunene. En sammenslåing av flere kommuner vil gi en mer økonomisk solid kommune som vil kunne sikre et framtidig rettett tjenestetilbud og samtidig være bedre rustet til å overta flere oppgaver. En større kommune vil også kunne drive mer hensiktsmessig samfunnsutvikling, ha en bærekraftig arealforvaltning og håndtere samferdsels- og klimautfordringer, samt ha en bedre fordeling av ulike typer boliger og næringer.

Fylkesmannen i Buskerud mener likevel at en sammenslåing av Drammen, Nedre Eiker og Svelvik tilfredsstillende målene med reformen. Sammenslåing av de tre kommunene vil, slik fylkesmannen ser det, medføre at Nedre Eiker og Svelvik blir del av en ny kommune som har bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, både velferdstjenester og myndighetsoppgaver. Den nye kommunen vil også gi bedre grunnlag for en langsiktig og bærekraftig arealforvaltning. Ved en slik sammenslåing anbefaler fylkesmannen i tillegg en mindre grensejustering i Lier slik at det nye sykehuset blir liggende i Drammen.

Nedre Eiker har betydelige økonomiske utfordringer. Kommunen har lave inntekter, ingen tilgjengelige midler på disposisjonsfond samt akkumulert underskudd. Den nye kommunen vil få god kompetanse på økonomistyring og bli mer robust overfor uforutsette hendelser, samt redusere behovet for interkommunale løsninger.

Fylkesmannen i Vestfold omtaler i sin tilråding kun sammenslåing av Drammen og Svelvik, i tråd med de lokale vedtakene på tidspunktet. Fylkesmannen i Vestfold vurderer at denne tilfredsstillende målene med reformen. Den nye kommunen vil gi bedre muligheter for å møte befolkningsveksten uten at dette går utover viktige vernehensyn, samtidig som Svelvik kan få del i en noe større andel av denne veksten og dermed få en noe mer balansert befolkningsutvikling på sikt. Det vises til at Svelvik allerede i dag er tett integrert med Drammen ved at innbyggerne i Svelvik benytter Drammen som sin by.

Ringerike, Hole og Jevnaker (Oppland)

Ringerike og Jevnaker startet tidlig arbeidet med en felles innstilling om ny kommunestruktur. Hole ønsket innledningsvis ikke å delta i utredningen, men kom med i prosessen fra slutten av 2015. En folkeavstemning i Ringerike i mai 2016 viste flertall for sammenslåing. En folkeavstemning i Jevnaker samme dag ga flertall mot sammenslåing. Innbyggerundersøkelse i Hole viste også flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Ringerike vedtok 30. juni 2016 sammenslåing med Hole og Jevnaker kommuner.

Kommunestyrene i Hole og Jevnaker har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen i Buskerud viser til at det foreligger en intensjonsavtale for sammenslåing av de tre kommunene. Fylkesmannen mener det er gjort et godt arbeid med denne avtalen. Regionen

har et betydelig utviklingspotensial, særlig gjennom bygging av Ringeriksbanen og ny E16. Disse utbyggingene vil gjøre regionen til en del av utviklingen rundt hovedstaden i langt større grad enn tidligere, noe som vil få konsekvenser for både boligutvikling, skoler, barnehager, helseinstitusjoner og næringsutvikling. Fylkesmannen viser til at behovet for helhetlige planprosesser og samordnet samfunnsutvikling derfor er stort og allerede gjør seg gjeldende, slik at det er nødvendig med vedtak om sammenslåing nå. Fylkesmannen viser også til at det er et betydelig samarbeid i regionen, særlig mellom Ringerike og Hole.

Fylkesmannen i Oppland tilrår ikke sammenslåing av Jevnaker med Hole og Ringerike på nåværende tidspunkt, men peker på at dette er en langsiktig løsning for kommunene.

5.5.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar sammenslåingen i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing.

Departementet tilrår dermed at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåing i Buskerud:

- Drammen, Nedre Eiker og Svelvik (Vestfold)

Gitt Stortingets tilslutning til forslaget i Prop. 84 S (2016–2017) om ny fylkesstruktur tilrår departe-

mentet at fylkesgrensen mellom det nye fylket bestående av Vestfold og Telemark og det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold justeres slik at den nye kommunen bestående av Drammen, Nedre Eiker og Svelvik blir del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold. Dersom nåværende fylkesinndeling benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal den nye kommunen regnes med til Buskerud.

5.6 Vestfold

Vestfold fylke har 247 048 innbyggere fordelt på 12 kommuner og 2 225 km². Lardal er den minste kommunen i innbyggertall med 2 475 innbyggere, mens Sandefjord er størst med 62 019 innbyggere. 3 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 5 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

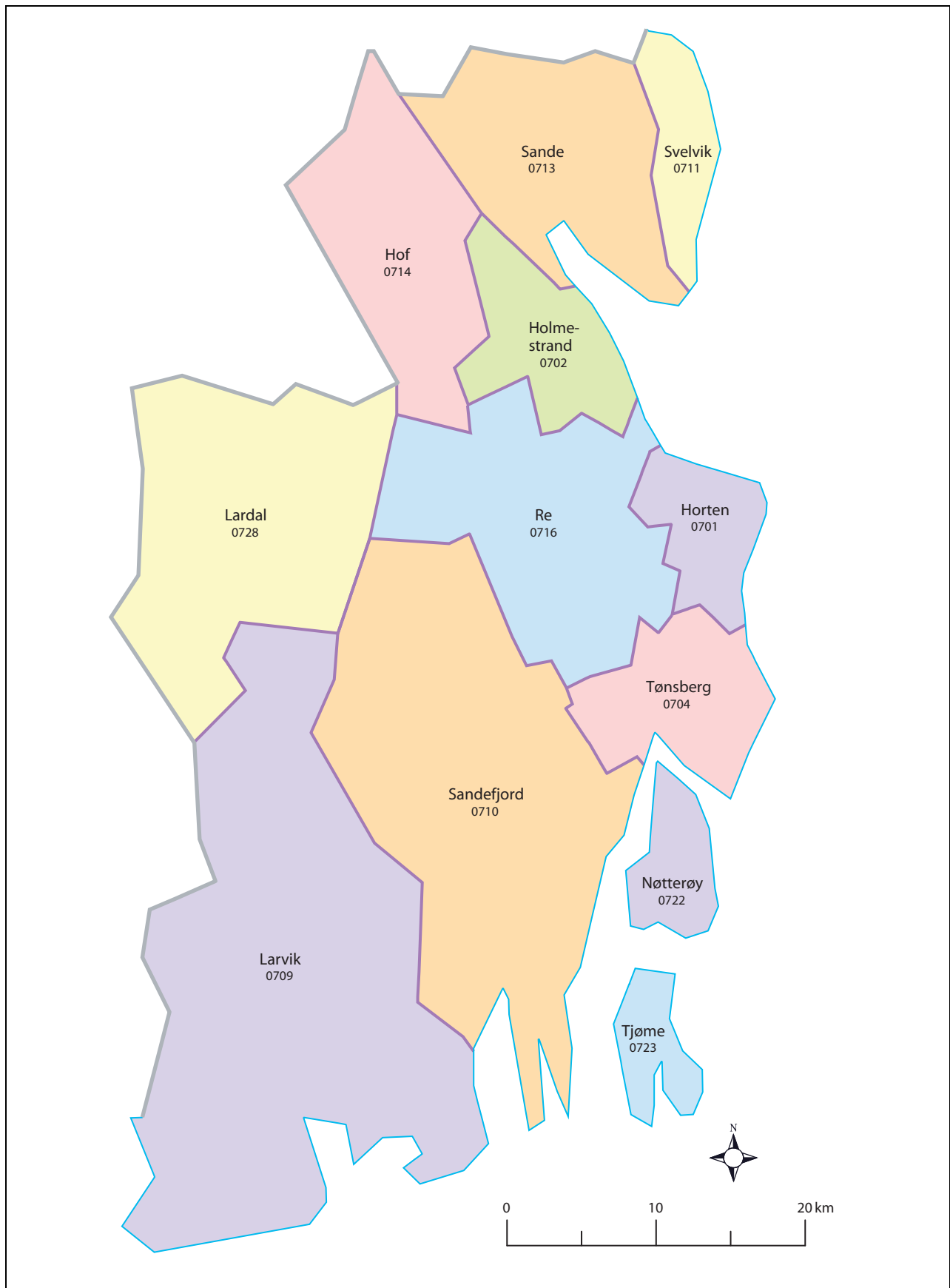
5.6.1 Kommunenes vedtak

Tretten kommuner i Vestfold inngår i seks sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Stokke, Andebu og Sandefjord. Kommunene ble slått sammen fra 1. januar 2017, vedtatt ved kongelig resolusjon 24. april 2015.
- Lardal og Larvik. Kommunene er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 5. februar 2016.

Tabell 5.6 Kommunene i Vestfold med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0706 Sandefjord	62 019	422
0704 Tønsberg	44 922	110
0709 Larvik	44 082	535
0701 Horten	27 202	70
0722 Nøtterøy	21 748	61
0702 Holmestrand	10 861	86
0713 Sande	9 496	178
0716 Re	9 486	225
0711 Svelvik	6 653	58
0723 Tjøme	4 928	39
0714 Hof	3 176	163
0728 Lardal	2 475	278



Figur 5.6 Kart over kommunene i Vestfold

- Tjøme og Nøtterøy. Kommunene er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 18. mars 2016.
- Hof, Holmestrand og Sande. Hof og Holmestrand er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 18. mars 2016.
- Tønsberg og Re.
- Svelvik, Drammen (Buskerud) og Nedre Eiker (Buskerud)

Videre har Horten vedtatt at kommunen er positiv til sammenslåing med Re.

5.6.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Vestfold tilrår følgende sammenslåinger:

- Tønsberg og Re
- Nye Holmestrand og Sande
- Svelvik og Drammen (omtales i kapittel 5.5)

Tønsberg og Re

Re startet med å utrede en eventuell sammenslåing med Holmestrand, Hof og Sande. I en folkeavstemning i 2015 svarte 55 prosent at kommunen bør fortsette som egen kommune. Kommunestyret i Re vedtok å ta resultatet av folkeavstemningen til følge, men besluttet senere å vurdere kommunesammenslåing på nytt. Kommunen gikk i dialog med henholdsvis Tønsberg, Horten og nye Holmestrand. Innbyggerne ble involvert gjennom folkemøter og det ble laget en informasjonsbrosjyre. I august/september 2016 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse hvor flest svarte at de foretrakk sammenslåing med Tønsberg.

Kommunestyret i Re vedtok 21. september 2016 sammenslåing med Tønsberg.

Bystyret i Tønsberg vedtok 26. september 2016 sammenslåing med Re.

Fylkesmannen mener sammenslåingen vil gi Re en viktig og tiltrengt styrking av kommunens tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Fylkesmannen mener også at kommunen ikke har en tilstrekkelig solid økonomi til å takle større uforutsette hendelser, og at en sammenslåing med Tønsberg vil gjøre kommunen bedre i stand til dette.

Fylkesmannen mener en ny kommune vil gi et godt grunnlag for en langsiktig og bærekraftig arealforvaltning, samt for et styrket arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap, transport, næring, miljø og klima. Det er forventet en bety-

delig befolkningsøkning i begge kommuner fram mot 2040, og en sammenslåing vil bidra til å løse arealutfordringer i Tønsbergregionen, uten at det går utover jordvern hensyn og verdifulle naturområder.

Nye Holmestrand og Sande

Hof og Holmestrand utredet opprinnelig sammenslåing med Re og Sande. Sande hadde folkeavstemning i september 2015 hvor 53 prosent svarte at kommunen bør fortsette som egen kommune. Kommunestyret i Sande vedtok da å ta resultatet av folkeavstemningen til orientering, men besluttet senere å vurdere kommunesammenslåing på nytt. I en ny folkeavstemning juni 2016 ble det flertall for sammenslåing med Hof og Holmestrand.

Kommunestyret i Sande vedtok 22. juni 2016 å ta initiativ til å danne en ny felles kommune med nye Holmestrand kommune.

Hof og Holmestrand er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon av 18. mars 2016. Den nye kommunens navn blir Holmestrand. Kommunestyrene i begge kommuner vedtok 20. september 2016 å slå seg sammen med Sande. Kommunene er enige om at Sande kommer med i den nye kommunen fra 1. januar 2020.

Fylkesmannen mener sammenslåingen vil gi en kommune som har god kapasitet og god tilgang på kompetanse til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, både velferdstjenester og myndighetsoppgaver, i egen regi. Den nye kommunen vil også gi et bedre grunnlag for en langsiktig og bærekraftig arealforvaltning, samt for et styrket arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima. Den nye kommunen vil gi bedre muligheter for å møte den forventede befolkningsveksten i området, uten at dette går utover viktige vernehensyn.

5.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing.

Departementet tilrår dermed at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Vestfold:

- Tønsberg og Re
- Nye Holmestrand (som fra 1. januar 2018 vil bestå av nåværende Hof og Holmestrand) og Sande

5.7 Telemark

Telemark har 173 307 innbyggere fordelt på 18 kommuner og 15 296 km². Fyresdal er den minste kommunen i innbyggertall med 1 319 innbyggere, mens Skien er størst med 54 316 innbyggere. 9 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 2 har flere enn 15 000 innbyggere.

5.7.1 Kommunenes vedtak

To kommuner i Telemark inngår i én sammenslåing hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Bø og Sauherad

De øvrige kommunene i Telemark har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.7.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Telemark tilrår følgende sammenslåing:

- Bø, Sauherad og Nome

Bø, Sauherad og Nome

Kommunene har vært involvert i flere prosesser. De tre kommunene forhandlet opprinnelig fram en felles intensjonsavtale.

Alle kommunene har arrangert folkemøter. Sauherad gjennomførte en innbyggerundersøkelse som viste at flertallet ønsket sammenslåing med Bø og Nome. I folkeavstemningen i Bø ønsket 47 prosent sammenslåing og 52 prosent at Bø skulle fortsette som egen kommune. Kommunestyret hadde på forhånd vedtatt å følge den rådgivende folkeavstemningen hvis oppslutningen var over 50 prosent. Valgoppslutningen var 42 prosent.

Folkeavstemningen i Nome ga et flertall for å fortsette som egen kommune. Kommunestyret i Nome vedtok 28. april 2016 å fortsette som egen kommune.

Etter dette initierte Bø og Sauherad nye forhandlinger som resulterte i en ny intensjonsavtale mellom de to. Denne fikk oppslutning i innbyggerhøringer i begge kommuner.

Kommunestyret i Bø vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Sauherad.

Tabell 5.7 Kommunene i Telemark med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0806 Skien	54 316	778
0805 Porsgrunn	36 198	164
0814 Bamble	14 138	304
0807 Notodden	12 757	919
0815 Kragerø	10 586	305
0819 Nome	6 585	430
0821 Bø	6 262	263
0826 Tinn	5 894	2 045
0822 Sauherad	4 303	321
0817 Drangedal	4 148	1 063
0834 Vinje	3 726	3 106
0828 Seljord	2 979	715
0829 Kviteseid	2 442	708
0811 Siljan	2 357	214
0833 Tokke	2 228	984
0827 Hjartdal	1 593	791
0830 Nissedal	1 476	905
0831 Fyresdal	1 319	1 280



Figur 5.7 Kart over kommunene i Telemark

Kommunestyret i Sauherad vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Bø.

Høsten 2016 gjorde kommunestyret i Nome et nytt vedtak om at de ønsket nye forhandlinger med Bø og Sauherad. Både Bø og Sauherad vedtok at det ikke var grunnlag for nye forhandlinger nå.

Kommunestyret i Nome vedtok 8. desember 2016 å avslutte saken om eventuell kommunesammenslåing.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Bø og Sauherad er enige om å bygge ny kommune. Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen også bør omfatte Nome. Fylkesmannen viser til at pendlermønsteret i regionen indikerer at disse tre kommunene utgjør en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er derfor viktig at disse tre kommunene sammen ivaretar en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Kommunene har etablert mange felles funksjoner gjennom interkommunale løsninger.

Fylkesmannen ser med uro på situasjonen i kommunene. Alle tre kommuner har økonomiske utfordringer, noe som underbygges av at alle er meldt inn i ROBEK. En sammenslåing av de tre vil skape en ny kommune med mer variert befolknings- og næringssammensetning, noe som vil gi økt robusthet ovenfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk.

Fylkesmannen mener at Bø, Sauherad og Nome har potensial til å bli mindre sårbare og bedre i stand til å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne hvis de slår seg sammen. Samlet vil de tre kommunene også kunne omorganisere en rekke interkommunale samarbeid til kommunale organer under direkte styring av kommunestyret, og dermed styrke lokaldemokratiet.

Fylkesmannen skriver i sin tilråding at dersom prosessen på nasjonalt nivå konkluderer med at Nome fortsetter som egen kommune, vil fylkesmannen anbefale at Bø og Sauherad blir en kommune. Fylkesmannen er likevel tydelig på at dette vil gi store økonomiske utfordringer for Nome, og være ugunstig for regionen som helhet.

5.7.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar sammenslåingen i fylket der kommunene har

fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing.

Departementet tilrår dermed at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåing i Telemark:

- Bø og Sauherad

5.8 Aust-Agder og Vest-Agder

Aust-Agder har 116 673 innbyggere fordelt på 15 kommuner og 9 158 km². Bykle er den minste kommunen i innbyggertall med 952 innbyggere, mens Arendal er størst med 44 576 innbyggere. 8 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 2 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

Vest-Agder har 184 116 innbyggere fordelt på 15 kommuner og 7 277 km². Åseral er den minste kommunen i innbyggertall med 937 innbyggere, mens Kristiansand er størst med 89 268 innbyggere. 6 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 2 kommuner har mer flere enn 15 000 innbyggere.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder fremmet en samlet rapport for begge Agderfylkene, som omfatter alle de 30 kommunene i de to fylkene.

5.8.1 Kommunenes vedtak

To kommuner i Vest-Agder inngår i én sammenslåing hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Lyngdal og Audnedal

Videre har syv kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing:

- Mandal ønsker sammenslåing med Marnardal og Lindesnes.
- Marnardal ønsker sammenslåing med Mandal og Lindesnes.
- Kristiansand ønsker sammenslåing med Songdalen og Søgne.
- Songdalen ønsker sammenslåing med Kristiansand og Søgne
- Vennesla er positiv til sammenslåing med Iveland.
- Farsund ønsker sammenslåing med Kvinesdal og Flekkefjord.
- Evje og Hornnes er positive til sammenslåing med kommunene i regionen.

I tillegg har Gjerstad vedtatt at de er åpne for å vurdere forslag om sammenslåing med kommuner rundt seg.

Birkenes er åpen for dialog med Lillesand om å etablere ny kommune.



Figur 5.8 Kart over kommunene i Aust-Agder

Tabell 5.8 Kommunene i Aust-Agder med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
0906 Arendal	44 576	270
0904 Grimstad	22 692	304
0926 Lillesand	10 702	190
0901 Risør	6 936	193
0914 Tvedestrand	6 051	218
0919 Froland	5 713	645
0928 Birkenes	5 178	674
0937 Evje og Hornnes	3 614	550
0911 Gjerstad	2 511	322
0912 Vegårshei	2 104	356
0929 Åmli	1 856	1 131
0935 Iveland	1 342	262
0940 Valle	1 246	1 265
0938 Bygland	1 200	1 312
0941 Bykle	952	1 467

Arendal er åpen for dialog med kommuner som ønsker å etablere en ny kommune.

De øvrige kommunene i Aust-Agder og Vest-Agder har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.8.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder tilrår følgende sammenslåinger:

- Lyngdal og Audnedal
- Mandal, Marnardal og Lindesnes
- Kristiansand, Søgne, Songdalen, Birkenes og Lillesand; alternativt Kristiansand, Søgne og Songdalen
- Vennesla og Iveland

Lyngdal og Audnedal

Flere kommuner var involvert i starten av prosessen (Farsund, Hægebostad og Lindesnes). Disse kommunene trakk seg underveis, senest Hægebostad etter folkeavstemning i mars 2016. I Audnedal ble det flertall for sammenslåing med Lyngdal og Hægebostad i folkeavstemning i februar

2016. Etter at Hægebostad trakk seg fra prosessen ble det framforhandlet en intensjonsavtale mellom Audnedal og Lyngdal.

Kommunestyret i Audnedal vedtok 26. mai 2016 å bygge en ny kommune sammen med Lyngdal med grunnlag i vedtatt intensjonsavtale. Vedtaket åpnet også for at Hægebostad og/eller Lindesnes kunne komme med i sammenslåingen.

Kommunestyret i Lyngdal vedtok 26. mai 2016 å bygge ny kommune sammen med Audnedal med grunnlag i vedtatt intensjonsavtale. Vedtaket åpnet også for at Hægebostad og/eller Lindesnes kunne komme med i sammenslåingen.

Fylkesmannen mener den nye kommunen vil bidra til å sikre gode og likeverdige tjenester på en bedre måte enn dagens struktur. Sammenslåingen bidrar til å løse Audnedals utfordringer, og styrker også Lyngdal. Fylkesmannen mener at den nye kommunen vil bli mer bærekraftig og økonomisk solid enn dagens to kommuner. Den vil i tillegg dra nytte av virkemidlene i reformen. Fylkesmannen bemerker samtidig at den nye kommunen ikke vil bli noen stor kommune, og at forholdene ligger godt til rette for å kunne etablere større kommuner i området.



Figur 5.9 Kart over kommunene i Vest-Agder

Tabell 5.9 Kommunene i Vest-Agder med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggere	Areal (km ²)
1001 Kristiansand	89 268	277
1002 Mandal	15 600	223
1014 Vennesla	14 425	384
1018 Søgne	11 321	151
1003 Farsund	9 769	263
1004 Flekkefjord	9 090	544
1032 Lyngdal	8 588	391
1017 Songdalen	6 568	216
1037 Kvinesdal	5 988	962
1029 Lindesnes	4 950	316
1021 Marnardal	2 309	395
1046 Sirdal	1 836	1 555
1027 Audnedal	1 765	251
1034 Hægebostad	1 702	461
1026 Åseral	937	888

Mandal, Marnardal og Lindesnes

Kommunene har deltatt i ulike konstellasjoner for sammenslåinger, og involvert innbyggerne i arbeidet. Flere kommuner var involvert i starten av prosessen (Audnedal og Åseral). Disse kommunene trakk seg underveis. En intensjonsavtale mellom Mandal, Marnardal og Lindesnes ble vedtatt på felles kommunestyremøte 4. november 2015.

Lindesnes har gjennomført innbyggerundersøkelse og to folkeavstemninger i kommunereformen. En innbyggerundersøkelse i mai 2015 viste flertall for sammenslåing. En folkeavstemning i desember 2015 var et retningsvalg mellom sammenslåing mot øst eller vest, og ga flertall for sammenslåing med Mandal og Marnardal. I forkant av den siste folkeavstemningen i mars 2016 anbefalte et flertall i kommunestyret innbyggerne å stemme ja til sammenslåingen. I denne folkeavstemningen ble det flertall mot sammenslåing (57 prosent), valgdeltakelsen var 41 prosent.

Kommunestyret i Marnardal vedtok 2. februar 2016 sammenslåing med Mandal og Lindesnes, under forutsetning av at Lindesnes velger det samme.

Kommunestyret i Lindesnes vedtok 26. mai 2016 å fortsette som egen kommune, med bakgrunn i resultatet av siste folkeavstemning.

Bystyret i Mandal vedtok 19. juni 2016 sammenslåing med Marnardal og Lindesnes med grunnlag i inngått intensjonsavtale.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Fylkesmannen viser til at det foreligger en intensjonsavtale for sammenslåing av de tre kommunene. Denne intensjonsavtalen, og løsningene for den nye kommunen, er etter fylkesmannens oppfatning så god at kommunene tilrås slått sammen nå. Fylkesmannen vektlegger også den sterke politiske viljen i Lindesnes til å få til en sammenslåing, samt de ulike resultatene fra innbyggerhøringene i kommunen.

De tre kommunene utgjør sammen med Audnedal en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Arbeidspendlingen fra Lindesnes og Marnardal til Mandal er høy, henholdsvis 20 og 21 prosent. Avstandene er korte. Fra Mandal til Marnardal rådhus er det om lag 24 km og 21 minutter å kjøre, mens det er 13 km og 12 minutter mellom rådhusene i Mandal og Lindesnes.

Fylkesmannen mener en ny kommune i stedet for de tre er hensiktsmessig også i et langsiktig samfunnsmessig perspektiv. I fylkesmannens skisse til langsiktig kommunestruktur på Agder pekes det på fem kommuner med utgangspunkt i dagens faste regionsamarbeid. En sammenslått kommune bestående av Mandal, Marnardal og Lindesnes utgjør (kjernen i) én av disse regionkommunene.

Fylkesmannen mener kommunen vil kunne levere gode tjenester. Kommunen vil også bli stor nok til å være bærekraftig og økonomisk solid. Geografi og samferdsel tilsier at kommunen har en driftsmessig fornuftig avgrensning. Fylkesmannen vurderer at kommunen antakelig vil kunne legge mange av de interkommunale aktivitetene i regionen inn i egen kommune, noe som vil være et demokratisk framskritt. Videre har intensjonsavtalen gode og interessante ambisjoner om innbyggermedvirkning og demokratiutvikling.

Kristiansand, Søgne, Songdalen, Lillesand og Birkenes; alternativt Kristiansand, Søgne og Songdalen

De fem kommunene har utarbeidet intensjonsavtale om å slå seg sammen. Fire av kommunene avholdt i juni 2016 folkeavstemninger, i alle disse ble det flertall mot sammenslåing. Etter dette stoppet prosessen med alle fem kommunene opp, og det ble tatt nye initiativ på hver side av fylkesgrensen.

Bystyret i Kristiansand vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Søgne og Songdalen.

Kommunestyret i Songdalen vedtok 22. juni å godkjenne «at kommunene Songdalen, Søgne og Kristiansand har til hensikt å slå seg sammen til en kommune. ... Songdalen kommune ønsker ikke en sammenslåing mellom kun Kristiansand og Songdalen.»

Kommunestyret i Søgne vedtok 22. juni å avslutte prosessen med kommunesammenslåing med henvisning til rådet de fikk i folkeavstemningen.

Kommunestyret i Birkenes vedtok 22. juni å gå i dialog med Lillesand for å avklare forutsetningene for en mulig ny kommune.

Bystyret i Lillesand vedtok 22. juni å ikke gå videre med nye prosesser om kommunesammenslåing på nåværende tidspunkt.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Fylkesmannen viser til at det foreligger en intensjonsavtale for sammenslåing av de fem kommu-

nene. Alle kommunene har lagt ned et omfattende arbeid med kommunereformen. Det har vært en sterk politisk vilje til å få til sammenslåing. Det har vært flere former for innbyggerinvolvering og -høring i kommunene. Disse har gitt ulike resultat med hensyn til støtte til sammenslåing.

En ny kommune bestående av dagens fem kommuner vil få over 120 000 innbyggere og bli en av de større bykommunene i Norge. Fylkesmannen mener en slik kommune vil ha ressurser til både å ta på seg nye oppgaver, drive utviklingsarbeid, og sikre tjenester i alle deler av den nye kommunen. Intensjonsavtalen har også forslag om politiske direktevalgte kommunedelsutvalg. Fylkesmannen mener kommunen vil være stor nok til å kunne håndtere det meste av oppgavene som i dag løses gjennom svært omfattende interkommunale samarbeid.

Kommunene har et tett og omfattende samarbeid gjennom Knutepunkt Sørlandet, som også inkluderer Vennesla og Iveland. Alle syv kommunene er et svært tett integrert bo- og arbeidsmarked, med høye pendlingstall. Det foregår allerede et utstrakt samarbeid om felles areal- og transportplanlegging, og utfordringene på dette feltet vil være økende.

Fylkesmannen mener sammenslåing av Kristiansand, Søgne og Songdalen er et alternativ dersom Stortinget ikke ønsker å vedta sammenslåing av alle fem kommunene.

Innbyggertallet i en slik kommune vil være om lag 107 000. Fylkesmannen mener kommunen fortsatt vil være solid og stor. Sammenslåing av disse tre kommunene vil også gi en kommune som er økonomisk solid i kraft av sin størrelse.

Sammenslåing av kommunene uten Lillesand og Birkenes gir redusert effekt når det gjelder å håndtere planlegging og arealbruksutfordringene i storbyregionen Eksempelvis vil kommunegrensen mot Lillesand fortsatt gå gjennom næringsområdet Sørlandsparken. Muligheten for å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid i knutepunktregionen vil også bli mindre.

Vennesla og Iveland

Kommunene utarbeidet intensjonsavtale om sammenslåing. En felles innbyggerundersøkelse viste flertall for sammenslåing i Vennesla, og flertall mot sammenslåing i Iveland. Det ble også avholdt folkeavstemning i Iveland hvor flertallet stemte for å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Vennesla vedtok 16. juni sammenslåing med Iveland, under forutsetning av at Iveland vedtok det samme.

Kommunestyret i Iveland vedtok 22. juni på bakgrunn av innbyggerhøringene å ikke gå videre i drøftingene om sammenslåing med Vennesla.

Fylkesmannen viser til at det foreligger en intensjonsavtale for sammenslåing av de to kommunene. Den nye kommunen vil få omlag 15 700 innbyggere. Fylkesmannen mener kommunen vil ha nådd en akseptabel størrelse for å sikre gode og likeverdige tjenester for innbyggerne. Den nye kommunen vil etter fylkesmannens oppfatning være økonomisk solid, med forventet vekst i folketall fram mot 2040. Kommunen vil måtte samarbeide med nye Kristiansand om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

5.8.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar sammenslåingen i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.8.3.1 Særskilte vurderinger

Mandal, Marnardal og Lindesnes

To av de tre kommunestyrene har fattet vedtak om sammenslåing. Marnardal ønsker ikke å slå seg sammen med Mandal med mindre Lindesnes også inngår i den nye kommunen. Lindesnes sitt vedtak om å fortsette som egen kommune sperrer dermed for en sammenslåing som ut fra regionale hensyn er hensiktsmessig.

Lindesnes har gjennomført flere innbyggerhøringer i reformen. Høringene har gitt ulikt resultat med hensyn til støtte eller motstand mot sammenslåing. I sin sluttbehandling av reformen valgte flertallet i kommunestyret å følge resultatene fra den siste folkeavstemningen som viste flertall blant de frammøtte for å fortsette som egen kommune.

Av Lindesnes' egen utredning i kommunereformen framgår det at det er tydelige fordeler og få ulemper ved å bygge en ny kommune sammen med Marnardal og Mandal. Det er utfordrende for Lindesnes å ha kompetanse på spesialiserte tjenester, noe som gjør kommunen sårbar innenfor mange tjenesteområder. I dag løses dette gjennom interkommunalt samarbeid, noe som vurderes å gi et betydelig administrativt merarbeid og

reduisert politisk styring både plan- og budsjettmessig.

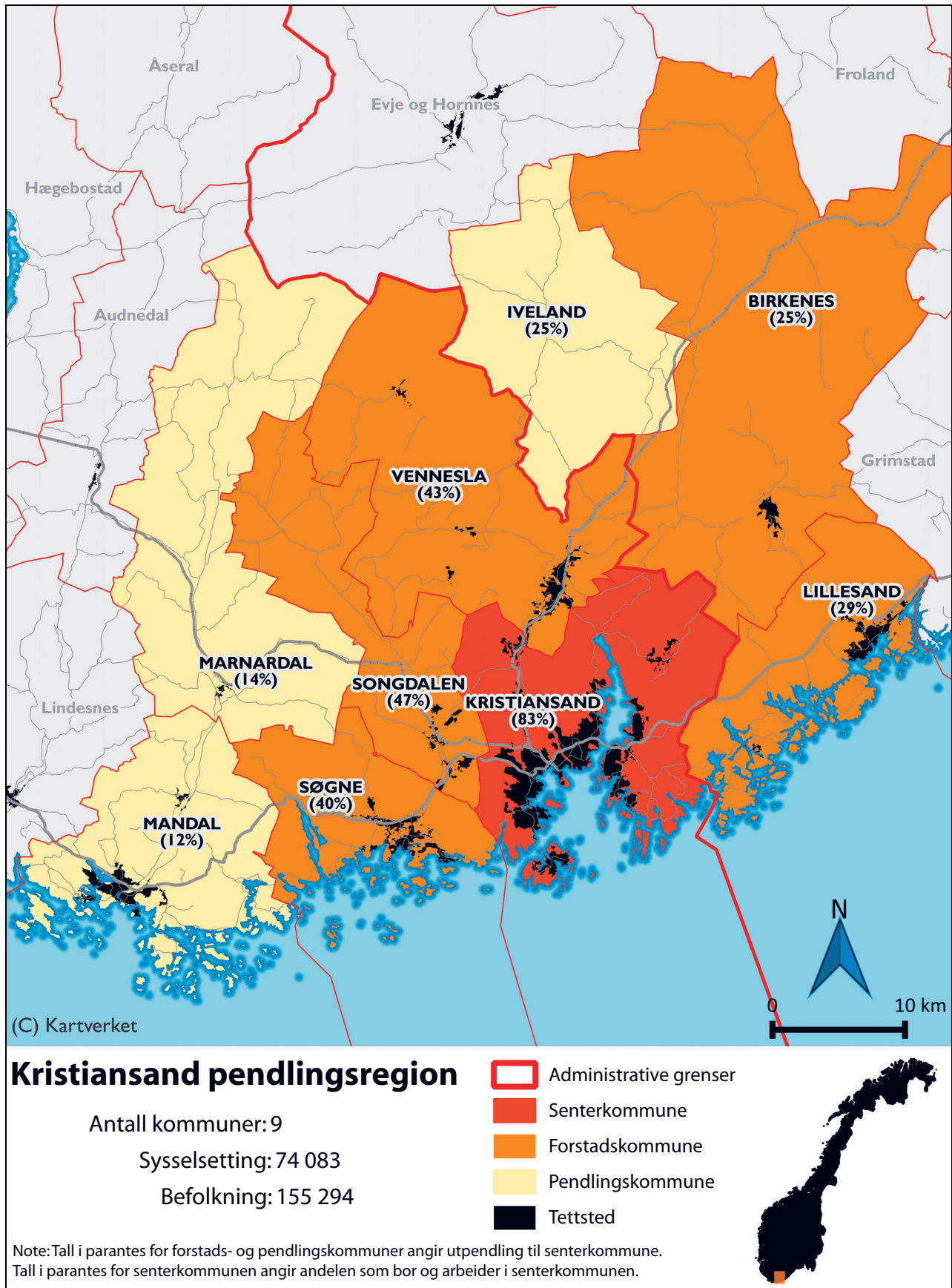
Utredningen peker på at områder som samfunns- og næringsutvikling er krevende å håndtere i dagens kommune, og at kommunen ikke har egne ressurser til å arbeide med dette. Det trekkes også fram at kommunen har lite ressurser og kompetanse til å jobbe med tiltak for å møte framtidige utfordringer, for eksempel som følge av aldrende befolkning. Det pekes på at sammenslåing med Marnardal og Mandal er svaret på svært mange av de utfordringene som Lindesnes har i dag, og at en ny kommune vil svare godt på målene for reformen.

For Marnardal viser kommunens egen utredning at kommunen ikke har tilstrekkelig økonomi eller kompetanse til å levere alle lovpålagte tjenester i egen regi, noe som har ført til et omfattende interkommunalt samarbeid. Utredningen peker på at å fortsette som egen kommune innebærer at Marnardal fortsatt må kjøpe tjenester av andre kommuner, med liten påvirkning på budsjettene til disse samarbeidene. Å fortsette som egen kommune vil også innebære svært krevende prioriteringer i framtidens budsjetter, hvor blant annet tjenestekvalitet og skolestruktur må debatteres.

Også i Mandal viser kommunens egen utredning at det er langt flere fordeler for kommunen og dens innbyggere ved å slå seg sammen med Lindesnes og Marnardal framfor å fortsette alene. Det legges særlig vekt på at det i planene for den nye kommunen er mange elementer med positive konsekvenser for dagens barn og unge, samtidig som hele prosessen dreier seg om å sikre dagens unge gode tjenester som voksne.

De tre kommunene er en del av samme bo- og arbeidsmarked, og er tett integrert også gjennom samarbeid i regionrådet. Det er høy arbeidspending fra Lindesnes og Marnardal til Mandal. En ny kommune bestående av Mandal, Marnardal og Lindesnes vil bidra til å sikre gode og likeverdige tjenester på en bedre måte enn dagens struktur, og vil også bli mer bærekraftig og økonomisk solid enn dagens tre kommuner. En ny kommune bestående av de tre kommunene anses å være en framtidsrettet løsning som vil stå seg over lang tid i et samfunnsmessig perspektiv, jf. også fylkesmannens tilråding om kommunestrukturen på Agder på lang sikt.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor sammenslåing av Mandal, Marnardal og Lindesnes.



Figur 5.10 Pendlingskart for Kristiansandregionen¹

¹ NIVI Rapport 2016:4: Dokumentasjon av dagens kommuneinndeling med vekt på geografiske typeproblemer

Kristiansand, Søgne og Songdalen

To av de tre kommunestyrene har fattet vedtak om sammenslåing. Songdalen ønsker ikke å slå seg sammen med Kristiansand med mindre Søgne også inngår i den nye kommunen. Søgne sitt vedtak om å fortsette som egen kommune sperrer dermed for en sammenslåing som ut fra regionale hensyn er hensiktsmessig.

Det har vært en sterk og tverrpolitisk vilje til å få til sammenslåing i Kristiansandregionen. Ulike innbyggerhøringer har gitt flertall både for og mot sammenslåing i kommunene.

Kommunene er en del av samme bo- og arbeidsmarked, jf. figur 5.10, og er tett integrert også gjennom samarbeid i regionrådet.

Kommunenes egen utredning viser at det er særlig innenfor helhetlig og samordnet samfunnsutvikling at dagens kommunestruktur er uhen-siktsmessig. Det pekes på at utdaterte kommunegrensener gir utfordringer for kommunenes muligheter til å nå nasjonale mål om klima, samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og næringsutvikling, samt å legge til rette for best mulig levekår og sikkerhet for sine innbyggere. For Søgnes del vises det til at kommunen har lite ressurser til å være en selvstendig samfunnsutvikler. For Songdalen vil et utstrakt plansamarbeid med nabokommunene være en forutsetning for å løse de samfunnsmessige utfordringene regionen står overfor. Selv for Kristiansand framgår det at kommunen alene ikke kan være en god nok tilrettelegger for næringslivet i regionen. En videreføring av dagens kommunegrensener vurderes på lang sikt å svekke Kristiansandsregionens sentrale utviklingsrolle for Agder, noe som vil være negativt for landsdelens felles interesser også i et nasjonalt perspektiv.

Fylkesmannen viser til at en ny kommune bestående av Kristiansand, Søgne og Songdalen vil bidra til å sikre gode og likeverdige tjenester på en bedre måte enn dagens struktur. Kommunen vil også bli mer bærekraftig og økonomisk solid enn dagens tre kommuner. Både Songdalen og Søgne vurderer selv at kommunene driver effektivt og leverer gode tjenester til innbyggerne. Begge kommuner har imidlertid utfordringer med tilgang på spesialistkompetanse til å løse enkelte oppgaver, og er avhengig av samarbeid med andre om dette. Med uendrede kommunegrensener forventes denne avhengigheten å øke i årene framover.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor sammenslåing av Kristiansand, Søgne og Songdalen.

5.8.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Vest-Agder:

- Lyngdal og Audnedal
- Mandal, Marnardal og Lindesnes
- Kristiansand, Søgne og Songdalen

5.9 Rogaland

Rogaland har 472 024 innbyggere fordelt på 26 kommuner og 9 377 km². Utsira er den minste kommunen i innbyggertall med 201 innbyggere, mens Stavanger er størst med 132 729 innbyggere. 12 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 8 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.9.1 Kommunenes vedtak

Fem kommuner i Rogaland inngår i to sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Stavanger, Rennesøy og Finnøy
- Sandnes og Forsand

Videre har fem kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing:

- Eigersund ønsker sammenslåing med Lund og/eller Sokndal.
- Haugesund ønsker sammenslåing med sine nabokommuner.
- Time ønsker sammenslåing med Hå og Klepp
- Strand ønsker sammenslåing med Hjelmeland og eventuelt Forsand.
- Tysvær er positiv til sammenslåing med Bokn.

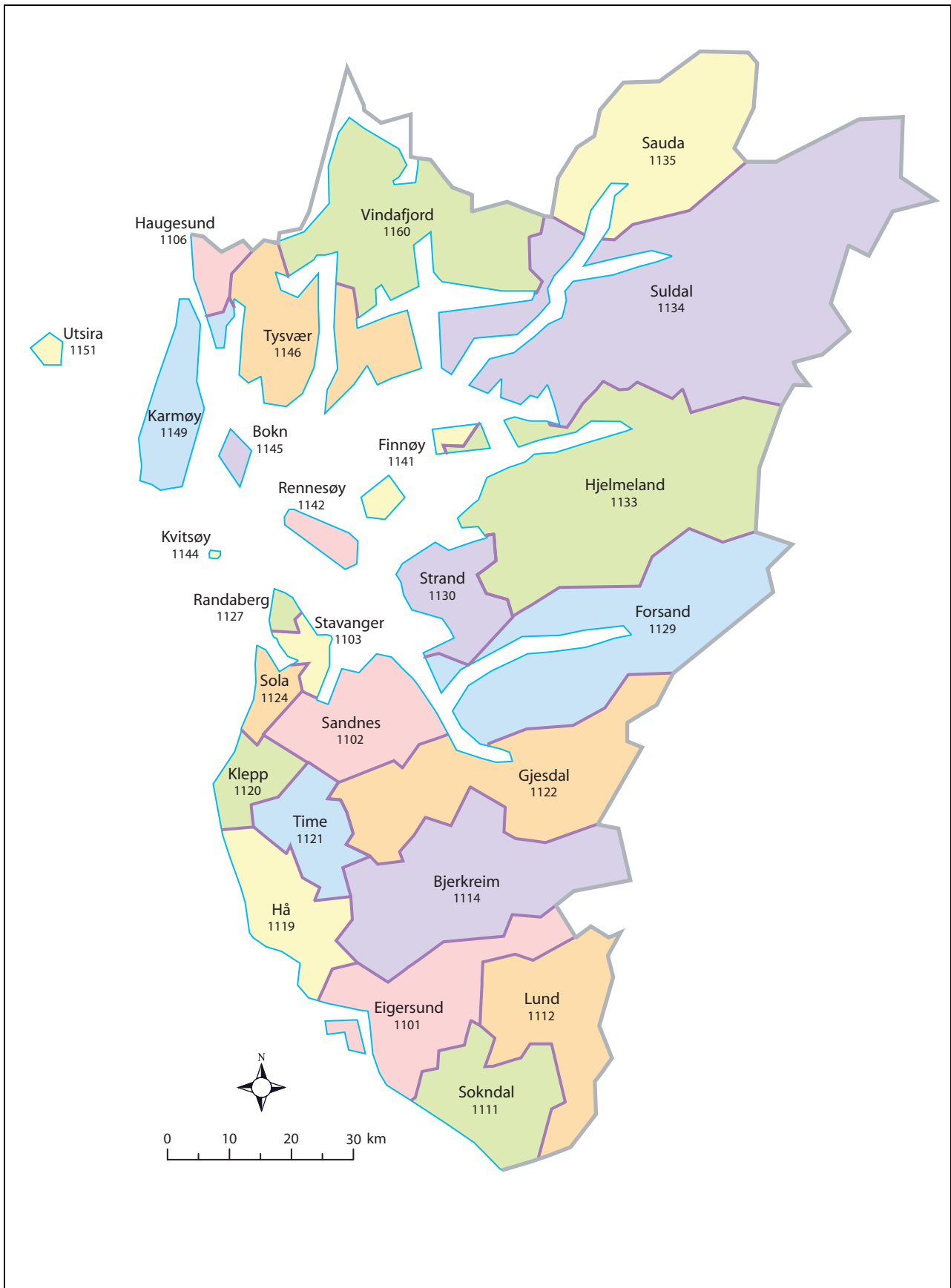
I tillegg har Gjesdal vedtatt at prinsippdokumentet «Muligheter ved en ny kommune utredet av kommunene Forsand og Gjesdal» er et godt grunnlag for å etablere en ny kommune.

De øvrige kommunene i Rogaland har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.9.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Rogaland tilrår følgende sammenslåinger:

- Stavanger, Rennesøy og Finnøy
- Forsand og Strand
- Sokndal og Eigersund



Figur 5.11 Kart over kommunene i Rogaland

Tabell 5.10 Kommunene i Rogaland med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1103 Stavanger	132 729	71
1102 Sandnes	75 497	304
1149 Karmøy	42 229	230
1106 Haugesund	37 166	73
1124 Sola	26 016	69
1120 Klepp	19 042	113
1119 Hå	18 800	258
1121 Time	18 656	183
1101 Eigersund	14 899	432
1130 Strand	12 662	218
1122 Gjesdal	11 902	618
1146 Tysvær	11 041	425
1127 Randaberg	10 873	25
1160 Vindafjord	8 828	621
1142 Rennesøy	4 892	66
1135 Sauda	4 760	546
1134 Suldal	3 853	1 737
1111 Sokndal	3 316	295
1112 Lund	3 259	408
1141 Finnøy	3 235	104
1114 Bjerkreim	2 826	651
1133 Hjelmeland	2 708	1 089
1129 Forsand	1 245	780
1145 Bokn	855	47
1144 Kvitsøy	534	6
1151 Utsira	201	6

Stavanger, Rennesøy og Finnøy

Rennesøy og Finnøy hadde folkeavstemning i juni 2016, med alternativene «Utstein» (bestående av kommunene Randaberg, Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy) og Stavanger. Det ble i begge kommunene flertall for sammenslåing med Stavanger.

Stavanger gjennomførte nabopratt med Sola og Sandnes, etter at Randaberg takket nei til å delta i prosessen. De tre kommunene signerte et prin-

sippdokument for en ny kommune omtalt som Nord-Jæren kommune. Prinsippdokumentet ble lagt fram til folkeavstemning 30. mai 2016. Mens det ble nei i Sandnes og Sola til å danne Nord-Jæren kommune, sa 57 prosent av innbyggerne i Stavanger ja til Nord-Jæren kommune.

Kommunestyret i Stavanger vedtok 13. juni 2016 sammenslåing med Finnøy og Rennesøy. I vedtaket åpnes det også for å invitere flere kommuner inn i sammenslåingen.

Kommunestyret i Rennesøy vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Finnøy og Stavanger. Rennesøy er åpne for at flere kommuner skal inngå i sammenslåingen, særlig Randaberg kommune.

Kommunestyret i Finnøy vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Rennesøy og Stavanger. Det åpnes også for at flere kommuner blir med i sammenslåingen.

Fylkesmannen peker på at Rennesøy, Finnøy og Stavanger har ulike utfordringer, fra storbyutfordringer i Stavanger til de spesielle utfordringene som er knyttet til de vegløse øysamfunnene i Finnøy. Kommunene har vist stor vilje og engasjement for å få til en god sammenslåing.

Forsand og Strand

Forsand kommune var først i prosess med kommunene Strand og Hjelmeland. De tre kommunene utarbeidet en intensjonsavtale og gjennomførte blant annet en innbyggerundersøkelse. I undersøkelsen var det flertall i Forsand mot sammenslåing av de tre kommunene. Innbyggerne i Strand ønsket sammenslåing, og kommunestyret i Strand vedtok at de ønsket sammenslåing med Forsand 15. juni 2016.

Forsand og Sandnes utarbeidet deretter et prinsippdokument for sammenslåingen av de to kommunene. Forsand gjennomførte en innbyggerundersøkelse der innbyggerne skulle ta stilling til om de ønsket sammenslåing med Sandnes, Strand eller Gjesdal. 50 prosent av innbyggerne ønsket sammenslåing med Sandnes, 42 prosent ønsket Strand og 3 prosent Gjesdal.

Strand og Hjelmeland tok opp arbeidet med ny intensjonsavtale vinteren 2016/2017. I folkeavstemningen i Hjelmeland ble det flertall mot sammenslåing, og kommunestyret vedtok å fortsette som egen kommune. Kommunestyret i Strand vedtok at de ønsket sammenslåing med Hjelmeland, med en åpning for at også Forsand blir med i sammenslåingen.

Kommunestyret i Strand vedtok 15. juni 2016 sammenslåing med Forsand.

Kommunestyret i Sandnes vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Forsand.

Kommunestyret i Forsand vedtok 7. september 2016 sammenslåing med Sandnes.

Fylkesmannen tilrår en sammenslåing av Strand og Forsand. Fylkesmannen viser til at kommunene langt på vei kan defineres som ett felles bo- og arbeidsmarked. Det er relativt stor arbeidspendling mellom de to kommunene.

Forsand er i dag en del av Ryfylkeregionen, med et godt etablert samarbeid på viktige områ-

der. Kommunene i Ryfylke har en rekke felles utfordringer. Fylkesmannen mener at en sammenslåing av Strand og Forsand kan bli et første steg i det som kan bli flere endringer av kommunestrukturen i Ryfylke.

Fylkesmannen mener at en ny kommune bestående av Forsand og Sandnes ikke gir en hensiktsmessig struktur ut fra regionale hensyn, og at dette heller ikke vil være en framtidsrettet struktur. Stortinget har vedtatt at Ryfast skal være veien mellom Ryfylke og Nord-Jæren. Fastlands-sambandet til Ryfylke gjennom Ryfast er under bygging. Stortinget la i sin godkjenning av utbyggingen til grunn at Ryfast skal erstatte dagens ferjesamband.

Samtidig viser fylkesmannen til at kommunestyret i Forsand har lagt til grunn at de ikke kan fortsette som egen kommune, med særlig vekt på utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet på viktige tjenestoområder. Dette er en vurdering fylkesmannen deler.

Sokndal og Eigersund

Kommunestyret i Eigersund vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Lund og Sokndal.

Kommunestyret i Sokndal vedtok 13. juni 2016 at de ikke ønsker kommunesammenslåing. Der som det blir sammenslåing, ønsker Sokndal sammenslåing med Eigersund, Lund, Bjerkreim og eventuelt flere.

Fylkesmannen har fra første fase i reformprosessen rådet de fire kommunene i Dalane (Lund, Sokndal, Eigersund og Bjerkreim) til å gjennomføre nabosamtaler og vurdere framtidig struktur. Fylkesmannen mener en sammenslått kommune bestående av hele Dalane med til sammen om lag 24 000 innbyggere vil oppfylle mål og kriterier i reformen. Dalane er en region med felles identitet og felles utfordringer blant annet når det gjelder økonomi og kompetanse. Kommunene er relativt tett integrert når det gjelder bosetting og sysselsetting.

Sokndal og Eigersund var først ute med en formell dialog om å danne ny kommune. Det har vært god kontakt mellom de to kommunene. Fylkesmannen mener på faglig grunnlag at kommunestrukturen i Dalane bør endres, spesielt ut fra hensynet til å kunne ha en forsvarlig kapasitet og kompetanse i basistjenestene, samt hensynet til økonomiske utfordringer og å ha en forsvarlig og samordnet langsiktig samfunnsutvikling. Samtidig som fylkesmannen tilrår en sammenslåing mellom Sokndal og Eigersund, mener fylkesmannen at alle de fire kommunene i Dalane på sikt bør bli én kommune.

5.9.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing.

5.9.3.1 Særskilte vurderinger

Forsand og Sandnes

Som vist over tilrår fylkesmannen at vedtaket om sammenslåing av Sandnes og Forsand ikke følges opp. Forsand er en del av Ryfylke og har flere interkommunale samarbeid blant annet med Strand og Hjelmeland, og er medlem av Ryfylke IKS.

Utgangspunktet i kommunereformen er at kommuner som selv ønsker å slå seg sammen, skal vedtas av Stortinget, med mindre det er særlige hensyn som tilsier noe annet. Forsand er en liten kommune som har behov for å bli en del av en større kommune, og departementet foreslår derfor at Sandnes og Forsand slås sammen i tråd med kommunestyrenes egne vedtak.

Staten vil ikke bidra til finansiering av et eventuelt nytt ferjesamband. Det aktuelle ferjesambandet gjelder en intern strekning i Rogaland, og det er derfor fylkeskommunen som skal behandle og avgjøre en eventuell søknad om ruteløyve. Rogaland fylkeskommune må som garantist for bompengelånet vurdere hvilke eventuelle konsekvenser et nytt ferjesamband kan få for bompengeinntektene i Ryfast-sambandet.

5.9.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Rogaland:

- Stavanger, Rennesøy og Finnøy
- Forsand og Sandnes

5.10 Hordaland

Hordaland har 519 963 innbyggere fordelt på 33 kommuner og 15 437 km². Modalen er den minste kommunen i innbyggertall med 383 innbyggere, mens Bergen er størst med 278 556 innbyggere. 16 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 6 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.10.1 Kommunenes vedtak

Tretten kommuner i Hordaland inngår i fem sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Fjell, Sund og Øygarden
- Radøy, Lindås og Meland
- Os og Fusa
- Ullensvang, Odda og Jondal
- Voss og Granvin

Videre har fire kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Bergen ønsker sammenslåing med Osterøy, Vaksdal og Samnanger.
- Stord ønsker sammenslåing med Fitjar.
- Ulvik ønsker sammenslåing med en eller flere av kommunene Eidfjord, Granvin og Ullensvang.
- Kvam ønsker sammenslåing med Samnanger.

De øvrige kommunene i Hordaland har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.10.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Hordaland tilrår følgende sammenslåinger:

- Fjell, Sund og Øygarden
- Radøy, Lindås og Meland
- Os og Fusa
- Ullensvang, Odda og Jondal
- Voss og Granvin

Fjell, Sund og Øygarden

Fjell, Sund og Øygarden ble i mars 2016 enige om intensjonsavtalen for nye Øygarden kommune. I etterkant av dette ble det arrangert folkemøter i de tre kommunene. Alle husstandene i kommunene fikk også brosjyre med informasjon om sammenslåingen, og det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse. Et flertall av innbyggerne i Fjell og Sund var positive til sammenslåing, mens et flertall av innbyggerne i Øygarden var mot.

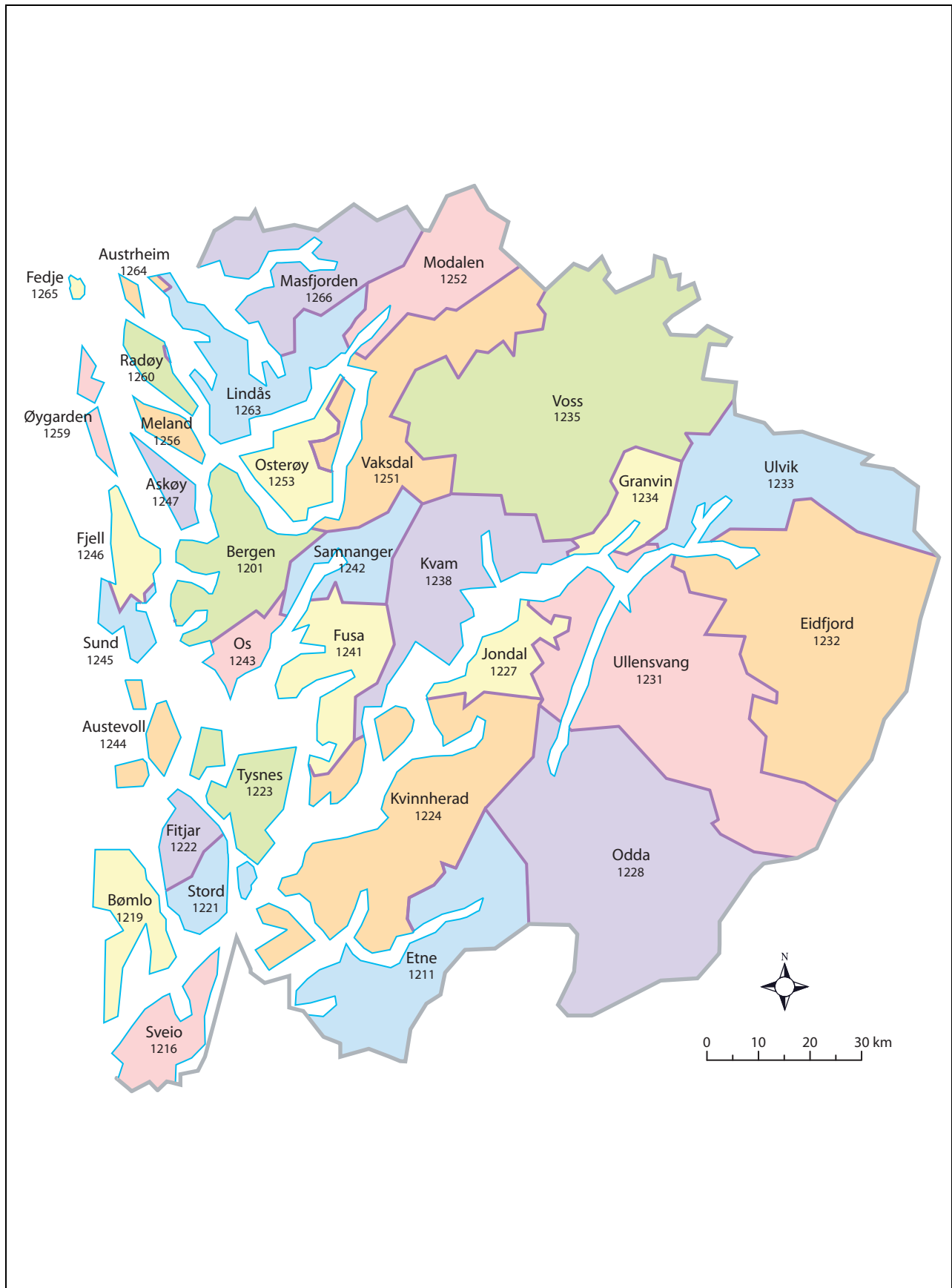
Kommunestyret i Fjell vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Sund og Øygarden.

Kommunestyret i Sund vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Øygarden og Fjell.

Kommunestyret i Øygarden vedtok 20. juni 2016 sammenslåing med Fjell og Sund.

Tabell 5.11 Kommunene i Hordaland med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1201 Bergen	278 556	465
1247 Askøy	28 821	101
1246 Fjell	25 204	148
1243 Os	20 152	140
1221 Stord	18 821	144
1263 Lindås	15 731	475
1235 Voss	14 514	1 806
1224 Kvinnherad	13 241	1 091
1219 Bømlo	11 806	247
1238 Kvam	8 423	616
1253 Osterøy	8 026	255
1256 Meland	8 021	93
1245 Sund	7 058	100
1228 Odda	7 025	1 616
1216 Sveio	5 656	246
1244 Austevoll	5 156	117
1260 Radøy	5 128	111
1259 Øygarden	4 913	67
1211 Etne	4 135	735
1251 Vaksdal	4 123	715
1241 Fusa	3 895	378
1231 Ullensvang	3 377	1 399
1222 Fitjar	3 189	142
1264 Austrheim	2 884	58
1223 Tysnes	2 847	255
1242 Samnanger	2 488	269
1266 Masfjorden	1 710	556
1233 Ulvik	1 131	721
1227 Jondal	1 108	247
1234 Granvin	933	212
1232 Eidfjord	921	1 491
1265 Fedje	587	9
1252 Modalen	383	412



Figur 5.12 Kart over kommunene i Hordaland

Radøy, Lindås og Meland

Prosessen startet med at åtte kommuner i Nord-Hordland (Lindås, Radøy, Meland, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Modalen, Osterøy), i tillegg til Gulen i Sogn og Fjordane, utredet et grunnlag for sammenslåing. Osterøy avsluttet prosessen tidlig, og det ble laget en intensjonsavtale for de øvrige åtte kommunene. Lindås og Radøy gjennomførte innbyggerundersøkelser som viste flertall for sammenslåing, mens det i innbyggerundersøkelsen i Fedje var flertall mot sammenslåing. Meland, Austrheim, Masfjorden, Modalen og Gulen avholdt folkeavstemninger der det ble flertall mot sammenslåing. Parallelt med denne prosessen tok Lindås, Radøy og Meland initiativ til forhandlinger seg imellom. Resultatet ble at disse tre kommunene vedtok sammenslåing. De øvrige fem kommunene vedtok å fortsette som egne kommuner.

Kommunestyret i Radøy vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Meland og Lindås.

Kommunestyret i Lindås vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Radøy og Meland.

Kommunestyret i Meland vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Lindås og Radøy.

Os og Fusa

Prosessen involverte opprinnelig de fem kommunene Austevoll, Fusa, Os, Tysnes og Samnanger. Etter at de andre kommunene trakk seg ut, utarbeidet Os og Fusa en intensjonsavtale for sammenslåingen. Begge kommunene gjennomførte en innbyggerundersøkelse som viste flertall for sammenslåing,

Kommunestyret i Os vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Fusa.

Kommunestyret i Fusa vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Os.

Ullensvang, Odda og Jondal

Prosessen startet med at Hardangerrådet tok initiativ til å utrede grunnlaget for å slå sammen de syv kommunene i Hardanger til én kommune. Denne prosessen ble skrinlagt etter at Ullensvang, Eidfjord, Ulvik og Granvin tok initiativ til å utrede sammenslåing av disse fire kommunene. Underveis ble det tatt initiativ til å utrede sammenslåing av Ullensvang, Jondal og Odda. Ullensvang hadde i tillegg en intensjonsavtale med øvrige kommuner i Indre Hordaland: Eidfjord, Ulvik og Granvin. Dette alternativet falt bort da Eidfjord stemte nei til sammenslåing.

Til slutt ble det lagt opp til et felles løp mellom Ullensvang, Odda og Jondal, der de utarbeidet en intensjonsavtale. 23. mai 2016 arrangerte kommunene folkeavstemning. Resultatet ble et flertall for sammenslåing i Odda og Ullensvang, mens det i Jondal var et flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Odda vedtok 8. juni 2016 sammenslåing med Ullensvang og Jondal.

Kommunestyret i Ullensvang vedtok 19. september 2016 sammenslåing med Odda og Jondal.

Kommunestyret i Jondal vedtok 5. oktober 2016 sammenslåing med Ullensvang og Odda.

Voss og Granvin

For kommunene i Indre Hardanger ble det satt i gang en prosess for å avklare grunnlaget for sammenslåing av Eidfjord, Ullensvang, Ulvik og Granvin. Det ble utarbeidet en intensjonsavtale mellom kommunene som ble hørt gjennom folkeavstemning og innbyggerhøring. Granvin herad ønsket en sammenslåing av minst tre av disse fire kommunene. Det ble også utarbeidet en intensjonsavtale mellom Voss og Granvin, og også mellom Granvin og Kvam. Det ble gjennomført folkeavstemning i Granvin om de ulike alternativene. Flertallet ønsket en sammenslåing med kommuner i Indre Hardanger. 40 prosent ønsket sammenslåing med Voss.

Eidfjord vedtok å fortsette som egen kommune. Ullensvang vedtok sammenslåing med Odda og Jondal.

Heradstyret i Granvin vedtok 15. juni 2016 sammenslåing med minst to av kommunene Eidfjord, Ullensvang og Ulvik. Dersom det ikke blir sammenslåing med minst to av disse kommunene, ønsker Granvin å slå seg sammen med Voss.

Kommunestyret i Voss vedtok 23. juni 2016 sammenslåing med en eller flere av kommunene Vik, Aurland og Granvin.

Fylkesmannens samlede vurdering av sammenslåingene

Gjennom den frivillige prosessen blir det nå etablert en ny kommunestruktur i Hordaland der 115 591 innbyggere får nye kommuner. Etter fylkesmannens vurdering er denne nye strukturen framtidsrettet. Fylkesmannen mener at det ikke er fattet vedtak om sammenslåinger i den frivillige prosessen som skaper utfordringer eller uheldige bindinger for videre reformarbeid.

Fylkesmannen viser til at det de siste 20–30 årene er bygd opp et omfattende nettverk av interkommunalt samarbeid på tvers av kommunegren-

sene i fylket for å løse ressurskrevende oppgaver. Dette samarbeidet har utviklet seg gradvis. For de åtte Nordhordlandskommunene, inkludert Gulen i Sogn og Fjordane, dreier det seg for eksempel om rundt 25 ulike samarbeidstiltak, interkommunale selskap og bilaterale avtaler. Fylkesmannen legger til grunn at den geografiske avgrensingen for disse samarbeidsarenaene i hovedsak også er en god indikator på en naturlig framtidig kommunestruktur. Ved en sammenslåing av de kommuner som i dag har et slikt omfattende samarbeid, kan både tjenestekvalitet og -kvantitet bli opprettholdt, samtidig som sammenslåing vil bidra til effektiv administrativ ressursbruk, og at vedtak, budsjett og strategier blir tilbakeført til kommunestyrenes demokratiske styring.

5.10.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing.

Departementet tilrår dermed at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Hordaland:

- Fjell, Sund og Øygarden
- Radøy, Lindås, og Meland
- Os og Fusa
- Ullensvang, Odda og Jondal
- Voss og Granvin

5.11 Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane har 110 226 innbyggere fordelt på 26 kommuner og 18 619 km². Solund er den minste kommunen i innbyggertall med 794 innbyggere, mens Førde er størst med 13 009 innbyggere. 17 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, mens ingen kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.11.1 Kommunenes vedtak

Syv kommuner i Sogn og Fjordane inngår i tre sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
- Selje og Eid
- Hornindal og Volda (Møre og Romsdal)

Videre har fire kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Sogndal ønsker sammenslåing med Balestrand, Leikanger, Luster og eventuelt andre kommuner som ønsker det.
- Fjaler er positive til sammenslåing med en eller flere av kommunene Hyllestad, Askvoll og Solund og/eller kommunene Førde, Naustdal, Gaular, Jølster.
- Vågsøy ønsker sammenslåing med Selje og Vanylven, eller eventuelt andre kystkommuner.
- Stryn ønsker sammenslåing med Hornindal.

I tillegg har Årdal og Lærdal primært ønsket å være del av en større kommune i Sogn, men vedtok å stå alene da forhandlingene med de øvrige kommunene ikke førte fram.

De øvrige kommunene i Sogn og Fjordane har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.11.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane tilrår følgende sammenslåinger:

- Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
- Selje og Eid
- Sogndal, Balestrand og Leikanger
- Hornindal og Volda (Møre og Romsdal) (omtales i kapittel 5.12)

Førde, Naustdal, Gaular og Jølster

Kommunene startet prosessen høsten 2014. Utgangspunktet var alle de fem kommunene i *Samarbeid i Sunnfjord (SiS)*, det vil si også Flora kommune. I tillegg var nabokommunene i HAFS (Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund) og Gloppen kommune med i en felles utredning med flere alternativer. Det ble laget intensjonsavtaler for alle alternativene. I oktober 2015 var det innbyggerundersøkelser i alle kommunene om de ulike alternativene, noe som viste at det ikke var oppslutning om alternativet med alle ti kommuner. I april 2016 gjennomførte kommunene enten folkeavstemninger eller nye innbyggerundersøkelser. De viste flertall for sammenslåing av de fire kommunene Førde, Naustdal, Gaular og Jølster.

Kommunestyret i Førde vedtok 28. april 2016 sammenslåing med Naustdal, Gaular og Jølster.

Kommunestyret i Jølster vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Førde, Gaular og Naustdal.

Kommunestyret i Gaular vedtok 28. juni 2016 sammenslåing med Førde, Naustdal og Jølster.



Figur 5.13 Kart over kommunene i Sogn og Fjordane

Tabell 5.12 Kommunene i Sogn og Fjordane med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1432 Førde	13 009	586
1401 Flora	11 999	693
1420 Sogndal	7 941	746
1449 Stryn	7 218	1 377
1443 Eid	6 064	469
1439 Vågsøy	6 031	177
1445 Gloppen	5 783	1 030
1424 Årdal	5 363	977
1426 Luster	5 151	2 706
1416 Høyanger	4 190	905
1438 Bremanger	3 847	833
1428 Askvoll	3 065	326
1431 Jølster	3 049	671
1430 Gaular	2 966	582
1429 Fjaler	2 862	417
1433 Naustdal	2 848	369
1441 Selje	2 791	226
1417 Vik	2 722	833
1411 Gulen	2 371	597
1419 Leikanger	2 332	180
1422 Lærdal	2 159	1 342
1421 Aurland	1 787	1 468
1413 Hyllestad	1 438	259
1418 Balestrand	1 288	430
1444 Hornindal	1 198	192
1412 Solund	794	228

Kommunestyret i Naustdal vedtok 30. juni 2016 sammenslåing med Førde, Gaular og Jølster.

Fylkesmannen mener prosessen har vært omfattende og grundig, og med god informasjon til innbyggerne. Etter fylkesmannens vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsettingene i kommunereformen og kriteriene for god kommunestruktur. Den nye kommunen får en størrelse på 2 200 km² og nesten 22 000 innbyggere. Kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarkedsom-

råde. Det ligger til rette for at den nye kommunen blir et funksjonelt område for samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt.

Selje og Eid

Selje og Eid utredet ulike alternativer for sammenslåing i reformen. Selje inngikk intensjonsavtale med Vågsøy, samt Vanylven i Møre og Romsdal, mens Eid inngikk intensjonsavtale med Gloppen.

Høsten 2016 sonderste kommunene vidare om mulighetene for å enes om en sammenslåing. Eid og Selje inngikk intensjonsavtale om sammenslåing i januar 2017.

Kommunestyret i Eid vedtok 26. januar 2017 sammenslåing med Selje.

Kommunestyret i Selje vedtok 26. januar 2017 sammenslåing med Eid.

Fylkesmannen mener en ny kommune bestående av Eid og Selje langt på vei oppfyller målene i reformen. Fylkesmannen viser til at Seljes utfordringer tilsier at kommunen bør bli del av en større kommune. En sammenslåing av Selje og Eid vil gi en ny kommune som kan bidra til å sikre bedre og likeverdige tjenester til innbyggerne. Det blir enklere for den nye kommunen å skaffe tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, ha en mer bærekraftig økonomi, og å styrke lokaldemokratiet. Gjennom intensjonsavtalen ligger det til rette for å utvikle et funksjonelt område for helhetlig samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt.

Selje og Eid har ikke felles grenser. Fylkesmannen mener at dette ikke er til hinder for sammenslåingen. En eventuell grensejustering som flytter området Bryggja fra Vågsøy til en sammen slått kommune bestående av Selje og Eid vil gi en sammenhengende ny kommune. Fylkesmannen mener mange forhold likevel tilsier at en ny kommune bestående av Eid, Selje og Vågsøy best vil oppfylle målene i reformen, men tilrår Eid og Selje siden kommunene selv ønsker dette.

Sogndal, Balestrand og Leikanger

Kommunene har sammen med Vik vedtatt en intensjonsavtale for nye Sogn kommune. De tre kommunene har ikke gjensidige vedtak om sammenslåing. I Sogndal var det flertall for sammenslåing både i folkeavstemningen og i kommunestyret. Kommunestyret i Leikanger stemte mot sammenslåing etter at folkeavstemningen viste flertall mot sammenslåing. I Balestrand var et knapt flertall i folkeavstemningen positive til kommunesammenslåing.

Kommunestyret i Sogndal vedtok 9. juni 2016 sammenslåing med Balestrand, Leikanger, Luster og eventuelt andre kommuner som ønsker det.

Kommunestyret i Balestrand vedtok 16. juni 2016 at kommunen blir stående alene, etter at det ble klart at Leikanger ikke ønsket å gå vidare i prosessen.

Kommunestyret i Leikanger vedtok 18. juni 2016 å fortsette som egen kommune. I vedtaket

står det også at dersom fylkesmannen skulle tilrår en sammenslåing på tvers av dette, så bør denne sammenslåingen bestå av Leikanger, Balestrand, Sogndal og Luster.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Fylkesmannen legger vekt på både hensynet til utviklingen i de tre kommunene samlet, og verdien for hele Sogn ved å skape et regionalt tyngdepunkt. Leikanger og Sogndal har mange statlige og regionale arbeidsplasser, og som vertskommuner har de en svært viktig rolle for hele regionen og fylket.

Kommunene gir uttrykk for at de har små og sårbare fagmiljø. En kommunesammenslåing vil gi positive effekter med større bredde i fagmiljøene. Det vil bli lettere å rekruttere arbeidskraft som sikrer tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, og den nye kommunen vil bli mindre sårbar ved skifte av personell, sykdom og ferieavvikling. Dette vil være med på å gi gode tjenester og sikre rettssikkerheten til innbyggerne. Kommunen vil kunne ta på seg nye oppgaver og sikre en helhetlig og langsiktig planlegging. Det siste vil være med på å styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Sogndal har solid økonomi etter gode resultat over flere år. Balestrand og Leikanger har svakere økonomi, og er dermed sårbare for svingninger. En ny kommune får større økonomi, og blir i bedre stand til å møte uforutsette hendelser.

Etter fylkesmannens vurdering vil den nye kommunen oppfylle målsettingene i reformen og kriteriene for god kommunestruktur. Kommunene er i dag ett felles bo- og arbeidsmarkedsområde med flere interkommunale samarbeid mellom kommunene. Det ligger derfor til rette for at den nye kommunen blir et funksjonelt område for en helhetlig samfunnsutvikling, både lokalt og regionalt.

5.11.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.11.3.1 Særskilte vurderinger

Sogndal, Balestrand og Leikanger

Sogndal kommunene har vedtatt at de ønsker sammenslåing med Balestrand og Leikanger. I folkeavstemningen i Balestrand ble det flertall for kommunesammenslåing, og av de som stemte foretrakk flest sammenslåingsalternativet som omfattet Sogndal og Leikanger.

Balestrands egen utredning i kommunereformen peker på at kommunen leverer gode tjenester i dag, men at fagmiljøene er sårbare med for liten kapasitet og kompetanse. Disse utfordringene forventes å forsterke seg i årene som kommer. Balestrand er til en viss grad en del av et felles bo- og arbeidsområde med Leikanger og Sogndal. Kommunen har befolkningsnedgang, mens Sogndal og Leikanger har befolkningsvekst. Ved å bygge ny kommune sammen vil også Balestrand få ta del i denne utviklingen. Kommunens utredning konkluderer med at det samlet sett er større ulemper enn fordeler knyttet til å fortsette som egen kommune.

Leikangers utredning viser at kommunen har en svært stram økonomi. Kommunen leverer gode tjenester, men dette sikres i stadig større grad gjennom interkommunalt samarbeid. I saksframlegget til kommunestyret vises det til at dette skyldes at kommunen ikke makter å ha nok kompetanse og bredde i egen organisasjon til å holde et forsvarlig fagmiljø, ivareta rettssikkerheten og oppfylle de sentrale føringene på tjenesteområdene. Det forventes at utfordringene knyttet til små og sårbare fagmiljøer vil forsterke seg i årene framover. Det omfattende interkommunale samarbeidet gjør at bredden i og antallet saker som kommer til politisk behandling er mindre enn det ideelt sett burde være, og at dette er et problem for lokaldemokratiet. Det vurderes slik at en større kommune kan avvikle mange av de interkommunale samarbeidene og legge tjenestene inn i egen kommune.

Sogndal har hatt størst vekst i innbyggertallet av kommunene i Sogn. Dette er en utvikling som forventes å fortsette framover. Kommunen løser en stor del av sine tjenester gjennom et omfattende interkommunalt samarbeid. Kommunens utredning i reformen viser at selv om kommunen er den største i Sogn, har den lite ressurser til å drive utviklingsarbeid. Gjennom en kommunesammenslåing kan det skapes en sterkere og mer slagkraftig kommune med bedre forutsetninger for utvikling og markedsføring av regionen.

Sogndal, Leikanger og Balestrand er del av samme bo- og arbeidsmarked. En ny felles kommune vil få om lag 11 500 innbyggere. Kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt for Sogn. Sammen-

slåing vil legge til rette for en samordnet og helhetlig samfunnsutvikling i regionen, framfor at kommunene hver for seg legger egne planer og konkurrerer med hverandre om knappe ressurser som arbeidskraft og næringsetableringer.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor sammenslåing av Sogndal, Balestrand og Leikanger.

5.11.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Sogn og Fjordane:

- Førde, Naustdal, Gaular og Jølster
- Selje og Eid
- Sogndal, Balestrand og Leikanger

5.12 Møre og Romsdal

Møre og Romsdal har 266 274 innbyggere fordelt på 36 kommuner og 15 100 km². Stordal er den minste kommunen i innbyggertall med 1 005 innbyggere, mens Ålesund er størst med 47 199 innbyggere. 18 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 3 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.12.1 Kommunenes vedtak

Tretten kommuner i Møre og Romsdal inngår i seks sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

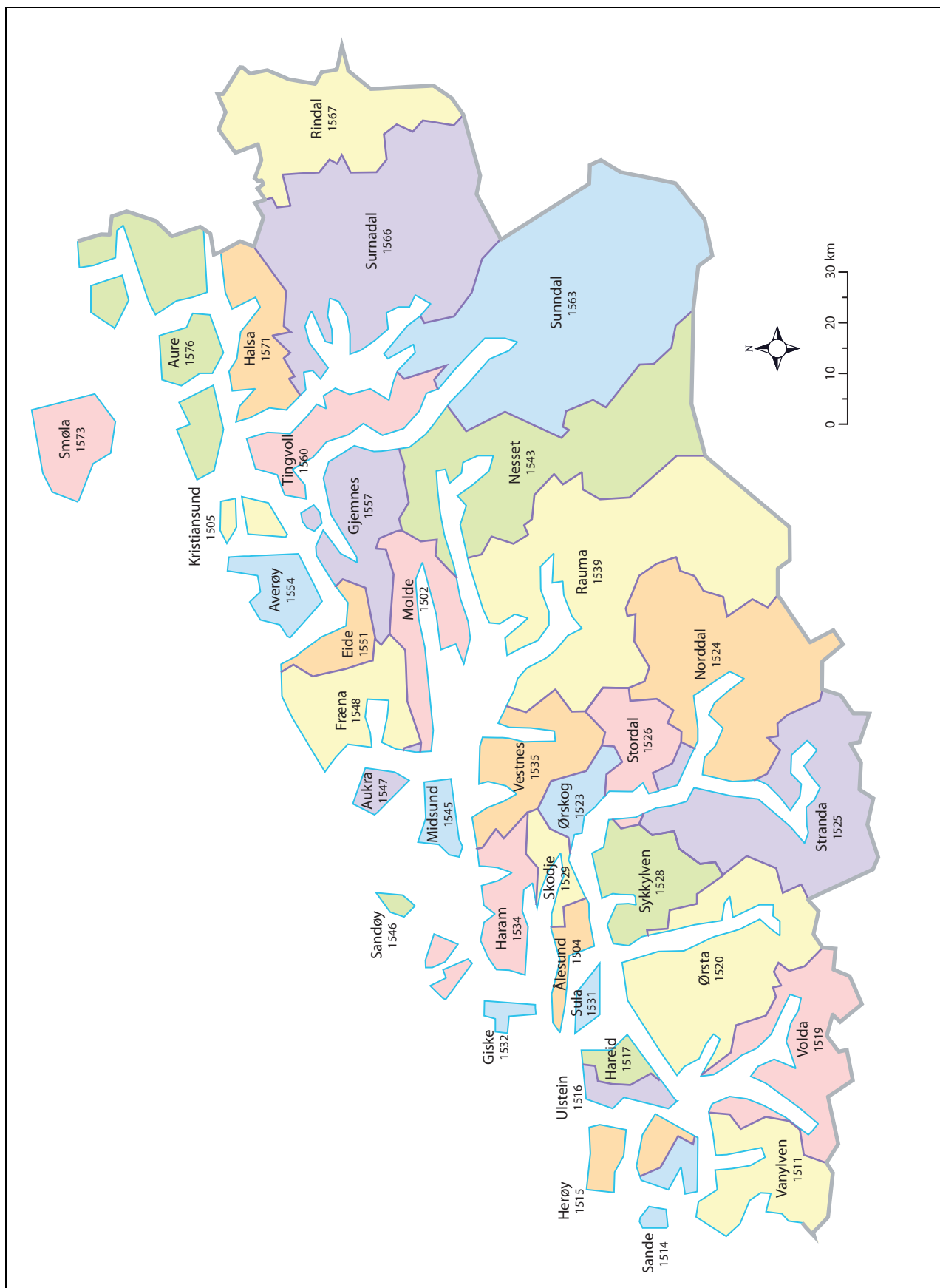
- Volda og Hornindal (Sogn og Fjordane)
- Fræna og Eide
- Molde, Midsund og Nesset
- Ålesund, Sandøy, Skodje og Ørskog
- Stordal og Norddal
- Halså, Hemne (Sør-Trøndelag) og del av Snillfjord (Sør-Trøndelag)

Videre har seks kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Kristiansund ønsker sammenslåing med en eller flere av kommunene Gjemnes, Averøy og Tingvoll.
- Surnadal ønsker sammenslåing med Rindal og Halså.
- Haram ønsker sammenslåing med Sandøy.
- Ulstein ønsker sammenslåing med Hareid.
- Sande ønsker sammenslåing med Vanylven, Herøy, Ulstein og Hareid.
- Vanylven ønsker å arbeide for en kystkommune med utgangspunkt fra Vågsøy til Hareid.

Tabell 5.13 Kommunene i Møre og Romsdal med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1504 Ålesund	47 199	99
1502 Molde	26 822	363
1505 Kristiansund	24 442	87
1520 Ørsta	10 744	804
1548 Fræna	9 741	370
1534 Haram	9 312	261
1519 Volda	9 102	547
1531 Sula	9 007	59
1515 Herøy	8 957	120
1516 Ulstein	8 457	97
1532 Giske	8 176	41
1528 Sykkylven	7 695	338
1539 Rauma	7 503	1 502
1563 Sunndal	7 126	1 713
1535 Vestnes	6 577	352
1566 Surnadal	5 986	1 365
1554 Averøy	5 856	175
1517 Hareid	5 185	82
1529 Skodje	4 667	120
1525 Stranda	4 623	866
1576 Aure	3 590	641
1547 Aukra	3 547	59
1551 Eide	3 454	152
1511 Vanylven	3 203	385
1560 Tingvoll	3 109	337
1543 Nasset	2 963	1 046
1557 Gjemnes	2 611	382
1514 Sande	2 540	93
1523 Ørskog	2 296	132
1573 Smøla	2 160	272
1545 Midsund	2 085	95
1567 Rindal	2 026	632
1524 Norddal	1 663	944
1571 Halså	1 599	301
1546 Sandøy	1 246	21
1526 Stordal	1 005	247



Figur 5.14 Kart over kommunene i Møre og Romsdal

I tillegg har Stranda vedtatt at kommunen er åpen for nye forhandlinger med en eller flere kommuner i framtiden.

De øvrige kommunene i Møre og Romsdal har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.12.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Møre og Romsdal tilrår følgende sammenslåinger:

- Volda, Ørsta og Hornindal
- Fræna og Eide
- Molde, Midsund, Nesset, Aukra og Gjemnes
- Ålesund, Sandøy, Skodje, Sula, Giske, Haram og Ørskog
- Stordal og Norddal
- Ulstein og Hareid
- Sande og Herøy
- Kristiansund, Averøy og Tingvoll
- Sykkylven og Stranda
- Halså og Aure, eventuelt også med Hemne og del av Snillfjord i Sør-Trøndelag (omtales i kapittel 5.13)

Volda, Ørsta og Hornindal (Sogn og Fjordane)

Volda utarbeidet en intensjonsavtale med Ørsta, og en intensjonsavtale med Stryn og Hornindal. Ørsta forhandlet kun om intensjonsavtale med Volda. Intensjonsavtalen åpnet for Stryn og Hornindal i en neste fase.

Hornindal inngikk to intensjonsavtaler; en med Stryn, og en med Volda og Stryn. Innbyggerundersøkelsen i Hornindal viste et tydelig flertall for kommunesammenslåing med både Stryn og Volda, med innbyggerne delt om lag på midten hvis kommunen måtte velge mellom disse to. I Stryn var det flertall for å slå seg sammen med bare Hornindal, og flertall mot sammenslåing med både Hornindal og Volda.

Folkeavstemninger i både Volda og Ørsta ga flertall mot sammenslåing av disse to. En ny innbyggerundersøkelse i Volda viste flertall for sammenslåing med Hornindal og Stryn.

Kommunestyret i Volda vedtok 28. juni 2016 sammenslåing med Hornindal. I vedtaket var Volda også positiv til å starte nye forhandlinger med Ørsta.

Kommunestyret i Ørsta vedtok 16. juni 2016 å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Hornindal vedtok 30. juni 2016 sammenslåing med Volda. I vedtaket ønsker Hornindal å inkludere Stryn i en framtidig felles kommune.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Volda og Hornindal er enige om å slå seg sammen til en ny kommune. Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener sammenslåingen også bør omfatte Ørsta. Fylkesmannen vektlegger at Ørsta og Volda over tid har vokst tett sammen. Dette stiller kommunene overfor store felles utfordringer, så vel som muligheter for regional mobilisering. De to kommunene utgjør et felles bo-, service- og arbeidsmarkedsområde, og de utfyller hverandre på kompetanse og næringsstruktur. Det er gjennom de siste 20 årene gjort flere konkrete forsøk på å slå sammen kommunene, uten at man har lykket.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane tilrår sammenslåingen av Volda og Hornindal. De blir om lag 10 300 innbyggere, og den nye Kvivsvegen har åpnet for tett daglig kontakt mellom kommunene. Hornindal er en liten kommune som vil kunne få problemer med å fungere godt nok som egen kommune i framtiden. En sammenslåing vil bidra til å nå målene i reformen om bedre tjenestetilbud, bedre økonomi og samfunnsutvikling.

Fræna og Eide

Kommunene deltok i utredningsarbeidet i Romsdal regionråd. Begge kommunene fikk utredet sammenslåinger i ulike retninger og med ulikt antall nabokommuner. Det ble inngått tre intensjonsavtaler for tre ulike alternativ. Én av intensjonsavtalene var mellom Fræna og Eide. Kommunene gjennomførte innbyggerhøring og folkeavstemning. I Fræna fikk alternativet Eide og Fræna flest stemmer, mens i Eide ville flere også ha med Averøy.

Kommunestyret i Fræna vedtok 13. juni 2016 sammenslåing med Eide.

Kommunestyret i Eide vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Fræna.

Fylkesmannen mener at en sammenslåing av Fræna og Eide vil kunne forenkle samarbeidsmodellen i Romsdal, også i det videre arbeid med å etablere en mer helhetlig regionkommune. Sammenslåing mellom disse to kommunene blir i dette tilfellet vurdert som riktig for framtidig oppgaveløsning på kort sikt.

Molde, Midsund, Nesset, Aukra og Gjemnes

Kommunene i Romsdal regionråd samarbeidet om en felles utredning i kommunereformarbeidet våren 2015. 12 alternativer ble utredet, blant annet alle kommuner i Romsdal regionråd og alternativet «Romsdalshalvøya» som består av kommu-

nene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Midsund, Molde og Nesset.

Kommune signerte flere intensjonsavtaler; Romsdalsalternativet mellom Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Midsund, Nesset og Rauma, alternativet Midsund og Molde, og alternativet Gjemnes, Molde og Nesset. Nesset signerte også en egen intensjonsavtale med Sunndal, og Midsund og Aukra signerte en egen intensjonsavtale. Gjemnes signerte også en intensjonsavtale med Kristiansund, Averøy, Tingvoll, Halså og Aure, og en med Kristiansund alene.

Kommunene har gjennomført innbyggerundersøkelser, folkemøter og folkeavstemninger. Innbyggerundersøkelsen i Molde viste flertall for sammenslåing. Midsund gjennomførte folkeavstemning der innbyggerne kunne stemme på sammenslåing med Aukra, eller med Romsdalskommuner. Flertallet ønsket sammenslåing med Aukra. I Aukra viste folkeavstemningen at flertallet ønsket at kommunen skulle fortsette alene. I Midsund ble resultatet av folkeavstemningen at et flertall ønsket å stå alene. Nesset gjennomførte en folkeavstemning som viste flertall for sammenslåing (der flest ville slå seg sammen med Sunndal, deretter Romsdalskommuner).

Kommunestyret i Molde vedtok 23. juni 2016 sammenslåing med Nesset og Midsund.

Kommunestyret i Nesset vedtok 23. juni 2016 sammenslåing med Molde og Gjemnes. Kommunestyret ga tilslutning til at Midsund ble med i den nye kommunen, sammen med øvrige kommuner i Romsdal som ønsker dette.

Kommunestyret i Midsund vedtok 23. juni 2016 sammenslåing med Molde, Nesset, Gjemnes og eventuelle andre kommuner i Romsdal som ønsker sammenslåing.

Kommunestyrene i Aukra og Gjemnes har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Molde, Midsund og Nesset er enige om å bygge ny kommune. Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen også bør omfatte Aukra og Gjemnes av hensyn til helhetlig samfunnsutvikling, kompetanseoppbygging og effektiv ressursbruk i Molde-regionen. Ved at flere kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregionen går sammen, vil den nye kommunen oppfylle kriteriene for god kommunestruktur, ikke minst innen samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling, i enda sterkere grad enn det Molde alene klarer i dag.

Fylkesmannen legger vekt på at Midsund må ha en langsiktig løsning av hensyn til stor faglig

og økonomisk sårbarhet. Nesset er i en lignende situasjon når det gjelder kompetanse og behov for større utviklingskraft. Sammenslåing med Molde vil forsterke samfunnsutviklingen og et felles bo- og arbeidsmarked i Romsdal med Molde som regionsenter.

Aukra er sårbar på kompetanse til tross for store finansielle ressurser. Kommunen er sterkt avhengig av interkommunalt samarbeid, og kommunens innbyggere er tett integrert i et felles bo-, service- og arbeidsmarked med Molde som det naturlige regionsenteret.

Gjemnes er etter fylkesmannens vurdering svært sårbar. Fylkesmannen vektlegger at hoveddelen av innbyggerne i Gjemnes allerede er sterkt integrert i bo- og arbeidsmarkedet rundt Molde.

Ålesund, Sandøy, Skodje, Sula, Giske, Haram og Ørskog

Prosjektet «Regionkommunen Ålesund» ble startet etter initiativ fra Ålesund og Haram. Innledningsvis var totalt 13 kommuner en del av prosjektet; Ålesund, Haram, Sandøy, Giske, Skodje, Ørskog, Stordal, Norddal, Stranda, Sykkylven, Sula, Hareid og Ulstein.

Ålesund signerte intensjonsavtale med Giske, Haram, Hareid, Sandøy, Skodje, Stordal, Sula, Sykkylven og Ørskog.

Underveis i utredningsarbeidet gjennomførte Sunnmøre Regionråd IKS to innbyggerundersøkelser. Resultatene ble brukt som innspill i reformarbeidet.

I tillegg til «Regionkommunen Ålesund» deltok Skodje i et utredningsarbeid kalt «Storfjord kommune» der Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog, Stordal, Norddal og Vestnes deltok. Skodje, Ørskog, Stordal og Norddal signerte en intensjonsavtale for dette alternativet.

Kommunene har hatt folkemøter, informert via nettsider og laget informasjonsbrosjyrer om reformprosessen.

Kommunene har hørt innbyggerne gjennom folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser. Innbyggerundersøkelsen i Ålesund viste flertall for sammenslåing. I Haram viste folkeavstemningen flertall for sammenslåing med Sandøy. Innbyggerundersøkelsen i Sandøy viste at flest ville slå seg sammen med Haram. Innbyggerhøringen i Skodje viste flertall for sammenslåing med Ålesund m.fl., mens det i folkeavstemningen var flere som ønsket sammenslåing med Ørskog, Norddal og Stordal. Folkeavstemningen i Ørskog viste flertall for sammenslåing med Skodje, Stordal og Norddal. Flertallet av innbyggerne i Sula og Giske

ønsket i folkeavstemningene å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Ålesund vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Haram, Sandøy og Skodje. Vedtaket åpner også for at andre kommuner kan bli en del av sammenslåingen.

Kommunestyret i Haram vedtok 22. juni at de ønsker sammenslåing med Sandøy kommune.

Kommunestyret i Sandøy vedtok 27. juni 2016 sammenslåing med kommuner som inngår i samarbeidet om Nye Ålesund.

Kommunestyret i Skodje vedtok 29. juni 2016 sammenslåing med kommuner som inngår i samarbeidet om Nye Ålesund.

Kommunestyret i Ørskog vedtok 24. november 2016 sammenslåing med kommuner som inngår i samarbeidet om Nye Ålesund.

Kommunestyrene i Giske og Sula har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Ålesund, Skodje, Ørskog og Sandøy er enige om å slå seg sammen. Haram kommune ligger mellom Sandøy og Ålesund. En sammenslåing uten Haram vil gi en kommune som henger dårlig sammen geografisk. Videre mener fylkesmannen at hensynet til helhetlig samfunnsutvikling, kompetansebygging, effektiv ressursbruk, og ikke minst Ålesundregionen sin framtidige rolle i en samlet offentlig forvaltning, tilsier at flere kommuner bør inngå i nye Ålesund kommune. I tillegg til Haram, mener fylkesmannen at Sula og Giske bør være en del av sammenslåingen. Fylkesmannen vektlegger at Ålesund og Sula er en del av samme tettsted, og at kommunene Skodje, Giske og Haram inngår som en naturlig del av byregionen Ålesund med mange felles utfordringer.

En slik sammenslåing vil kunne forsterke nærings- og samfunnsutviklingen og et felles bo-, service- og arbeidsmarked i regionen. Ålesund har i dag store utfordringer med knapphet på areal. Ved at flere kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregionen går sammen til en ny kommune, vil den nye kommunen i enda sterkere grad enn det Ålesund alene klarer i dag, oppfylle kriteriene for god kommunestruktur, ikke minst innen samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling.

Sula er tettest integrert med Ålesund når det gjelder bosettingsmønster og arbeidsmarked, med en utpendling til Ålesund på 42 prosent. Sula har en arbeidsplassdekning¹ på 62 prosent, godt under gjennomsnittet for fylket som er 96 prosent.

Giske er tett integrert til Ålesund med en utpendling på 37 prosent. Giske har en arbeidsplassdekning på 61 prosent. Kommunen har de siste 10 årene hatt en sterk vekst i folketallet, som i stor grad skyldes veksten i arbeidsplasser i Ålesundsregionen, spesielt i Ålesund.

Skodje har hatt en sterk vekst i folketallet de siste årene, og har en utpendling til Ålesund på 39 prosent og en arbeidsplassdekning på 64 prosent.

Sandøy er den nest minste av kommunene i Møre og Romsdal og vil ikke være stor nok alene, verken på kort eller lang sikt. Kommunen er etter fylkesmannens mening for liten og sårbar til å kunne fortsette som egen kommune uten systematisk avlastning på kompetansekrevene oppgaver. Fylkesmannen mener Sandøy bør tilhøre samme framtidige kommune som Haram.

Stordal og Norddal

Kommunene signerte en intensjonsavtale om «Storfjord kommune» med Skodje og Ørskog. Kommunene har informert innbyggerne gjennom blant annet informasjonsskriv og folkemøter. Begge kommunene gjennomførte folkeavstemninger hvor flest stemte for å fortsette som egne kommuner. Etter at Skodje og Ørskog vedtok sammenslåing med Ålesund, inngikk Stordal og Norddal en intensjonsavtale om sammenslåing. Avtalen er lagt ut til høring hos innbyggerne i begge kommuner.

Kommunestyret i Stordal vedtok 25. januar 2017 sammenslåing med Norddal.

Kommunestyret i Norddal vedtok 26. januar 2017 sammenslåing med Stordal.

Fylkesmannen mener sammenslåing mellom Stordal og Norddal vil gi en sterkere kommune, og støtter en slik sammenslåing.

Ulstein, Hareid

De to kommunene forhandlet fram en intensjonsavtale med Hareid, Herøy, Sande og Vanylven og en intensjonsavtale seg imellom. Kommunene har gjennomført innbyggerundersøkelser, sendt ut informasjonsbrosjyrer om reformen, holdt folkemøter og gjennomført folkeavstemninger.

Kommunestyret i Ulstein vedtok 1. september 2016 at de ønsket sammenslåing med Hareid.

¹ Definert som sysselsatte etter arbeidssted i prosent av sysselsatte etter bosted.

Kommunestyret i Hareid vedtok 31. august 2016 at de ønsket å fortsette som egen kommune. Dersom det blir sammenslåing ønsker Hareid å legge den framforhandlede intensjonsavtalen med Ulstein til grunn.

Kommunene har gjennomført omfattende prosesser om å slå seg sammen flere ganger. Fylkesmannen legger vekt på at det er korte avstander og et nært og innarbeidet samarbeidsforhold mellom kommunene. Fylkesmannen mener Hareid har for liten kommuneorganisasjon til å kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv, og at kommunen er avhengig av interkommunale samarbeid. Hareid har en utpendling til Ulstein på 29 prosent, og arbeidsplassdekning på 79 prosent. En stor del av sysselsettingen i Hareid er knyttet til industri i maritim sektor. Denne kan være sårbar for konjunktursvingninger.

For Ulstein tilsier utfordringer i den kommunale oppgaveløsningen og hensynet til en positiv samfunnsutvikling at kommunen bør inngå i en ny kommune. Kommunen har en arbeidsplassdekning på 124 prosent. En stor del av sysselsettingen i Ulstein er knyttet til verftsindustri og eksportrettet næring, noe som kan være sårbart for konjunktursvingninger.

Sande og Herøy

Begge kommunene var med i intensjonsavtalen om Runde kommune, med kommunene Vanylven, Ulstein og Hareid. Kommunene gjennomførte innbyggerundersøkelser, arrangerte folkemøter og gjennomførte folkeavstemninger. Kommunestyret i Sande vedtok 21. juni at de ønsket sammenslåing med Vanylven, Herøy, Ulstein og Hareid. De øvrige kommunene fattet ikke lignende vedtak, og det ble ikke enighet lokalt om sammenslåing.

Sande og Herøy inngikk i desember 2016 en intensjonsavtale om sammenslåing. Kommunene avholdt nye folkeavstemninger om sammenslåingen 27. februar 2017. Det ble flertall mot sammenslåing i begge kommuner. Kommunestyrene har så langt ikke fattet vedtak i saken.

Fylkesmannen legger vekt på at Sande er en svært sårbar kommune og at det ligger godt til rette for sammenslåing med Herøy både geografisk og når det gjelder oppgaveløsning. Fylkesmannen vurderer sammenslåing mellom Sande og Herøy som riktig i forhold til framtidig oppgaveløsning og videre arbeid med en større kommunesammenslåing i regionen.

Kristiansund, Averøy, Tingvoll

Kommunene på Nordmøre organiserte et felles utredningsprosjekt gjennom Nordmøre regionråd. Flere alternativer ble utredet. Kommunene Kristiansund, Averøy, Gjemnes, Tingvoll, Halså og Aure signerte intensjonsavtale. Kristiansund og Gjemnes signerte en egen avtale, og Averøy signerte også en avtale med Eide og Fræna. Gjemnes signerte også en avtale i Romsdalsalternativet.

Kommunene har informert innbyggerne, holdt folkemøter, gjennomført innbyggerhøringer og folkeavstemninger

Kommunestyret i Kristiansund vedtok 28. juni 2016 sammenslåing med kommunene Averøy, Tingvoll og Gjemnes.

Kommunestyrene i Tingvoll og Averøy har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen vektlegger at en sammenslåing rundt Kristiansund vil styrke den nye kommunen som regionsenter og som regional utviklingsaktør på Nordmøre. Dette vil bli en tyngre og mer kompetent leverandør av tjenester overfor innbyggerne og til næringslivet.

Hensynet til en helhetlig samfunnsutvikling, kompetanseoppbygging, effektiv ressursbruk og ikke minst Kristiansundsregionens framtidige rolle og betydning i den samlede offentlige forvaltning, tilsier at en slik ny kommune vil kunne utvikle Nordmøre med Kristiansund som regionsenter.

Sykkylven og Stranda

Sykkylven var med i prosjektet «Regionkommune Ålesund» og signerte en intensjonsavtale om dette alternativet. Sykkylven og Stranda framforhandlet en egen intensjonsavtale.

Kommunene har gjennomført innbyggerundersøkelser, holdt folkemøter og sendt ut informasjonsskriv.

Kommunestyret i Sykkylven vedtok 22. juni 2016 å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Stranda vedtok 22. juni 2016 at de ikke ønsket sammenslåing med Sykkylven, men at de er åpne for forhandlinger med en eller flere kommuner i framtida.

Fylkesmannen mener det er grunnlag for en sterkere kommune på sørsida av Storfjorden mellom Stranda og Sykkylven. Fylkesmannen viser til at det er framforhandlet en intensjonsavtale mellom Sykkylven og Stranda som kan gi et godt grunnlag for videre drøftinger.

Kommunene er demografisk sårbare og står overfor utfordringer knyttet til nedgang i folketall, og en aldrende befolkning. Begge kommunene har for liten kommuneorganisasjon til å kunne løse alle sine lovpålagte oppgaver selv og er avhengig av interkommunale samarbeid. Stranda har en arbeidsplassdekning på 98 prosent, og Sykkylven 93 prosent, og en stor del av sysselsettingen i begge kommunene er knyttet til industri.

5.12.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.12.3.1 Særskilte vurderinger

Ålesund, Sandøy, Skodje, Haram og Ørskog

Fire av de fem kommunene er enige om å slå seg sammen, og har i sine vedtak åpnet for at flere kommuner kan være med i sammenslåingen. En sammenslåing av de fire kommunene Ålesund, Skodje, Ørskog og Sandøy vil gi en kommune som henger dårlig sammen geografisk, med Haram liggende mellom Sandøy og resten av den nye kommunen, jf. figur 5.14.

Haram har vedtatt at kommunen ønsker å slå seg sammen med Sandøy. Fylkesmannen mener at Sandøy og Haram bør tilhøre samme framtidige kommune. Fylkesmannen mener videre at én stor kommune rundt Ålesund er det som svarer best på målene for reformen, og at flere enn de fire som er enige bør inngå i denne. Departementet deler denne vurderingen.

Haram er del av bo- og arbeidsregionen rundt Ålesund, og Ålesund er den viktigste inn- og utpendlingskommunen for Haram. Kommunens egen utredning viser at det bare er sammenslåing med Ålesund og flere kommuner som vil tilfredsstillende målene med reformen. Utredningen viser også at Haram orienterer seg mot Ålesundregionen i alt sitt samarbeid.

Utredningen viser at Haram leverer gode tjenester i dag, men at å fortsette som egen kommune vil gi betydelige omstillingsutfordringer både på kort og lengre sikt. Kommunen er samlet sett involvert i mer enn 40 formaliserte interkommunale samarbeid, noe som er utfordrende og

svært tidkrevende med hensyn til å holde oversikt og sikre innflytelse på ordningene. Å fortsette som egen kommune forventes å ville gi behov for økt interkommunalt samarbeid om framtidig oppgaveløsning.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor at sammenslåingen av Ålesund, Skodje, Ørskog og Sandøy også skal omfatte Haram.

5.12.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Møre og Romsdal:

- Volda og Hornindal (Sogn og Fjordane)
- Fræna og Eide
- Molde, Midsund og Nesset
- Ålesund, Sandøy, Skodje, Haram og Ørskog
- Stordal og Norddal

Gitt Stortingets tilslutning til forslaget i Prop. 84 S (2016–2017) om ny fylkesstruktur tilrår departementet at fylkesgrensen mellom Møre og Romsdal og det nye fylket bestående av Hordaland og Sogn og Fjordane justeres slik at ny kommune bestående av nåværende Volda og Hornindal blir del av Møre og Romsdal fylke. Dersom nåværende fylkesinndeling benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal den nye kommunen regnes med til Møre og Romsdal.

5.13 Sør-Trøndelag

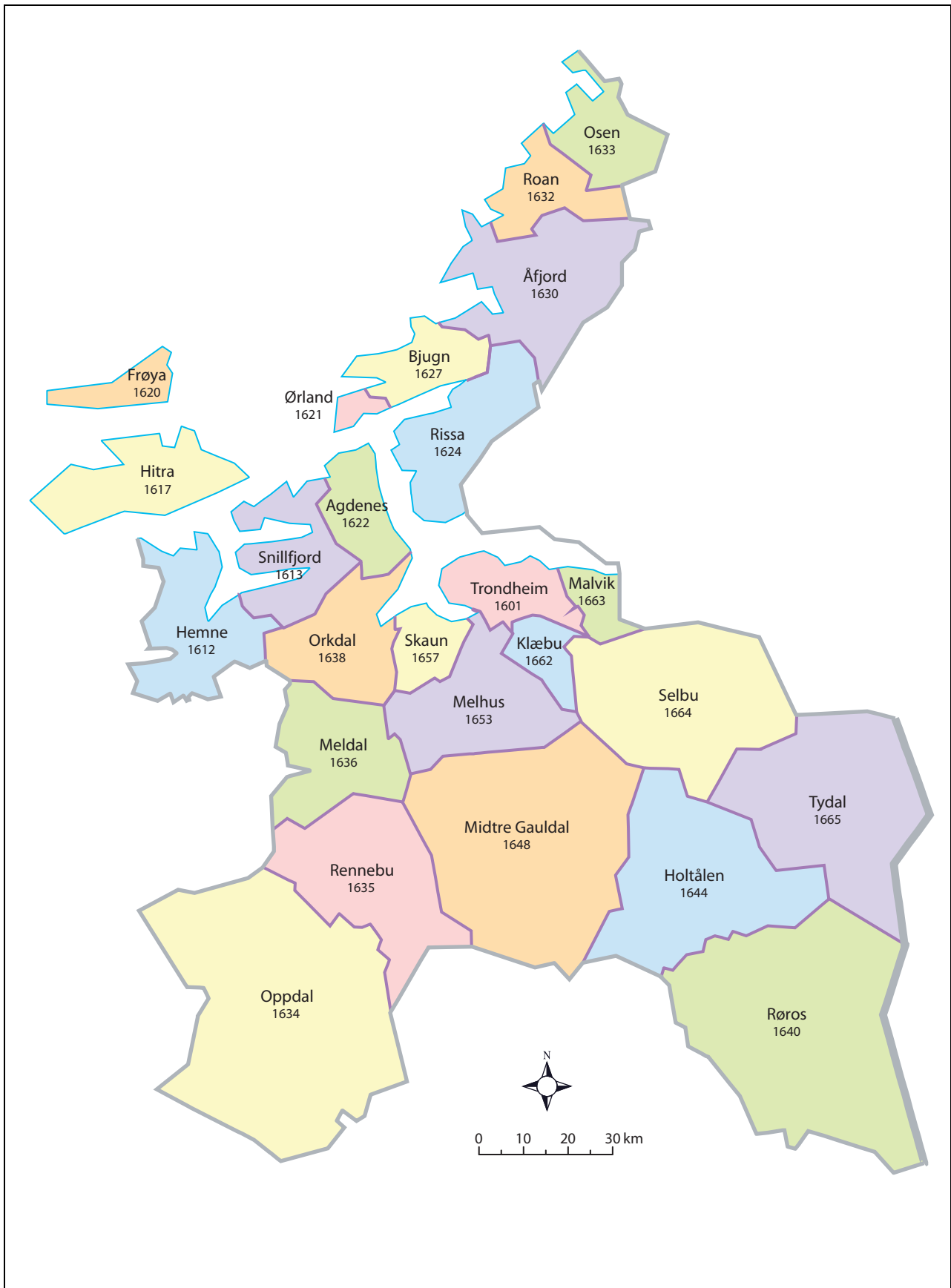
Sør-Trøndelag har 317 363 innbyggere fordelt på 25 kommuner og 18 840 km². Tydal er den minste kommunen i innbyggertall med 861 innbyggere, mens Trondheim er størst med 190 464 innbyggere. 14 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 2 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

Fra 1. januar 2018 blir Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag slått sammen til Trøndelag fylke.

5.13.1 Kommunenes vedtak

Elleve kommuner i Sør-Trøndelag inngår i seks sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Rissa og Leksvik (Nord-Trøndelag). Kommunene er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 17. juni 2016.
- Trondheim og Klæbu
- Hemne, del av Snillfjord (Vennastranda) og Halså (Møre og Romsdal)



Figur 5.15 Kart over kommunene i Sør-Trøndelag

Tabell 5.14 Kommunene i Sør-Trøndelag med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1601 Trondheim	190 464	341
1653 Melhus	16 213	694
1663 Malvik	13 820	168
1638 Orkdal	11 891	595
1657 Skaun	8 000	224
1634 Oppdal	6 973	2 274
1624 Rissa	6 628	616
1648 Midtre Gauldal	6 319	1 861
1662 Klæbu	6 050	186
1640 Røros	5 623	1 956
1621 Ørland	5 291	73
1620 Frøya	4 937	241
1627 Bjugn	4 822	384
1617 Hitra	4 659	680
1612 Hemne	4 259	670
1664 Selbu	4 098	1 235
1636 Meldal	3 960	613
1630 Åfjord	3 263	955
1635 Rennebu	2 556	948
1644 Holtålen	2 046	1 210
1622 Agdenes	1 711	317
1613 Snillfjord	982	508
1633 Osen	978	387
1632 Roan	959	375
1665 Tydal	861	1 329

- Hitra og del av Snillfjord (Sundan/Hemnskjela).
- Orkdal, Agdenes, Meldal og del av Snillfjord (Krokstadøra)
- Bjugn og Åfjord

Videre har tre kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Oppdal ønsker sammenslåing med Rennebu.

- Roan ønsker sammenslåing med Åfjord.
- Røros ønsker sammenslåing med Holtålen og Os (Hedmark).

I tillegg har Midtre Gauldal vedtatt at kommunen ønsker å forhandle med Skaun og Melhus om en intensjonsavtale om sammenslåing av kommunene.

De øvrige kommunene i Sør-Trøndelag har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.13.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tilrår følgende sammenslåinger:

- Trondheim og Klæbu
- Hemne, del av Snillfjord og Halså
- Frøya, Hitra og del av Snillfjord
- Orkdal, Agdenes, Meldal og del av Snillfjord
- Holtålen, Røros og Os
- Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, nye Indre Fosen og eventuelt Osen

Trondheim og Klæbu

Kommunene deltar i det interkommunale samarbeidet i Trondheimsregionen (Trondheim, Malvik, Stjørdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Leksvik og Rissa). Klæbu har tette bilateralt samarbeid med Trondheim.

Klæbu gjennomførte i mai 2016 en folkeavstemning som viste at 67 prosent av de som stemte var for sammenslåing med Trondheim. Innbyggerdialogen i Trondheim har skjedd gjennom høringer og høringskonferanser. Trondheim var også med i en innbyggerundersøkelse i regi av fylkesmannen.

Bystyret i Trondheim vedtok 16. juni 2016 å slå seg sammen med Klæbu.

Kommunestyret i Klæbu vedtok 16. juni 2016 å slå seg sammen med Trondheim.

Fylkesmannen vurderer at sammenslåingen tilfredsstillende målene med reformen. Den nye kommunen vil ha god kapasitet, fagmiljø og kompetanse for lovpålagt tjenesteproduksjon og forvaltning. Den sterke befolkningsveksten gir betydelige investeringsbehov innenfor tjenestoområdene, som også skaper et stort behov for areal og for tilgang til kompetanse. Kommunen vil også ha sterke fagmiljøer og kompetanse på økonomistyring og samfunnsplanlegging. Sammenslåingen reduserer antall samordningsutfordringer i Trondheimsområdet, og gir mer helhetlig styring innenfor et tett integrert bo- og arbeidsmarked.

Snillfjord

Det ble tidlig i reformprosessen avklart at Snillfjord hadde behov for dialog med nabokommuner i tre retninger; Orkdal, Hemne og Hitra. Det ble laget kunnskapsgrunnlag for mulige sammenslåinger i disse tre retningene der en rekke kommuner var involvert. I en innbyggerundersøkelse i januar 2016 sa 81 prosent ja til kommunesammenslåing eller kommunedeling.

Snillfjord har gjort vedtak om å dele kommunen, og ønsker at hver del inngår i tre nye kommuner. Vennastranda har om lag 26 prosent av innbyggerne og skal gå sammen med Hitra. Krokstadøra har om lag 44 prosent av innbyggerne og skal gå sammen med Agdenes, Meldal og Orkdal. Sundan/Hemnskjela har om lag 30 prosent av innbyggerne og skal gå sammen med Hemne og Halså.

Hemne, del av Snillfjord og Halså (Møre og Romsdal)

Basert på utredninger og forhandlinger ble det i februar 2016 vedtatt en intensjonsavtale om sammenslåing av Hemne, deler av Snillfjord, Halså og Aure. Aure avsluttet prosessen etter flertall mot sammenslåing i en folkeavstemning. 30. mai 2016 signerte så Hemne, Halså og Snillfjord en intensjonsavtale.

I folkeavstemningen i Hemne ble det flertall for sammenslåing. I folkeavstemningen i Halså fikk sammenslåingen med Aure, Hemne og Snillfjord flest stemmer av totalt fire alternativer (45 prosent). Halså gjennomførte en ny folkeavstemning høsten 2016. Resultatet var at et flertall ønsket en sammenslåing, og sammenslåing med Hemne og Snillfjord fikk 45 prosent av stemmene.

Kommunestyret i Hemne vedtok 21. juni 2016 sammenslåing med Halså og hele eller deler av Snillfjord.

Kommunestyret i Snillfjord vedtok 30. juni 2016 å dele kommunen i tre, hvor Vennastranda går mot Hemne med eventuelt flere.

Kommunestyret i Halså vedtok 24. juni 2016 å søke om å bli en ny kommune med Hemne og Snillfjord.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vurderer at sammenslåingen tilfredsstillende målene med reformen. Kommunene er sårbare overfor framtidens tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Ved sammenslåing reduseres sårbarheten og det blir større fagmiljø, kapasitet og kompetanse. Dette er nødvendig for å møte demografiendringer og forventninger til oppgaveløsning på de store velferdsområdene. Geografisk og kommunikasjonsmessig framstår den nye kommunen som funksjonell. Alle kommunene har behov for kraftigere satsing på samfunnsutvikling for å øke innbyggertallet. Den nye kommunen vil ha større myndighet over eget areal og de vil lettere kunne ivareta helhetlige areal- og transportløsninger.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal tilrår sammenslåing av Halså og Aure, eventuelt også med Hemne og del av Snillfjord. Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener Aure er sårbar med hensyn til

kompetanse tross større finansielle ressurser. Sammenslåing av Aure og Halså ville forenkle samarbeidsmønsteret på Nordmøre. Også fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser til at den nye kommunen vil bli enda mer funksjonell geografisk og kommunikasjonsmessig dersom Aure blir med.

Frøya, Hitra og del av Snillfjord

Hitra utredet flere alternative sammenslåingsalternativer, men valgte et alternativ sammen med Frøya og deler av Snillfjord. Da Frøya trakk seg ut av denne konstellasjonen ble det videreført en prosess med Snillfjord. I en innbyggerundersøkelse var 61 prosent positive til sammenslåing.

Kommunestyret i Frøya vedtok 28. april 2016 å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Hitra vedtok 22. juni 2016 å slå seg sammen med deler av Snillfjord.

Kommunestyret i Snillfjord vedtok 30. juni 2016 å dele kommunen i tre, hvor Sundan/Hemnskjela går til Hitra.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Hitra og Snillfjord er enige om å bygge ny kommune sammen. Fylkesmannen vurderer at også Frøya bør være med.

Fylkesmannen mener at en ny kommune bestående av Hitra og deler av Snillfjord vil være mindre sårbar enn dagens kommuner når det gjelder kapasitet, fagmiljø og kompetanse innen lovpålagt tjenesteproduksjon og forvaltning. Demografiendringer vil gi ekstra utfordringer på tjenesteområdene framover. Delen av Snillfjord som skal slås sammen med Hitra er nært sammenkoblet gjennom geografi, handel og arbeidspendling. Den nye kommunen blir sterkere på samfunnsutvikling og vil kunne prioritere areal, tjenester og investeringer mer helhetlig enn i dag. Den nye kommunen blir litt mindre sårbar på økonomifeltet, og styrker seg noe på fagmiljø og kompetanse.

Fylkesmannen mener en ny kommune hvor også Frøya er med vil gi en mer solid kommune når det gjelder økonomi, lovpålagte tjenester og myndighetsoppgaver. Den ville også gi grunnlag for en mer helhetlig og samordnet samfunnsplanlegging i regionen.

Orkdal, Agdenes, Meldal og del av Snillfjord

Kommunene Orkdal, Skaun, Meldal, Agdenes, Rindal og Snillfjord arbeidet fram et felles kunnskapsgrunnlag gjennom 2015. De samme kommunene signerte en intensjonsavtale i mai 2016. I den

etterfølgende kommunestyrebehandlingen vedtok Skaun og Rindal å bestå som egne kommuner.

Orkdal, Meldal og Agdenes hørte sine innbyggere blant annet gjennom en innbyggerundersøkelse i mai 2016. I Orkdal og Meldal var det flertall for sammenslåing. I Agdenes var det flertall for å stå alene.

Kommunestyret i Orkdal vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med de kommunene som det er inngått intensjonsavtale med og som selv vedtar sammenslåing.

Kommunestyret i Meldal vedtok 30. juni 2016 sammenslåing med Orkdal kommune, Agdenes kommune og deler av Snillfjord kommune.

Kommunestyret i Agdenes vedtok 29. juni 2016 sammenslåing med Orkdal og eventuelt andre kommuner, eller deler av andre kommuner, i Orkdalsalternativet.

Kommunestyret i Snillfjord vedtok 30. juni 2016 å dele kommunen i tre, hvor Krokstadøra går mot Orkdal med eventuelt flere.

Fylkesmannen vurderer at sammenslåingen tilfredsstillende målene med reformen. Den nye kommunen vil få sterke fagmiljøer med kapasitet og kompetanse som gjør den bedre i stand enn dagens kommuner til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver. Kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, og en ny kommune kan dermed planlegge arealbruk, tjenester og samfunnsutvikling innenfor et funksjonelt område. Kommunen vil få et sterkt fagmiljø innenfor samfunnsutvikling, arbeidsplassutvikling og planlegging. Alle kommunene samarbeider i dag gjennom Orkdalsregionen.

Den nye kommunen vil også få et sterkt fagmiljø på økonomistyring og planlegging. Samlet sett er den nye kommunen mindre sårbar i møte med uforutsette hendelser og den kan bedre forberede seg på demografiendringer. Ved en kommunesammenslåing vil innbyggerne få direkte innflytelse over utviklingen i et felles bo- og arbeidsmarked, og behovet for interkommunale løsninger reduseres.

Holtålen, Røros og Os (Hedmark)

De tre kommunene vedtok en intensjonsavtale om å danne ny kommune sammen. Folkeavstemning i Holtålen ga flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Røros vedtok 21. juni 2016 å slå seg sammen med Holtålen og Os kommuner.

Kommunestyrene i Holtålen og Os har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Holtålen og Røros er en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Sammenslåing vil styrke sam-

funnsutviklingen i området. Fylkesmannen viser også til at Holtålen vil være svært sårbar som egen kommune. Begge kommunene har en stram økonomisk situasjon og begge vil få økte utgifter pga. økt antall eldre over 80 år i årene framover. En felles kommune vil redusere sårbarheten både med hensyn til kapasitet, fagmiljø og økonomi.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at Os i Hedmark vil være en viktig støttespiller i en sammenslåing med Holtålen og Røros. Fylkesmannen i Hedmark tilrår ingen sammenslåing av kommunene nå, men mener Os på sikt bør bli del av en større kommune og at Røros og Holtålen framstår som det naturlige valget.

Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, nye Indre Fosen og eventuelt Osen

Bjugn og Ørland avsluttet i februar 2014 en prosess med sikte på sammenslåing, etter at innbyggerne i Ørland sa ja til sammenslåing i rådgivende folkeavstemning og innbyggerne i Bjugn sa nei. Høsten 2014 ble det gjennomført en ny utredning i regi av Fosen regionråd, om muligheter for etablering av ny kommunestruktur på Fosen. Da Rissa og Leksvik i mars 2015 vedtok sammenslåing, ble en kystkommune med Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland og Osen lansert. Da det ble klart at det ikke ville føre fram gikk Roan videre i dialog med Åfjord, og Ørland gikk videre i dialog med Bjugn.

I Åfjord ble det gjennomført to innbyggerundersøkelser hvor et klart flertall var positive til sammenslåing. I Roan ble det avholdt rådgivende folkeavstemning hvor et flertall sa ja til sammenslåing med Åfjord. I folkeavstemningen i Bjugn var et klart flertall positivt til sammenslåing med Ørland. I folkeavstemningen i Ørland var et klart flertall av innbyggerne negativ til sammenslåing.

Etter folkeavstemningene utarbeidet Åfjord og Bjugn en intensjonsavtale som også inkluderte Roan, selv om kommunestyret i Roan ikke ønsket å være med på prosessen.

Kommunestyret i Roan vedtok 16. juni 2016 sammenslåing med Åfjord.

Kommunestyret i Åfjord vedtok 31. januar 2017 at de ønsker sammenslåing med både Bjugn og Roan.

Kommunestyret i Bjugn vedtok 31. januar 2017 sammenslåing med Åfjord og eventuelt Roan.

Kommunestyret i Ørland har vedtatt at de vil fortsette som egen kommune. Rissa og Leksvik er vedtatt slått sammen til Indre Fosen kommune.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Fylkesmannen mener at det er viktig å redusere sårbarheten og forsterke den positive utviklingen som Fosen har i dag. På tross av prosesser over lang tid, konkluderer fylkesmannen med at situasjonen på Fosen ikke har blitt klarere. Fylkesmannen har som sin faglige tilråding at verken Ørland, Roan eller Osen bør stå alene.

Fylkesmannen mener at Ørland og Roan er sårbare med hensyn til framtidig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Ørland har i tillegg tunge nasjonale oppgaver som krever at areal, tjenester og samfunnsutvikling ses i et regionalt perspektiv. Videre peker fylkesmannen på at det over tid har vært et flertall hos innbyggerne som ønsker sammenslåing med Bjugn. Fylkesmannen peker også på at Roan ikke har kapasitet til å drive samfunnsutvikling.

Osen er også sårbar for framtidige utfordringer, men kan etter fylkesmannens vurdering selv avgjøre sitt valg om sammenslåing nordover mot Flatanger eller Namdalseid, eller sørover mot kommunene på Fosen.

Fylkesmannens primære tilråding er at det fattes nasjonalt vedtak våren 2017 om sammenslåing av Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland og Indre Fosen til ny kommune etter 1. januar 2020. Fylkesmannen mener at ikrafttreden bør være noe senere av hensyn til de pågående prosessene i Rissa og Leksvik.

Dersom det ikke er aktuelt med en sammenslåing av alle seks kommunene mener fylkesmannen at det bør velges en løsning som gir de beste betingelsene for å styrke samlet vekstkraft og gjennomføring av nasjonale oppdrag på Fosen, og som underbygger og videreutvikler integrasjonen i ett bo- og arbeidsmarked og som peker best framover mot en Fosenkommune. Alternativet med sammenslåing av Bjugn/Ørland og Roan/Åfjord er det mest gjennomarbeidede alternativet, i form av et bredt kunnskapsgrunnlag og gjennomført innbyggerinvolvering.

5.13.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.13.3.1 Særskilte vurderinger

Bjugn og Ørland

Spørsmålet om en mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommune har vært diskutert siden starten av 2000-tallet. Som en del av prosjektet *Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling*, et samarbeid mellom departementet og KS i 2003–2005, vedtok kommunestyrene i Bjugn og Ørland i 2004 en sammenslåing fra 1. januar 2012. I 2009 vedtok strategiorganet for samarbeidet Bjugn/Ørland, hvor formannskapsmedlemmene i de to kommunene deltok, å anbefale kommunestyrene å søke departementet om å få utredet spørsmålet om sammenslåing av kommunene. Prosessen stoppet opp i juni 2009, etter politiske motsetninger.

I 2012 tok kommunene på nytt opp dialogen, på bakgrunn av Stortingets vedtak om å etablere den framtidige kampflybasen på Ørlandet. Kommunene gjorde høsten 2012 likelydende vedtak om å jobbe for en sammenslåing, og fikk våren støtte fra departementet til utredning av spørsmålet.

Utredningen fra Telemarksforskning viste at fordelene med en sammenslåing av Bjugn og Ørland synes å være klart større enn ulempene.² Det ble trukket fram at den største fordelene med en sammenslåing er at man får en kommune som har bedre forutsetninger for å produsere gode tjenester til innbyggerne, og som i større grad evner å fylle rollen som samfunnsutviklingsaktør. Det ble pekt på at en mer robust og slagkraftig kommune i større grad kan fungere som en positiv drivkraft for utviklingen blant de øvrige kommunene på Fosen. Det ble også framhevet at det som i størst grad oppleves som potensielle ulemper er knyttet til lokaliseringsspørsmål og frykt for sentralisering.

Spørsmålet om lokalisering av kommunesenter ble avgjørende for at innbyggerne og kommunestyret i Bjugn sa nei til sammenslåing våren 2014.

Ørland kommune fattet i januar 2015 vedtak om at sammenslåing med Bjugn var første prioritet i kommunereformen. Rissa og Leksvik inngikk våren 2015 en felles intensjonsavtale, og i etterkant av vedtakene i Rissa og Leksvik ble det diskutert en kystkommune bestående av Ørland, Bjugn, Åfjord, Roan og Osen. Diskusjonen førte ikke fram. Bjugn og Ørland tok i juni 2015 på nytt opp dialogen med sikte på å få til en sammenslåing.

Etter at innbyggerne og kommunestyret i Ørland kommune sa nei til sammenslåing med Bjugn våren 2016, vendte Bjugn seg mot Åfjord og Roan. Bjugn og Åfjord utarbeidet sammen en intensjonsavtale som også inkluderte Roan.

Fylkesmannen peker på at det blant innbyggerne i Ørland over tid har vært et flertall som ønsker sammenslåing med Bjugn. Blant annet foreligger det et innbyggerinitiativ om sammenslåing av Bjugn og Ørland.

Ørland kommune har blant annet som følge av det klare innbyggerinitiativet behandlet spørsmålet om sammenslåing på nytt, og har vedtatt å avvente resultatet av de nye prosessene Bjugn har inngått i.

Stortinget har vedtatt store investeringer i forbindelse med etablering av ny kampflybase i Ørland kommune. Det er viktig at det sikres en god kommunestruktur som ivaretar disse investeringene på en best mulig måte. Ørland er sårbar når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse, og har tunge nasjonale oppgaver som krever at areal, tjeneste og samfunnsutvikling ses i et regionalt perspektiv. Ørland er fylkets minste kommune i areal, og departementet mener at det vil være en stor utfordring å få til en hensiktsmessig utvikling sør på Fosen-halvøya hvis Ørland skal fortsette som egen kommune.

Fylkesmannen tilrår sammenslåing av Bjugn, Ørland, Roan, Åfjord, nye Indre Fosen og eventuelt Osen. Departementet mener dette vil være den beste løsningen på lang sikt. Fylkesmannen peker på at tidsperspektivet og et noe manglende faktagrunnlag oppleves som en utfordring for kommunene. Det fremstår som spesielt krevende for Rissa og Leksvik som blir slått sammen til Indre Fosen fra 1. januar 2018. Fylkesmannen har derfor med støtte fra departementet og i samarbeid med alle syv kommunene satt i gang et utredningsarbeid for å se nærmere på mulighetene som kan oppstå ved en sammenslåing av alle kommunene. Arbeidet skal ferdigstilles innen medio april 2017.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet i denne proposisjonen sammenslåing av Bjugn og Ørland. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en ny vurdering for kommunene på Fosen i kommuneproposisjonen for 2018, basert på utredningsarbeidet som nå pågår.

Roan og Åfjord

Kommunene på Fosen-halvøya har vært involvert i ulike prosesser i kommunereformen. Etter at Rissa og Leksvik vedtok å søke sammenslåing,

² Telemarksforskning TF-rapport nr. 315, 2013: *Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner*

gikk Roan og Åfjord videre i dialog om sammenslåing.

Våren 2016 vedtok Roan og Åfjord sammenslåing med hverandre. Etter at Bjugn fikk nei fra Ørland, gikk kommunen i dialog med Åfjord og Roan. Åfjord var positiv til dette, men kommunestyret i Roan ønsker ikke å gå i dialog for å se på muligheten for en sammenslåing av alle tre kommunene.

Kommunestyret i Åfjord har vedtatt at de ønsker sammenslåing med Bjugn og Roan. I et brev til departementet presiserer Åfjord kommune at sammenslåing med Bjugn er det foretrukne resultatet av kommunereformen.

Roan kommune vil med sine 959 innbyggere oppleve utfordringer med å levere gode tjenester i framtiden. Fylkesmannen mener at kommunen er svært sårbar med hensyn til framtidig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Framskrivningene viser at det i Roan kun vil være 1,8 personer i arbeidsfør alder for hver person over 67 år i 2030. Dette vil gi kommunene store utfordringer som det vil være vanskelig for kommunene å håndtere. Kommunen har i dag ikke kapasitet og kompetanse til å realisere potensialet for samfunnsutvikling, men vil ifølge fylkesmannen være viktig for å bygge opp under et regionalt tyngdepunkt på Fosen. Fylkesmannen er tydelig på at endringene i kommunestruktur på Fosen ikke kan innebære at Roan blir stående alene.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor den gjensidige sammenslåingen av Roan og Åfjord. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en ny vurdering for kommunene på Fosen i kommuneproposisjonen for 2018, basert på utredningsarbeidet som nå pågår.

5.13.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Sør-Trøndelag:

- Trondheim og Klæbu
- Hemne, del av Snillfjord og Halså (Møre og Romsdal)
- Hitra og del av Snillfjord
- Orkdal, Agdenes, Meldal og del av Snillfjord
- Bjugn og Ørland
- Roan og Åfjord

Med utgangspunkt i dagens fylkesinndeling tilrår departementet at fylkesgrensen mellom Møre og Romsdal og Trøndelag justeres slik at ny kommune bestående av nåværende Hemne, del av Snillfjord og Halså blir del av Trøndelag fylke. Dersom nåværende fylkesinndeling benyt-

tes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal den nye kommunen regnes med til Sør-Trøndelag.

5.14 Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag har 137 233 innbyggere fordelt på 23 kommuner og 22 415 km². Røyrvik er den minste kommunen i innbyggertall med 469 innbyggere, mens Stjørdal er størst med 23 625 innbyggere. 16 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 3 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.14.1 Kommunenes vedtak

Seks kommuner i Nord-Trøndelag inngår i tre sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Leksvik og Rissa (Sør-Trøndelag). Kommunene er vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 ved kongelig resolusjon 17. juni 2016
- Verran og Steinkjer
- Namdalseid, Namsos og Fosnes

Videre har fem kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Stjørdal ønsker sammenslåing med Frosta.
- Levanger ønsker sammenslåing med Verdal.
- Vikna ønsker å arbeide for en sammenslåing med Nærøy og Leka, eventuelt også Bindal.
- Nærøy ønsker sammenslåing med Vikna.
- Grong ønsker primært sammenslåing med kommunene i Indre Namdal (Høylandet, Namsskogan, Røyrvik og Lierne).

De øvrige kommunene i Nord-Trøndelag har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

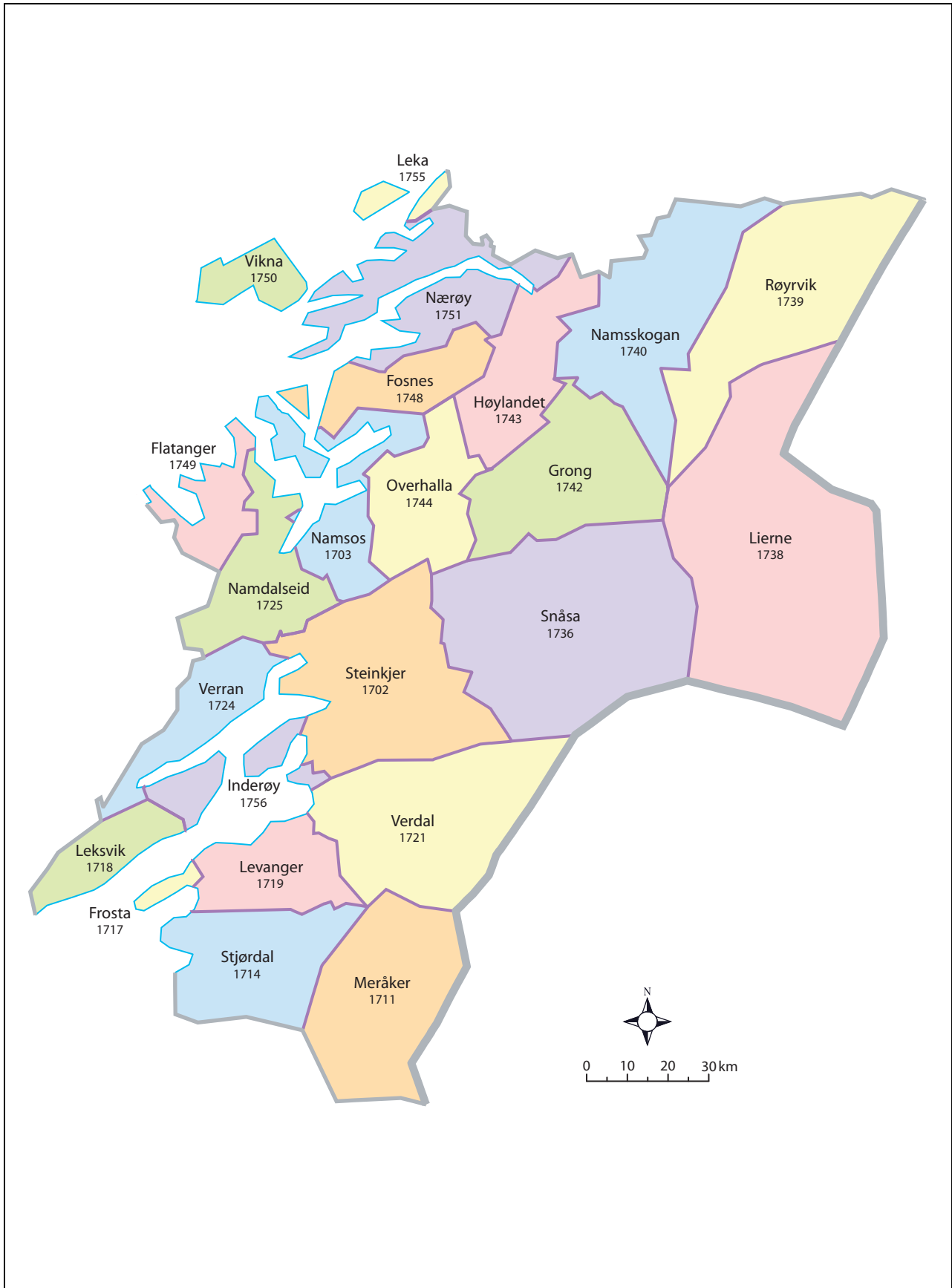
5.14.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag tilrår følgende sammenslåinger:

- Verran og Steinkjer
- Namdalseid, Namsos og Fosnes

Verran og Steinkjer

Steinkjer, Verran og Snåsa har inngått intensjonsavtale om sammenslåing. I både Steinkjer og Verran ble det flertall for sammenslåing i folkeavstemning mai 2016. Folkeavstemningen i Snåsa ga



Figur 5.16 Kart over kommunene i Nord-Trøndelag

Tabell 5.15 Kommunene i Nord-Trøndelag med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1714 Stjørdal	23 625	938
1702 Steinkjer	21 972	1 564
1719 Levanger	19 892	646
1721 Verdal	14 849	1 547
1703 Namsos	13 051	777
1756 Inderøy	6 800	366
1751 Nærøy	5 138	1 068
1750 Vikna	4 418	319
1744 Overhalla	3 840	730
1718 Leksvik	3 480	430
1717 Frosta	2 630	76
1724 Verran	2 515	602
1711 Meråker	2 508	1 273
1742 Grong	2 467	1 136
1736 Snåase – Snåsa	2 159	2 343
1725 Namdalseid	1 593	770
1738 Lierne	1 389	2 962
1743 Høylandet	1 264	754
1749 Flatanger	1 090	459
1740 Namsskogan	872	1 417
1748 Fosnes	628	544
1755 Leka	584	110
1739 Raarvihke – Røyrvik	469	1 585

flertall mot sammenslåing. Intensjonsavtalen ble deretter justert til å gjelde sammenslåing av Steinkjer og Verran.

Kommunestyret i Steinkjer vedtok 22. juni 2016 sammenslåing med Verran.

Kommunestyret i Verran vedtok 30. juni 2016 sammenslåing med Steinkjer.

Fylkesmannen mener sammenslåingen bidrar til større fagmiljøer og reduserer sårbarheten til Verran. Vedtaket er også et steg i retning av bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkedsområder og kommunegrenser. Det er omfattende gjensidige pendlerstrømmer mellom de to kommunene. For Verrans del er Steinkjer størst både som innpendlings- og utpendlingskommune.

Namdalseid, Namsos og Fosnes

I første fase av kommunereformprosessen ble det inngått en intensjonsavtale om sammenslåing mellom Namsos, Overhalla, Høylandet, Flatanger, Fosnes og Namdalseid. Det ble avholdt folkeavstemning i alle kommunene i mai 2016, bortsett fra i Namsos der det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse. I Namsos, Fosnes og Namdalseid viste innbyggerhøringene flertall for sammenslåing, mens det ble flertall mot i de øvrige kommunene. Intensjonsavtalen ble deretter justert til å gjelde Fosnes, Namdalseid og Namsos.

Kommunestyret i Namdalseid vedtok 24. juni 2016 å slå seg sammen med Fosnes og Namsos.

Kommunestyret i Namsos vedtok 30. juni 2016 å slå seg sammen med Fosnes og Namdalseid.

Kommunestyret i Fosnes vedtok 30. juni 2016 sammenslåing med Namdalseid og Namsos.

Fylkesmannen viser til at både Fosnes og Namdalseid i dag er små kommuner, noe som isolert sett gjør dem sårbare innen tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. En sammenslåing av de tre kommunene vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester. Sammenslåingen bidrar også til bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkedsområder og kommunegrenser, selv om sammenslåingen ikke dekker hele Midtre Namdalen. Etter fylkesmannens vurdering ville det vært en styrke om også Overhalla hadde blitt en del av den nye kommunen.

5.14.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmannens tilråding. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.14.3.1 Særskilte vurderinger

Vikna, Nærøy, Leka og Bindal

Kommunene har vært involvert i ulike prosesser i reformen, blant annet med en felles utredning om sammenslåing. Leka, Vikna og Nærøy utgjør Ytre Namdal Regionråd og hadde felles prosess ved oppstart av kommunereformen. Vikna og Nærøy inngikk en intensjonsavtale om sammenslåing. I folkeavstemningen i Nærøy ble det flertall for sammenslåing, mens det i Vikna ble flertall mot sammenslåing. Leka utredet også særlige konsekvenser av kommunereformen for øykommuner uten fastlandsforbindelse. Bindal har også orientert seg mot de andre kommunene på Sør-Helgeland.

Kommunestyret i Nærøy vedtok 22. september 2016 at de ønsker sammenslåing med Vikna basert på framforhandlet intensjonsavtale.

Kommunestyret i Vikna vedtok 29. september 2016 at kommunen ikke vil slå seg sammen med Nærøy basert på framforhandlet intensjonsavtale. Kommunestyret vedtok samtidig at en helhetlig og god samfunnsutvikling i Ytre Namdal, med de utfordringer kommunene står overfor, tilsier at kommunestyret vil arbeide videre for kommunesammenslåing, der Rørvik er kommunesenter.

Kommunestyret i Leka har vedtatt å fortsette som egen kommune.

Kommunestyret i Bindal har vedtatt å fortsette som egen kommune. Kommunestyret vedtok samtidig en intensjonsavtale om et mer formalisert samarbeid mellom kommunene på Sør-Helgeland.

Øya Austra deles av Leka, Nærøy og Bindal og fylkesgrensen mellom Nord-Trøndelag og Nordland. Det foreligger et initiativ blant innbyggerne på øya om at hele Austra må tilhøre samme kommune. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag støtter dette i sin tilråding. Forslaget om sammenslåing gjør denne problemstillingen uaktuell.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener at en større kommune bestående av Leka, Nærøy, Vikna og hele eller deler av Bindal langt på vei ville oppfylle målene i reformen. Fylkesmannen peker på dette som den langsiktige løsningen for kommunene i Ytre Namdal.

Nærøy og Vikna har et felles bo- og arbeidsmarked med kort avstand mellom sentrum i kommunene og betydelig pendling. Fylkesmannen mener en sammenslåing vil gi en hverdagsregion som henger bedre sammen og fører til en mer helhetlig samfunnsutvikling med hensyn til næringsutvikling, bosetting og infrastruktur.

En sammenslåing som også omfatter Leka og hele eller deler av Bindal vil ifølge fylkesmannen i større grad svare på reformens mål og intensjoner enn dagens struktur. En ny kommune vil legge bedre til rette for gode og likeverdige tjenester, og vil være bedre i stand til å håndtere nye oppgaver og uforutsette hendelser og svingninger i økonomien. En ny kommune ville også redusere behovet for interkommunalt samarbeid for å ivareta lovpålagte oppgaver. Fylkesmannen peker imidlertid også på at det vil være store avstander i en slik kommune, særlig for Leka, og at det blir viktig å sikre lokaldemokratiet og utvikling i alle deler av den nye kommunen.

Lekas egen utredning peker på at kommunen har små og sårbare fagmiljø. Om lag 60 prosent av de ansatte er over 50 år. Flere tjenestoområder har utfordringer med rekruttering til ledige stillinger. Det har over flere år vært vanskelig å rekruttere ingeniører, fagarbeidere av flere kategorier og ledere. Det trekkes fram at kommunen ikke oppfyller lovkravet om å ha en egen skolefaglig ansvarlig.

Også Bindals egen utredning i reformen peker på stor sårbarhet og små fagmiljøer. Fylkesmannen i Nordland mener Bindal på sikt ikke vil ha forutsetninger for å videreføres som en egen kommune. Kommunestyrets vedtak om et mer omfattende og

formalisert interkommunalt samarbeid for å møte framtidige utfordringer innebærer etter departementets vurdering en erkjennelse av dette.

Både i Leka og Bindal peker utredningene på at kommunene har god økonomi og er godt rustet til årene som kommer. Innbyggertallet i Bindal og Leka er henholdsvis 1 473 og 584. Kommunene har opplevd stor nedgang i innbyggertallet over tid. Utredningene viser at innbyggertallet i Bindal har gått ned med over 25 prosent gjennom de siste 20 årene, mens det i Leka er halvert gjennom de siste 50 årene. Selv om innbyggertallet i Leka ser ut til å ha stabilisert seg mot slutten av perioden, viser hovedalternativet i befolkningsframskrivningene til SSB fortsatt fall i innbyggertallene i begge kommuner framover.

Befolkningsframskrivningene fram mot 2030 viser i tillegg at Leka og Bindal er de to kommunene i Norge som vil ha lavest andel innbyggere i arbeidsfør alder (20–66 år) i forhold til innbyggere over 67 år. Framskrivningene viser at det både i Leka og Bindal kun vil være 1,4 person i arbeidsfør alder for hver person over 67 år i 2030. Dette vil gi kommunene store utfordringer som det vil være vanskelig for kommunene å håndtere.

Innbyggertallene i Nærøy og Vikna er henholdsvis 5 138 og 4 418. Sammenslåing av de fire kommunene vil gjøre at Leka og Bindal blir del av en større kommune, noe som vil avhjelpe noe av de store utfordringene kommunene står overfor knyttet til demografiske endringer. En ny kommune vil også samle bo- og arbeidsregionen Vikna/Nærøy i samme kommune, og legge til rette for en mer helhetlig samfunnsutvikling i regionen.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor sammenslåing av Vikna, Nærøy, Leka og Bindal.

Husholdninger i Bindal kommune har i dag fritak for merverdiavgift på elektrisk kraft, jf. merverdiavgiftsloven § 6–6. Det er et utgangspunkt i kommunereformen at innbyggere og bedrifter i de kommunene som i dag nyter godt av gunstige ordninger, skal få beholde disse ordningene selv om de blir en del av en større kommune. Samtidig er det ikke aktuelt at flere innbyggere eller bedrifter skal komme inn under slik ordninger. Finansdepartementet vil følge opp Stortingets behandling av denne proposisjonen ved å fremme et forslag til endring av merverdiavgiftsloven slik at det geografiske området som i dag er Bindal kommune fortsatt vil komme inn under fritaksregelen i § 6–6.

5.14.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Nord-Trøndelag:

- Verran og Steinkjer
- Namdalseid, Namsos og Fosnes
- Vikna, Nærøy, Leka og Bindal (Nordland)

Med utgangspunkt i den vedtatte fylkesinndelingen tilrår departementet at fylkesgrensen mellom Trøndelag og Nordland justeres slik at ny kommune bestående av nåværende Vikna, Nærøy, Leka og Bindal blir del av Trøndelag fylke. Der som nåværende fylkesinndeling benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal den nye kommunen regnes med til Nord-Trøndelag.

5.15 Nordland

Nordland har 242 866 innbyggere fordelt på 44 kommuner og 38 482 km². Træna er den minste kommunen i innbyggertall med 465 innbyggere, mens Bodø er størst med 51 022 innbyggere. 32 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere mens 3 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.15.1 Kommunenes vedtak

Fire kommuner i Nordland inngår i to sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

- Tjeldsund og Skånland (Troms)
- Narvik, Ballangen og Tysfjord

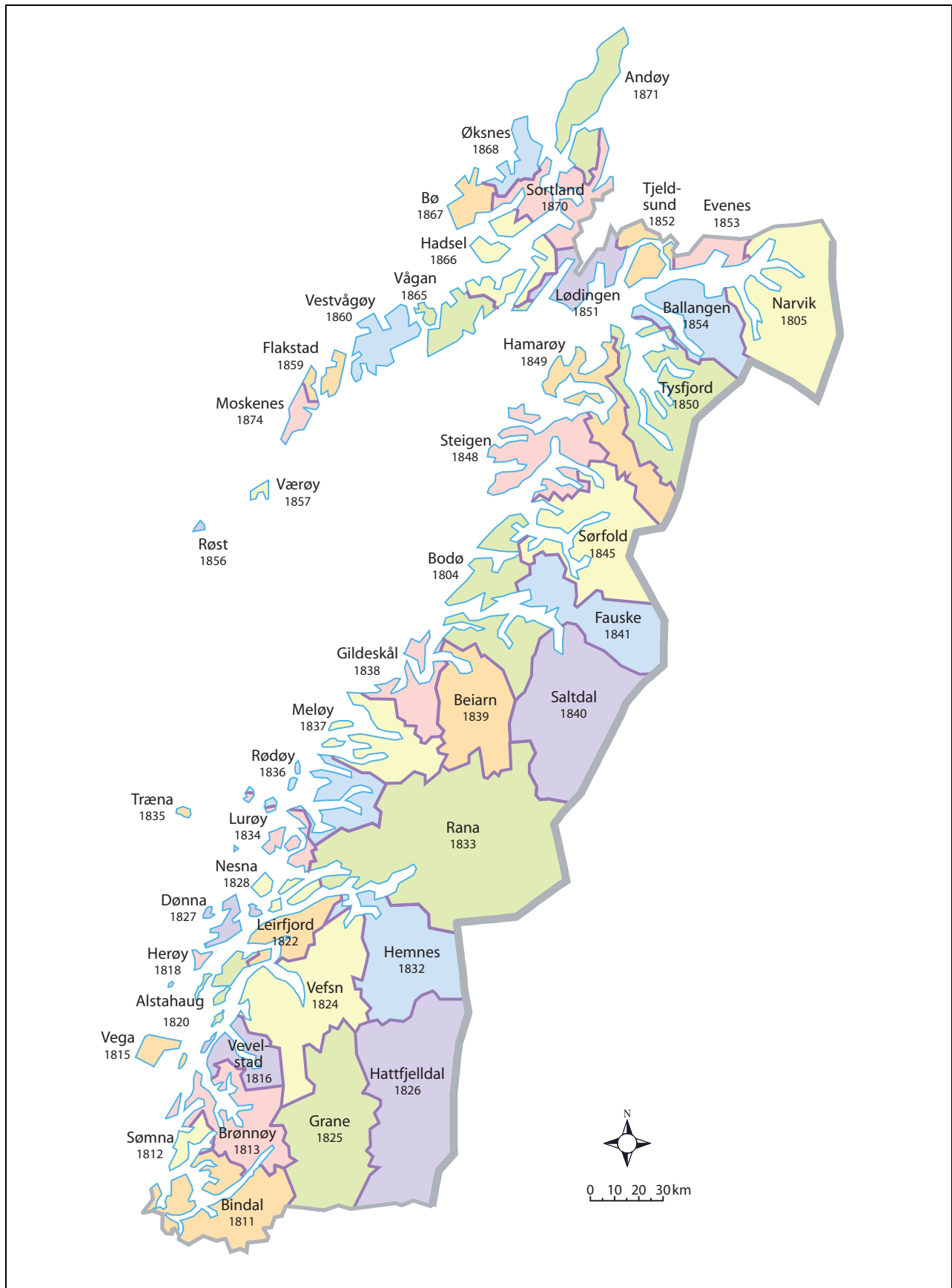
Videre har fem kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Vestvågøy ønsker sammenslåing med Flakstad, Moskenes og Værøy.
- Bodø er positiv til sammenslåing med én eller flere nabokommuner.
- Rana er positiv til sammenslåing med Lurøy.
- Brønnøy er positiv til sammenslåing med øvrige kommuner på Sør-Helgeland (Vevelstad, Sømna, Vega og Bindal).
- Hamarøy er positiv til sammenslåing med sørvestsiden av Tysfjord.

I tillegg har Alstahaug vedtatt at kommunen stiller seg positiv til å gjenoppta prosessen om sammenslåing dersom samarbeidende kommuner skulle ønske det.

Tabell 5.16 Kommunene i Nordland med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1804 Bodø	51 022	1 395
1833 Rana	26 101	4 460
1805 Narvik	18 756	2 023
1824 Vefsn	13 465	1 929
1860 Vestvågøy	11 294	425
1870 Sortland	10 378	722
1841 Fauske	9 729	1 210
1865 Vågan	9 444	479
1866 Hadsel	8 009	567
1813 Brønnøy	7 956	1 046
1820 Alstahaug	7 428	188
1837 Meløy	6 435	874
1871 Andøy	4 908	656
1840 Saltdal	4 702	2 216
1868 Øksnes	4 580	320
1832 Hemnes	4 524	1 589
1867 Bø	2 624	247
1854 Ballangen	2 554	932
1848 Steigen	2 543	1 009
1822 Leirfjord	2 278	465
1851 Lødingen	2 134	527
1812 Sømna	2 047	195
1838 Gildeskål	2 024	665
1850 Divtasvuodna – Tysfjord	1 960	1 464
1845 Sørfold	1 958	1 638
1834 Lurøy	1 920	265
1828 Nesna	1 837	183
1849 Hamarøy – Hábmer	1 810	1 034
1818 Herøy	1 788	64
1811 Bindal	1 473	1 264
1825 Grane	1 469	2 004
1826 Hattfjelldal	1 414	2 684
1827 Dønna	1 410	192
1853 Evenes	1 402	253
1859 Flakstad	1 349	178
1836 Rødøy	1 267	711
1852 Tjeldsund	1 252	319
1815 Vega	1 234	165
1874 Moskenes	1 073	119
1839 Beiarn	1 043	1 222
1857 Værøy	744	19
1856 Røst	535	10
1816 Vevelstad	528	539
1835 Træna	465	17



Figur 5.17 Kart over kommunene i Nordland

Vefsn har vedtatt at kommunen vil gå inn i samtaler dersom det åpner seg mulighet for dialog.

De øvrige kommunene i Nordland har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.15.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Nordland tilrår følgende sammenslåinger:

- Evenes, Narvik, Ballangen og Tysfjord
- Moskenes, Flakstad og Vestvågøy
- Værøy, Røst og Bodø
- Tjeldsund og Skånland (omtales i kapittel 5.16)

Evenes, Narvik, Ballangen og Tysfjord

Evenes kommune har utredet og inngått intensjonsavtaler med tre ulike sammenslåingsalternativer; Narvik med flere, Harstad med flere, og Skånland og Tjeldsund. Narvik kommune har gjennomført flere utredninger og inngått intensjonsavtaler med nabokommuner på begge sidene av fylkesgrensen. Ballangen har utredet sammenslåing med øvrige kommuner i Ofoten. Tysfjord har utredet sammenslåing i retning Salten og i retning Ofoten, og har også utredet en deling av kommunen.

Narvik har arrangert folkemøter og folkeavstemning. I folkeavstemningen var det flertall for sammenslåing med en eller flere av nabokommunene. Ballangen avholdt en folkeavstemning hvor flertallet stemte for å bestå som egen kommune. Tysfjord har gjennomført innbyggerundersøkelse hvor innbyggerne var positive til endring (se nærmere redegjørelse under kapittel 5.15.4.1). Evenes avholdt folkeavstemning hvor det ble flertall for sammenslåing av Evenes, Tjeldsund og Skånland (40 prosent), foran sammenslåing med Narvik (39 prosent). Innbyggerundersøkelsen viste samme hovedresultat.

Kommunestyret i Narvik vedtok 16. juni 2016 at kommunen ønsker å slå seg sammen med Evenes, Gratangen (Troms), Ballangen og Tysfjord kommuner.

Kommunestyret i Ballangen vedtok 15. desember 2016 sammenslåing med øvrige kommuner i Ofoten-alternativet bestående av Narvik, Tysfjord, Evenes og Ballangen.

Kommunestyret i Tysfjord vedtok 24. januar 2017 sammenslåing med øvrige kommuner i Ofoten-alternativet.

Kommunestyret i Evenes har vedtatt å fortsette som egen kommune.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Narvik, Ballangen og Tysfjord er enige om å slå seg sammen. Fylkesmannen i Nordland anbefaler at den nye kommunen også omfatter Evenes.

Ballangen har store økonomiske utfordringer og har vært innmeldt i ROBEK siden 2013. Det er ventet at akkumulert underskudd vil øke, noe som vil få konsekvenser for tjenestetilbudet. Negative prognoser for befolkningsutvikling forsterker kommunens utfordringer. Nær 40 prosent av de yrkesaktive pendler ut av kommunen, hovedvekten av disse til Narvik. Fylkesmannen mener det er et kritisk behov for endring i Ballangen.

Narvik vurderer selv at de innfrir målene og kriteriene i reformen, men erkjenner likevel at en ny storkommune vil ha stordriftsfordeler med økt kapasitet og en mer effektiv tjenesteproduksjon. Større fagmiljøer vil enklere bidra til rekruttering av spesialisert kompetanse. Kommunen ønsker sammenslåing med nabokommunene, og fylkesmannen er positiv til dette.

Etter fylkesmannens vurdering er det også et kritisk behov for endring i Tysfjord. Kommunen har vært innmeldt i ROBEK siden 2015, og har opparbeidet seg et stort akkumulert underskudd, som utgjør om lag 18 prosent av brutto driftsinntekter. Kommunens økonomiske situasjon vurderes av fylkesmannen å være dramatisk, og den geografiske todelingen er etter kommunens egen vurdering en av forklaringene.

Hålogalandsbrua representerer store samferdselsinvesteringer som legger til rette for ny vekstkraft og utviklingsmuligheter i regionen. Gjennom denne investeringen knyttes regionen tettere sammen og forsterker Narviks rolle som region-senter.

Evenes kommune er i dag i stor grad avhengig av eksisterende og framtidig samarbeid med Narvik for å kunne levere lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til sine innbyggere, og Hålogalandsbrua halverer reisetiden mellom kommunene. Fylkesmannen peker på at Evenes sitt eget utfordringsbilde beskriver en kommune som har utfordringer med å levere basistjenester til innbyggerne i egen regi, og har for lite kapasitet og kompetanse på vesentlige utviklingsområder.

Et knapt flertall i kommunestyret i Evenes vedtok å fortsette som egen kommune, mens alternativet som innebar sammenslåing med Ofoten-alternativet ble nedstemt. Fylkesmannen mener at vedtaket i Evenes kommunestyre om å fortsette som egen kommune inneholder en politisk erkjennelse av at kommunen ikke er i stand

til å levere alle kommunale basistjenester i egen regi og på denne måten heller ikke innfrir målene i reformen. Kommunen baserer mange av sine tjenesteleveranser i dag på interkommunale samarbeidsløsninger, og vedtaket om å fortsette som egen kommune baserer seg på kjøp av tjenester gjennom interkommunale samarbeidsordninger.

Moskenes, Flakstad og Vestvågøy

De tre kommuner har inngått en intensjonsavtale.

Folkeavstemning og innbyggerundersøkelse i Vestvågøy viste flertall for sammenslåing. Folkeavstemningen i Moskenes ga flertall for å fortsette som egen kommune. En tidligere innbyggerundersøkelse viste flertall for kommunesammenslåing. Folkeavstemning i Flakstad ga flertall for å fortsette som egen kommune. En tidligere innbyggerundersøkelse viste flertall for kommunesammenslåing.

Kommunestyret i Vestvågøy vedtok 21. juni 2016 sammenslåing med kommunene Flakstad, Moskenes og Værøy under forutsetning av frivillighet fra de andre kommunene.

Kommunestyrene i Moskenes og Flakstad har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen vurderer at regionen som helhet vil stå vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv ved en sammenslåing av Moskenes, Flakstad og Vestvågøy. Kommunene samhandler godt og har en naturlig geografisk avgrensning vestover.

Fylkesmannen peker på at Flakstad er svært sårbar når det gjelder tjenesteproduksjon. Flere fagområder har liten eller manglende kapasitet og kompetanse. Kommunen beskriver utfordringer med tilstrekkelig distanse i tjenesteproduksjonen som kan utgjøre en risiko for kvalitet og likeverdige tjenester. Kommunen er i dag avhengig av samarbeid med andre kommuner for å løse primær oppgaver. Flakstad har hatt en negativ befolkningsutvikling og framskrivninger viser fortsatt nedgang i innbyggertallet.

Fylkesmannen peker på at Moskenes er en svært sårbar kommune. Kommunen trekker selv fram utfordringer med små fagmiljø og manglende kapasitet og kompetanse på flere fagområder. Kommunen har vært i ROBEK siden 2013 og er selv tydelig på at tjenestetilbudet har blitt redusert de siste årene fordi de økonomiske utfordringene har vokst. Kommunen har hatt manglende kontroll på økonomien. Dette har resultert i et høyt akkumulert merforbruk over år, samtidig som kommunen har liten mulighet til å håndtere

uforutsette hendelser. Kommunen har hatt en negativ befolkningsutvikling på nær 25 prosent de siste 20 årene, framskrivninger viser fortsatt nedgang i innbyggertallet. Fylkesmannen vurderer at situasjonen for Moskenes kommune er kritisk på flere områder.

Værøy, Røst og Bodø

Værøy gjennomførte en folkeavstemning som viste flertall mot sammenslåing med Bodø. Røst gjennomførte en rådgivende lokal folkeavstemning, der resultatet var flertall mot sammenslåing med Bodø. Bodø gjennomførte en innbyggerundersøkelse med positiv respons til sammenslåing.

Kommunestyret i Bodø vedtok 16. juni 2016 at de er positive til å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner.

Kommunestyrene i Værøy og Røst har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Værøy peker selv på at kommunen er sårbar for svingninger i økonomien, og at det er krevende å håndtere uforutsette hendelser. De fleste nøkkeltall med unntak av lånegjeld er svake, og tendensen har vært klart negativ. Fylkesmannen støtter opp under Værøys utfordringsbilde og vurderer at kommunen ikke har forutsetninger for å levere lovpålagte tjenester til sine innbyggere ved å fortsette som egen kommune.

Fylkesmannen vurderer at det er kritisk for Værøy kommunes forutsetning for å overleve som et familie- og livsløpssamfunn at kommunen styrkes gjennom en ny organisering av ressurser, tjenester og forsterket utviklingskraft.

Røst kommune beskriver et tydelig reformbehov i sin egenanalyse, og mener at dagens organisering og dimensjonering av kommunen ikke sikrer at innbyggerne får likeverdige velferdstjenester. Kommunen har ikke nødvendig kapasitet til å løse alle lovpålagte oppgaver, og på noen områder står innbyggerne uten et kommunalt tilbud. I tillegg mener kommunen at nedgangen i folketallet truer Røst som balansert familie- og livsløpssamfunn. Kommunen opplever også store utfordringer knyttet til fragmentert interkommunalt samarbeid. Fylkesmannen mener derfor at Røst ikke kan fortsette som egen kommune.

Bodøs betydelige størrelse, kapasitet og kompetanse spiller en viktig rolle for omkringliggende kommuners evne til å oppfylle sine roller, og kommunen vil etter fylkesmannens vurdering også i framtiden måtte ta et regionalt ansvar uavhengig av kommunestruktur. Dette gjelder åpenbart for spesialisert tjenesteproduksjon, men også samfunnsutvikling generelt.

5.15.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.15.3.1 Særskilte vurderinger

Hamarøy og sørvestsiden av Tysfjord

Tysfjord kommune er en av de ti kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Tysfjord er den eneste lulesamiske kommunen i forvaltningsområdet.

Tysfjord har utredet sammenslåing i retning Salten og i retning Ofoten, og har også utredet en deling av kommunen. Både Narvik og Ballangen (Ofoten) og Hamarøy (Salten) har vedtatt at de ønsker sammenslåing med (deler av) Tysfjord.

Fylkesmannen tilrådte i oktober, før Tysfjord fattet vedtak, at Tysfjord skulle deles i to, der sørvestsiden går til Hamarøy, mens nordøstsiden går til Narvik m.fl. Det var blant annet basert på et innbyggerinitiativ om deling av kommunen.

Innbyggerinitiativet fra Tysfjords sørvestside ønsker å gå sammen med nabokommuner i sør, herunder Hamarøy. Årsaken er blant annet at dette danner det tradisjonelle samiske fjordfelleskapet, og at fjorden deler dagens kommune på en uhensiktsmessig måte. Befolkningen i Tysfjord er på hver side av fjorden i dag knyttet til ulike sykehus, legevakt og politidistrikt.

I en innbyggerundersøkelse høsten 2016 ble innbyggerne bedt om å vurdere ulike alternativer for framtidig kommunestruktur. Resultatene viste at innbyggerne er positive til deling av kommunen. Å bestå som egen kommune, eller å slå hele kommunen sammen mot Ofoten eller Salten, ble ikke positivt vurdert. Undersøkelsen viste at innbyggerne på sørvestsiden er mer positive til deling enn innbyggerne på nordøst-siden.

Tysfjord, Ballangen og Narvik har ikke en intensjonsavtale for sammenslåingen. Disse tre kommunene har heller ikke tatt stilling til om de ønsker å være en del av samisk forvaltningsområde. Hamarøy og Tysfjord har derimot inngått en intensjonsavtale om sammenslåing der de går inn for at den nye kommunen skal være en del av samisk forvaltningsområde.

Lulesamisk språk er et sterkt truet språk. I senere år har imidlertid språket vært i en revitaliseringsprosess, og hatt en positiv utvikling. Det samiske miljøet på Drag, på vestsiden av fjorden i Tysfjord, har spilt en viktig rolle i denne utviklingen. De fleste lulesamer er bosatt på Drag, og på sørvestsiden av fjorden for øvrig. Drag er i dag et viktig senter for lulesamisk språk og kultur, med samisk kultur-/språksenter som også er kontorsted for flere samiske institusjoner, samisk barnehage, og det er tilbud om opplæring på samisk i skolen. Den samiske barnehagen, som drives av Arran lulesamiske senter, og skolen på Drag har spilt en viktig rolle for at bruken av lulesamisk språk er i en positiv utvikling. Samisk språkundersøkelse fra 2012 viste at flere unge bruker lulesamisk i dag enn hva tilfelle er for foreldregenerasjonen.

Nabokommunen Hamarøy har også en lulesamisk befolkning. Kommunen har vedtatt et tospråklig navn på kommunen (norsk og lulesamisk), og har over lengre tid hatt en positiv tilnærming til lulesamisk språk. En sammenslåing mellom sørvestsiden av Tysfjord og Hamarøy kan innebære en sterkere lulesamisk forvaltningskommune enn dagens Tysfjord.

En sammenslåing av hele Tysfjord med Narvik og Ballangen kan innebære at den eneste lulesamiske kommunen i forvaltningsområdet for samisk språk forsvinner. En slik løsning vil kunne få store negative konsekvenser for det lulesamiske språket.

En deling av Tysfjord kommune, hvor nordøst-siden slås sammen med Narvik og Ballangen, og sørvestsiden slås sammen med Hamarøy, ivaretar Tysfjords behov for å bli del av en større kommune. Løsningen ivaretar i tillegg den samiske minoriteten i kommunen, og sikrer at samiske språkbrukere ikke kommer dårligere ut som følge av ny kommunestruktur. En deling av Tysfjord kommune innebærer i tillegg en mer hensiktsmessig topografisk kommuneinndeling ved at kommunen ikke lenger blir delt av Tysfjorden.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor at Tysfjord deles i to. Sørvestsiden slås sammen med Hamarøy, mens nordøstsiden slås sammen med Narvik og Ballangen.

Det bor noen lulesamer i den delen av Tysfjord som foreslås slått sammen med Narvik og Ballangen. Departementet vil, i samarbeid med Sametinget, ta initiativ til dialog med kommunene for å se nærmere på hvordan hensynet til de lulesamiske språkbrukerne i den nordøstlige delen av Tysfjord kan ivaretas.

5.15.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Nordland:

- Narvik, Ballangen og nordøstsiden av Tysfjord
- Hamarøy og sørvestsiden av Tysfjord

5.16 Troms

Troms fylke har 165 632 innbyggere fordelt på 24 kommuner og 25 872 km². Berg er den minste kommunen i innbyggertall med 914 innbyggere, mens Tromsø er størst med 74 541 innbyggere. 19 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere

mens 2 kommuner har flere enn 15 000 innbyggere.

5.16.1 Kommunenes vedtak

Tre kommuner i Troms inngår i to sammenslåinger hvor det er fattet gjensidige vedtak:

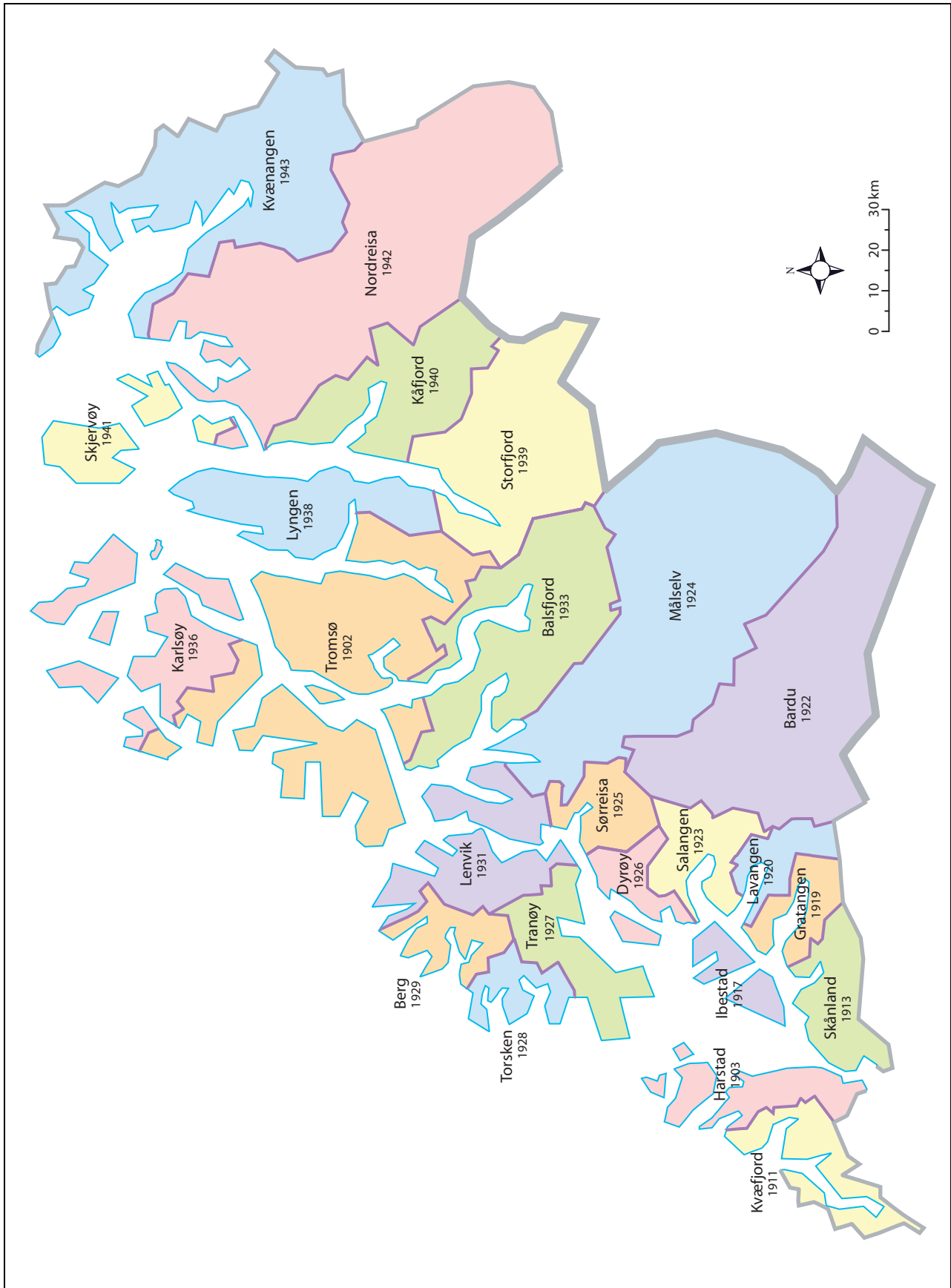
- Tranøy og Lenvik
- Skånland og Tjeldsund (Nordland)

Videre har to kommuner fattet vedtak om at de er positive til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Tromsø er positiv til å slå seg sammen med nabokommuner.

Tabell 5.17 Kommunene i Troms med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
1902 Tromsø	74 541	2 521
1903 Harstad	24 845	445
1931 Lenvik	11 697	884
1924 Målselv	6 781	3 322
1933 Balsfjord	5 685	1 497
1942 Nordreisa	4 919	3 437
1922 Bardu	3 994	2 704
1925 Sørreisa	3 496	361
1913 Skånland	3 048	495
1911 Kvæfjord	2 986	513
1941 Skjervøy	2 912	474
1938 Lyngen	2 876	813
1936 Karlsøy	2 273	1 092
1923 Salangen	2 220	458
1940 Gáivuotna – Kåfjord	2 132	991
1939 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	1 890	1 543
1927 Tranøy	1 540	524
1917 Ibestad	1 394	241
1943 Kvænangen	1 233	2 109
1926 Dyrøy	1 138	289
1919 Gratangen	1 121	313
1920 Loabák – Lavangen	1 076	302
1928 Torsken	921	243
1929 Berg	914	294



Figur 5.18 Kart over kommunene i Troms

- Harstad er positiv til å gå sammen med nabo-kommuner, og det vises til intensjonsavtaler med Evenes, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund.

I tillegg har Lyngen vedtatt at kommunen fortsatt vil se på muligheten for sammenslåing med Storfjord.

Berg har vedtatt at de ber Stortinget avgjøre spørsmålet om sammenslåing.

De øvrige kommunene i Troms har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.

5.16.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Troms tilrår følgende sammenslåinger:

- Tranøy, Lenvik, Berg og Torsken
- Harstad, Ibestad, Skånland og eventuelt Tjeldsund
- Karlsøy og Tromsø
- Kvænangen, Alta og Loppa (omtales i kapittel 5.17)

Tranøy, Lenvik, Berg og Torsken

Lenvik, Torsken, Tranøy og Berg deltok i utredning av en rekke sammenslåingsalternativ i Midt-Troms, som involverte mellom to og åtte kommuner. Etter at flere kommuner trakk seg ut av prosessene, valgte Tranøy å gå videre med Lenvik høsten 2016. En innbyggerundersøkelse i Lenvik viste at et flertall var positive til sammenslåing. I folkeavstemningene i Tranøy, Berg og Torsken ble det flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Lenvik vedtok 29. september 2016 sammenslåing med Tranøy. Kommunestyret åpnet for at andre kommuner slutter seg til prosessen.

Kommunestyret i Tranøy vedtok 25. oktober 2016 å slå seg sammen med Lenvik. Kommunestyret stilte seg også positiv til at andre kommuner slutter seg til prosessen.

Kommunestyret i Berg vedtok 23. februar 2017 følgende:

I Berg kommunestyre er det flertall med 8 mot 7 for en sammenslåing av Berg kommune og Senja kommune, men grunnet et flertall i folkeavstemning mot sammenslåing, ber vi Stortinget avgjøre om Berg kommune skal slås sammen med Senja kommune eller fortsatt stå alene.

Berg kommunestyre ber Stortinget om en snarlig avgjørelse på dette spørsmålet slik at vi

ikke bruker unødvendig mye administrative og politiske ressurser på spørsmålet om Berg kommunes framtid som sammenslått eller alene.

Dersom Stortinget vedtar sammenslåing av Berg kommune vil dette bli akseptert av Berg kommunestyre.

Kommunestyret i Torsken har vedtatt å fortsette som egen kommune.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Tranøy og Lenvik er enige om å slå seg sammen. Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen også omfatter Torsken og Berg.

Tranøy har vært i en presset økonomisk situasjon, blant annet som en følge av reduksjon i innbyggertallet. Kommunen var registrert i ROBEK fra år 2000 til 2010. Kommunen har fortsatt sårbar økonomi, men utviklingen går i riktig retning. Samtidig er kommunen selv klar på at den er helt avhengig av samarbeid med nabokommunene, og da i stor grad med Lenvik.

Lenvik kommunes egen utredning viser at kommunen står seg godt mot ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur. Fylkesmannen støtter langt på vei kommunens egen vurdering, men peker på at kommunen har utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk solid kommune. Kommunen har høy lånegjeld og har ikke hatt disposisjonsfond av betydning. Etter fylkesmannens vurdering vil Lenvik kunne klare å nå målet framover i tid.

Torsken kommune har vært i ROBEK siden 2001, og har hatt spesielt store økonomiske utfordringer med manglende styring og kontroll. Kommunen har etter fylkesmannens vurdering over tid vist liten evne til å ta de økonomiske realitetene innover seg, og har ikke siden 2009 klart inndekning i henhold til inndekningsplan. Torsken kommune er avhengig av omfattende interkommunalt samarbeid for å løse sine oppgaver, blant annet innen praktisk pedagogisk tjeneste, helsevern og barnevern. I kommunens egen utredning pekes det på at Torsken alltid vil være avhengig av interkommunalt samarbeid på flere områder. Fylkesmannen peker på at kommunen har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester i tråd med lovfastsatte krav. Torsken kommune har opplevd en befolkningsnedgang de siste tiårene, og de demografiske utfordringene vil øke med fortsatt nedgang i innbyggertall og en økt andel eldre innbyggere. Fylkesmannen ser de økonomiske forholdene i kommunen, sammen med

stagnasjon og videre reduksjon i folketallet som kommunens største utfordringer framover. Fylkesmannen kan ikke se at Torsken vil være i stand til å oppfylle kommunereformens fire hovedmål.

Berg skriver selv at kommunen har en rekke utfordringer knyttet til blant annet kapasitet og kompetanse, selv om det økonomiske handlingsrommet etter egen vurdering er godt. Fylkesmannen mener imidlertid at kommunen vil få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk sterk kommune. Fylkesmannen peker på at kommunen har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester i tråd med lovfastsatte krav. En hovedutfordring vil i framtiden være fagkompetanse, noe som tilsier at kommunen i stor grad må satse på at tjenester produseres utenfor kommunen, med de negative konsekvensene dette vil ha. Fylkesmannen peker også på at kommunen vil få en stor økning av eldre over 67 fram mot 2040, og spesielt eldre over 80 år. Fylkesmannen kan ikke se at Berg, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til å oppfylle kommunereformens fire hovedmål.

Harstad, Ibestad, Skånland og eventuelt Tjeldsund (Nordland)

Kommunene har deltatt i et prosjekt som inkluderte syv kommuner (Ibestad, Harstad, Evenes, Skånland, Kvæfjord, Lødingen og Tjeldsund) på tvers av fylkesgrensen mellom Nordland og Troms. Det er også inngått bilaterale avtaler mellom Harstad og de øvrige nabokommunene.

I folkeavstemningen i Skånland ble det flertall for sammenslåing med Tjeldsund og Evenes. I Tjeldsund ble det flertall for sammenslåing, med flest stemmer til alternativet Tjeldsund, Skånland og Evenes. Ibestad avholdt folkeavstemning hvor flertallet stemte for Ibestad som egen kommune.

Kommunestyret i Harstad vedtok 9. juni 2016 at de er positive til å gå sammen med andre kommuner for å danne en ny kommune.

Kommunestyret i Tjeldsund vedtok 14. desember 2016 sammenslåing med Skånland.

Kommunestyret i Skånland vedtok 14. desember 2016 sammenslåing med Tjeldsund.

Kommunestyret i Ibestad har vedtatt å fortsette som egen kommune.

Fylkesmannens begrunnelse for sammenslåing

Tjeldsund og Skånland ønsker å danne ny kommune sammen. Både Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Nordland peker på at en slik kom-

mune ikke kan sies å tilfredsstillende målene for reformen. Fylkesmannen i Nordland mener at en sammenslåing med Harstad i størst grad tilfredsstiller målene for reformen, men peker samtidig på at en sammenslåing av Tjeldsund og Skånland vil være et første skritt mot en større og sterkere kommune.

Fylkesmannen i Troms anbefaler en sammenslåing av Harstad, Ibestad, Skånland og eventuelt Tjeldsund. Dersom en slik sammenslåing ikke er aktuell peker fylkesmannen på at en sammenslåing av kommunene Skånland og Tjeldsund likevel vil være et steg i riktig retning i forhold til reformens hovedmål.

Fylkesmannen i Troms vurderer at Skånland ikke i tilstrekkelig grad oppfyller kommunereformens mål om at en kommune skal evne å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har betydelig utfordringer med å oppfylle målet om en bærekraftig og økonomisk solid kommune både i dag og framover i tid. Kommunen har blant annet i praksis ingen oppsparte midler til uforutsette forhold eller inntektssvikt. Kommunen vil også få en fordobling av eldre over 80 år innen 2040, som vil stille store krav til kapasitet og kompetanse innenfor helse- og omsorgsområdet. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig, først og fremst med nabokommunene Evenes og Tjeldsund, men det er også noe samarbeid med Harstad og øvrige kommuner i Sør-Troms regionråd.

Fylkesmannen i Nordland mener at Tjeldsund ikke vil innfri målene i reformen ved å fortsette som egen kommune. Kommunen konkluderer i sitt nullalternativ med at kommunen i realiteten kan havne i en situasjon der man ikke lenger vil være i stand til å opprettholde en forsvarlig drift som selvstendig kommune. Svak økonomi gjør det utfordrende for kommunen å oppfylle lovpålagte minimumskrav i tjenesteproduksjon.

Kommunen har allerede i dag en av landets mest omfattende interkommunale samarbeidsløsninger. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke mer interkommunalt samarbeid en fullverdig løsning på nåværende og framtidige utfordringer i kommunen.

Fylkesmannen i Troms viser til Ibestads egen utredning hvor det pekes på flere utfordringer ved å stå alene i framtiden. Kommunen har opplevd en halvering av antall innbyggere de siste 40 årene, og befolkningsframskrivingene viser fortsatt nedgang og økt andel eldre i kommunen. I tillegg er kommunen i en meget presset økonomisk situasjon, som sammen med befolkningsutviklingen gir utfordringer med å rekruttere fagfolk. Kommunen har etter fylkesmannens vurdering betydelige utfordringer med å levere gode og likeverdige

tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav, og vil ikke ved å fortsette som egen kommune være i stand til å oppfylle kommunereformens fire hovedmål.

Fylkesmannen i Troms mener Harstad med sin størrelse har gode forutsetninger for å oppfylle reformens krav i dag og i tiden framover. En sammenslåing med flere av nabokommunene vil etter fylkesmannens syn kunne gi en sterk velferdskommune, som også er en aktiv samfunnsutvikler og medspiller for verdiskapning i regionen.

Karlsøy og Tromsø

Karlsøy, Tromsø, Lyngen og Storfjord har utredet sammenslåing og inngått intensjonsavtale. Karlsøy har i tillegg utredet sammenslåing med Balsfjord. I folkeavstemningen i Karlsøy ble det flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Tromsø vedtok 16. juni 2016 at kommunen er åpen for å slå seg sammen med en eller flere av kommunene Karlsøy, Storfjord og Lyngen.

Kommunestyret i Karlsøy vedtok 22. juni 2016 å fortsette som egen kommune.

Karlsøy peker i sin utredning på at kommunen i årene framover sannsynligvis vil få en nedgang i inntekter som følge av befolkningsnedgang. I tillegg vil det som en følge av flere eldre bli nødvendig å omfordele ressurser mellom de ulike kommunale tjenestene. Kommunen peker selv på at det er utfordringer på tjenestesiden, og at det ikke forventes at kommunen kan løse utfordringer knyttet til flere eldre innbyggere innenfor dagens kapasitet.

Fylkesmannen er enig i at kommunen har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Fylkesmannen kan ikke se at Karlsøy, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til å oppfylle kommunereformens mål framover i tid.

Fylkesmannen peker på at Tromsø kommune på de fleste sektorer leverer gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere, men har i dag utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk solid kommune. Ut ifra sin størrelse har kommunen imidlertid gode forutsetninger for å nå dette målet framover i tid.

5.16.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar de sammenslåingene i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker

sammenslåing. Departementet begrunner særskilt foreslåtte sammenslåinger som ikke er i tråd med lokale vedtak.

5.16.3.1 Særskilte vurderinger

Tranøy, Lenvik, Berg og Torsken

Tranøy og Lenvik har vedtatt sammenslåing, men begge kommunene åpner for sammenslåing med flere kommuner. Berg slår i sitt vedtak fast at det er et politisk flertall for sammenslåing, men overlater til Stortinget å avgjøre framtidig kommunestruktur på Senja da det ikke var flertall for sammenslåing i folkeavstemningen. Berg vil akseptere Stortingets vedtak. Torsken ønsker ikke sammenslåing. Fylkesmannen peker i sin tilråding på at alle fire kommunene burde slå seg sammen til én stor kommune på Senja.

Departementet viser til Berg kommunes egen utredning, hvor det framgår at kommunen har og vil få større utfordringer med kapasitet og kompetanse, som gjør at kommunen i stor grad må satse på interkommunalt samarbeid. Fylkesmannen mener at en krevende forventet befolkningssammensetning, med høy andel eldre over 80 år fram mot 2040, vil forsterke utfordringen. Fylkesmannen viser videre til at kommunen har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Torsken har over lang tid hatt spesielt store økonomiske utfordringer med betydelige underskudd og lite økonomisk handlingsrom. Av hensyn til tjenestetilbudet i kommunen har departementet godkjent at kommunen kan dekke inn underskuddene over 10 år, senest innen 2020. Kommunen har hatt ulike utfordringer med manglende styring og kontroll. I en lang periode fra 2002 kunne ikke revisor gi positive bekreftelser av kommunens regnskaper. Departementet så seg derfor nødt til å gi ekstra skjønnsmidler til Fylkesmannen i Troms, som med hjelp fra Harstad kommune bistod Torsken slik at kommunen nå har fått på plass regnskaper også for disse årene. De senere årene har kommunen hatt utfordringer med budsjettkontrollen, og dermed hatt store utfordringer med å klare inndekning av underskuddene i henhold til inndekningsplanen. Kommunen har også delvis brutt kommunelovens regel om at underskudd ikke kan dekkes inn over mer enn 10 år. Kommunen har etter fylkesmannens vurdering vist liten evne til å ta de økonomiske realitetene innover seg. I følge det foreløpige (ikke-reviderte) regnskapet ligger kommunen an til å klare inndekningsplanen for 2016, slik at underskuddet er redusert til 13 millio-

ner kroner ved inngangen til 2017 (om lag 10 prosent av kommunens driftsinntekter). Dette er en positiv utvikling, men for Torsken er det resterende underskuddet likevel et betydelig beløp som vil kreve god styring og harde prioriteringer de kommende årene.

Både Berg med 914 innbyggere og Torsken med 921 innbyggere har opplevd en kraftig befolkningsnedgang de siste tiårene. Selv om nedgangen har stoppet opp og til dels økt noe de siste 2–3 årene, viser hovedalternativet i befolkningsframskrivingene til SSB fortsatt fall i innbyggertallene i begge kommuner framover sammen med en økning i andel eldre. Dette peker i retning av at kommunene vil bli enda mer økonomisk sårbare.

Fylkesmannen peker på at tjenestene særlig i Tranøy, Torsken og Berg er sårbare, selv om kommunene har omfattende interkommunalt samarbeid med Lenvik. Kommunene gir uttrykk for at de er avhengig av interkommunalt samarbeid. Fylkesmannen tviler imidlertid på om det er mulig å løse kommunenes utfordringer gjennom interkommunalt samarbeid.

Departementet mener at en sammenslåing av Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken vil gi en bærekraftig kommune sentralt i fylket, som på en bedre måte enn i dag kan bidra til en god utvikling for innbyggerne og næringslivet i kommunene. Departementet støtter fylkesmannens vurdering om at ytterligere interkommunalt samarbeid ikke vil være en god løsning for videreutvikling på Senja. Departementet tror utfordringene for Torsken, eventuelt Torsken og Berg, vil øke dersom de fortsetter som egne kommuner når Lenvik og Tranøy slås sammen.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet derfor at sammenslåingen av Lenvik og Tranøy også skal omfatte Berg og Torsken.

Skånland og Tjeldsund

Skånland og Tjeldsund omfatter et viktig samisk bosettingsområde. Departementet ser positivt på at disse to kommunene ønsker å slå seg sammen. En større kommune vil kunne bidra til å styrke det samiske og bedre tjenestetilbudet til den samiske befolkningen. Skånland kommune har for øvrig orientert departementet om at Skånland kommune har startet søkeprosess for innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk. Departementet foreslår i tråd med kommunenes egne vedtak en sammenslåing av disse to kommunene.

Departementet har konsultert Sametinget om endringer i kommunestrukturen som kan påvirke

samisk språk og interesser. Sametinget støtter en sammenslåing av de to kommunene, men ønsker å tilføye at man bør legge til rette for en sammenslåing av disse to kommunene og Evenes kommune på sikt

Departementet er kjent med at kommunestyrene i Tjeldsund og Harstad skal behandle et initiativ om grensejustering for Kongsvik krets i Tjeldsund. Departementet vil ved behov gi en omtale av saken i kommuneproposisjonen for 2018.

5.16.3.2 Departementets samlede forslag

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåinger i Troms:

- Tranøy, Lenvik, Berg og Torsken
- Skånland og Tjeldsund (Nordland)

Med utgangspunkt i dagens fylkesinndeling tilrår departementet at fylkesgrensen mellom Nordland og Troms justeres slik at ny kommune bestående av nåværende Skånland og Tjeldsund blir del av Troms fylke. Dersom nåværende fylkesinndeling benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal den nye kommunen regnes med til Troms.

5.17 Finnmark

Finnmark har 76 149 innbyggere fordelt på 19 kommuner og 48 631 km². Nesseby er den minste kommunen i innbyggertall med 951 innbyggere, mens Alta er størst med 20 446 innbyggere. 15 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, mens 1 kommune har flere enn 15 000 innbyggere.

5.17.1 Kommunenes vedtak

To kommuner i Finnmark inngår i én sammenslåing hvor det er fattet gjensidige vedtak:

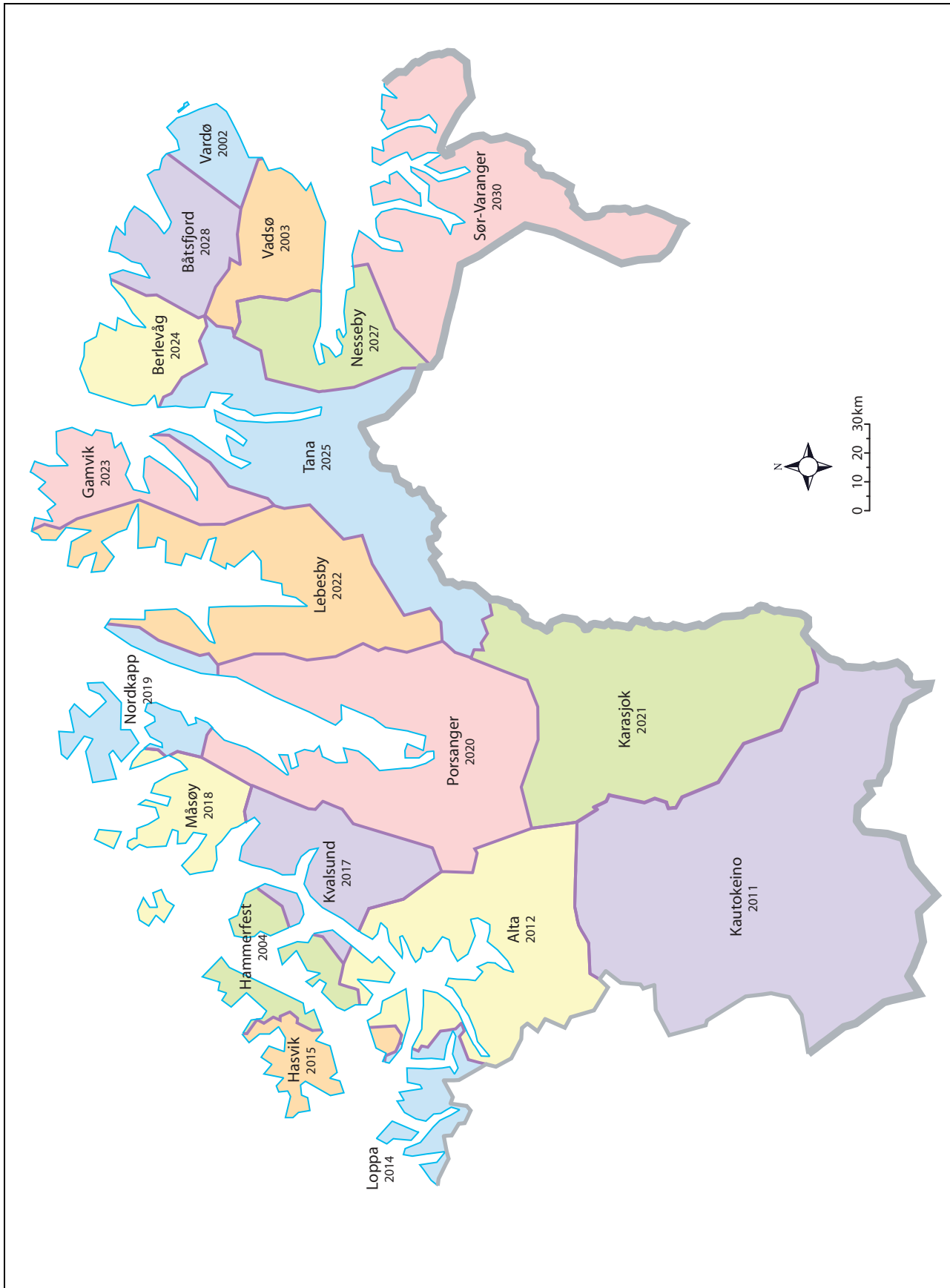
- Kvalsund og Hammerfest

Videre har én kommune fattet vedtak om at den er positiv til eller ønsker sammenslåing med andre kommuner:

- Alta ønsker sammenslåing med Loppa og Kvænangen

I tillegg har Vadsø vedtatt at kommunen er åpen for videre drøftinger og diskusjoner om samarbeid/sammenslåing med aktuelle nabokommuner.

De øvrige kommunene i Finnmark har vedtatt at de vil fortsette som egne kommuner.



Figur 5.19 Kart over kommunene i Finnmark

Tabell 5.18 Kommunene i Finnmark med innbyggertall og areal

Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
2012 Alta	20 446	3 849
2004 Hammerfest	10 527	848
2030 Sør-Varanger	10 199	3 972
2003 Vadsø	6 154	1 258
2020 Porsanger – Porsángu – Porsanki	3 971	4 873
2019 Nordkapp	3 291	926
2011 Guovdageaidnu – Kautokeino	2 938	9 707
2025 Deatnu – Tana	2 911	4 051
2021 Kárásjohka – Karasjok	2 696	5 453
2028 Båtsfjord	2 267	1 435
2002 Vardø	2 104	601
2022 Lebesby	1 330	3 459
2018 Måsøy	1 204	1 136
2023 Gamvik	1 137	1 416
2015 Hasvik	1 037	556
2017 Kvalsund	1 027	1 844
2024 Berlevåg	991	1 122
2014 Loppa	968	689
2027 Unjárga – Nesseby	951	1 437

5.17.2 Fylkesmannens tilråding og kommunenes prosesser

Fylkesmannen i Finnmark tilrår følgende sammenslåinger:

- Kvalsund og Hammerfest
- Alta, Loppa og Kvæningen
- Gamvik og Lebesby
- Nesseby og Tana

Kvalsund og Hammerfest

Kvalsund gjennomførte en rådgivende folkeavstemning der 38 prosent sa ja til sammenslåing med Hammerfest, 17 ja til sammenslåing med Hammerfest og Måsøy, mens 43 prosent sa nei til sammenslåing.

I den rådgivende folkeavstemningen i Hammerfest sa 43 prosent ja til sammenslåing med Kvalsund og Måsøy, 41 prosent ønsket sammenslåing bare med Kvalsund.

Kommunestyret i Hammerfest vedtok 21. juni 2016 sammenslåing med Kvalsund.

Kommunestyret i Kvalsund vedtok 27. juni 2016 sammenslåing med Hammerfest.

Alta, Loppa og Kvæningen (Troms)

Alta, Loppa og Kvæningen har utarbeidet en felles intensjonsavtale. Folkeavstemninger i Loppa og Kvæningen ga flertall mot sammenslåing.

Kommunestyret i Alta vedtok 21. juni 2016 at kommunen fortsatt er åpen for sammenslåing med Kvæningen og Loppa dersom det blir aktuelt på et senere tidspunkt.

Kommunestyrene i Kvæningen og Loppa har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen mener at en ny kommune vil sikre god tilgang på kapasitet, kompetanse og nødvendig avstand i organisasjonen. Den nye kommunen vil også kunne tilrettelegge for næringsutvikling på en helt annen måte enn i dag,

med en samordnet plan og god tilgang til viktige næringsarealer, særskilt innenfor maritim industri, havbruk og lignende. Loppa har store utfordringer med tjenesteytingen. Framskrevet befolkningsutvikling viser en nedgang på om lag 37 prosent mot år 2040. I tillegg til å være svært sårbar med liten kapasitet og manglende kompetanse, har kommunen store utfordringer med å samordne samfunnsutviklingen.

Fylkesmannen i Troms mener utfordringene for Kvænangen tilsier at kommunen bør bli del av en større kommune. Samlet sett mener fylkesmannen at sammenslåing med Alta og Loppa vil være mest gunstig. Alta framstår som det naturlige handelssenteret for befolkningen i Kvænangen.

Gamvik og Lebesby

Gamvik og Lebesby har i reformperioden hatt god dialog og har utarbeidet en intensjonsavtale.

Kommunestyrene i Gamvik og Lebesby har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

I følge fylkesmannen har kommunene åpenbare utfordringer. Kommunene har få innbyggere og utstrakt bruk av interkommunale samarbeidsløsninger, noe som ikke nødvendigvis er en fullgod langsiktig løsning. De geografiske forutsetningene for sammenslåing er etter fylkesmannens vurdering til stede, blant annet med kort avstand mellom kommunesentrene.

Nesseby og Tana

Nesseby har avholdt rådgivende folkeavstemning hvor et flertall av innbyggerne sa nei til sammenslåing.

Kommunestyrene i Tana og Nesseby har vedtatt å fortsette som egne kommuner.

Fylkesmannen mener at det foreligger gode geografiske og kulturelle forutsetninger for sammenslåingen. Det er 15 km mellom kommunesentrene. Begge kommunene er små og del av det samiske språkforvaltningsområdet. En større kommune vil kunne styrke samisk identitet, kultur og språkutvikling. En samlet kommune kan fremme bedre politisk medvirkning og styring innenfor en rekke tjenesteområder hvor det allerede i dag er interkommunalt samarbeid. Dannelsen av en ny kommune vil kunne styrke og effektivisere administrative tjenester og oppgaver. En samlet kommune kan gi bedre kapasitet og styrket kompetanse til å ivareta og videreutvikle velferdstjenester og myndighetsoppgaver.

5.17.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til de lokale prosessene, kommunenes egne vedtak og fylkesmennenes tilrådinger. Departementet foreslår at Stortinget vedtar sammenslåingen i fylket der kommunene har fattet gjensidige vedtak om at de ønsker sammenslåing.

Departementet tilrår dermed at Stortinget fatter vedtak om følgende sammenslåing i Finnmark:

- Kvalsund og Hammerfest

5.18 Pågående prosesser

Departementet er kjent med at det fortsatt er kommuner som er i prosess for å se på muligheten for å etablere større og sterkere kommuner. Flora og Vågsøy er enige om en intensjonsavtale for sammenslåing av de to kommunene. Breanger, som ligger mellom de to kommunene, har ikke ønsket å delta i forhandlingene om sammenslåing, men har vært til stede som observatør. Sande og Herøy har signert en intensjonsavtale om sammenslåing og hatt folkeavstemning, men har ikke fattet vedtak i kommunestyrene ennå.

Dersom det lokalt fattes nye vedtak om kommunesammenslåing vil departementet så langt som mulig gi en oppdatert status i kommuneprosesjonen for 2018, slik at Stortinget får et godt grunnlag for å gjøre vedtak som en del av behandlingen av kommunereformen.

Dersom det lokalt fattes gjensidige vedtak om sammenslåinger våren 2017 kan det også være et hensiktsmessig alternativ at disse følges opp ved at departementet legger til rette for nasjonalt vedtak ved Kongen i statsråd. Som gjort rede for i kapittel 4.3 varer reformperioden ut 2017. Følges gjensidige lokale vedtak opp med nasjonalt vedtak i løpet av høsten 2017 vil disse sammenslåingene også være en del av kommunereformen og således nyte godt av de økonomiske virkemidlene.

5.19 Oppsummering

Kommunereformen har satt kommunesammenslåing og kommunenes framtidige utfordringer på dagsordenen i alle landets kommunestyre. 94 kommuner har selv blitt enige om å slå seg sammen til 39 nye kommuner i løpet av reformen. Totalt har 153 kommuner vedtatt at de er positive til eller ønsker å slå seg sammen med andre kommuner.

Tabell 5.19 Antall og andel kommuner i 2014 og 2020¹ etter innbyggertall

Kommuner etter innbyggertall	Antall 2014	Antall 2020	Andel 2014	Andel 2020
Under 3 000	158	125	37 %	35 %
3 000 – 5 000	70	49	16 %	14 %
5 000 – 15 000	123	104	29 %	29 %
Over 15 000	77	78	18 %	22 %
Samlet	428	356	100 %	100 %

¹ Innbyggertall per 1. januar 2017, ikke framskrevet for 2020

Departementet foreslår i proposisjonen sammenslåinger av 108 kommuner. Disse kommer i tillegg til de kommunene som allerede er vedtatt slått sammen ved kongelig resolusjon i løp 1 av reformen.³ Dersom forslagene i proposisjonen vedtas av Stortinget vil det i løpet av kommunereformen være fattet vedtak som gjør at 118 kommuner vil gå sammen til 46 nye kommuner. Dette vil gi 356 kommuner den 1. januar 2020. 1,65 mill. innbyggere, nesten en tredjedel av befolkningen, vil bli en del av en ny kommune gjennom reformen.

Sammenslåingene gir en kommunestruktur med større og sterkere kommuner sammenlignet med kommunestrukturen før reformen. Basert på forslagene vil median innbyggertall 1. januar 2020 være 5 167, mot 4 660 innbyggere 1. januar 2014. Gjennomsnittlig innbyggertall i norske kommuner vil være 14 771, mot 11 937 innbyggere i 2014.⁴ 29 av de nye kommunene vil få over 15 000 innbyggere.

Sammenslåingene skjer over hele landet, det blir nye kommuner i 15 av 19 fylker. Både små og store kommuner inngår i sammenslåingene. 56 kommuner med under 5 000 innbyggere slår seg sammen, det samme gjør 28 kommuner med over 15 000 innbyggere. Den største enkeltstående sammenslåingen blir i Møre og Romsdal, hvor fem kommuner slås sammen. Den største nye kommunen i antall innbyggere kommer i Trøndelag.

Samlet sett vil det bli 72 færre kommuner, en reduksjon med 17 prosent. Det vil bli det laveste antall kommuner siden formannskapslovene ble innført i 1837, da det var 392 kommuner i Norge. Reformen har gitt flest sammenslåinger i Vestfold, Hordaland, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. I

åtte fylker reduseres antall kommuner med en fjerdedel eller mer. Samtidig blir det ingen endring av kommunestrukturen i Oslo, Hedmark, Oppland og Aust-Agder.

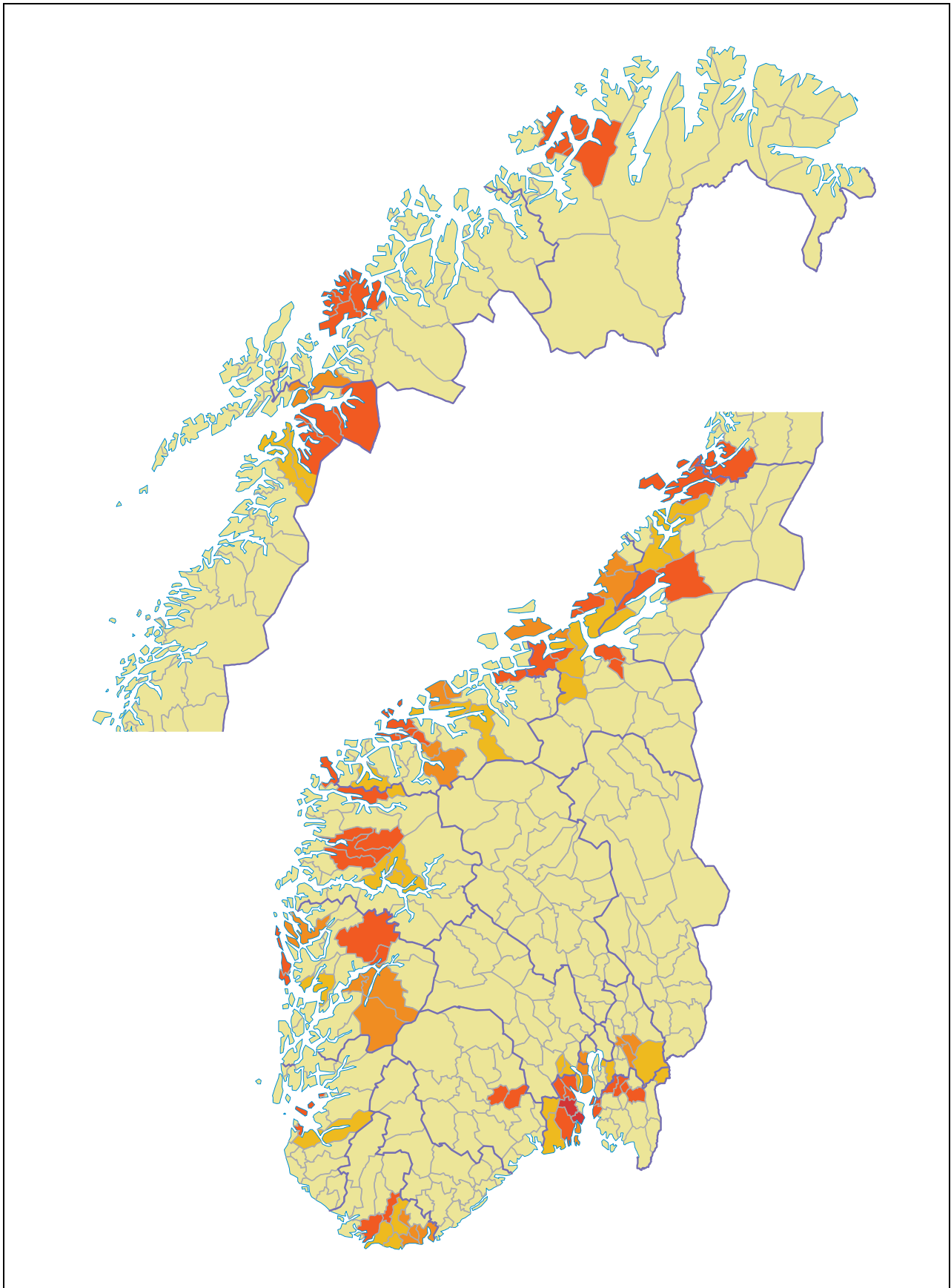
I proposisjonen foreslås det sammenslåinger for 11 kommuner som har fattet vedtak i kommunestyrene om at de ønsker å fortsette som egen kommune: Spydeberg, Fet, Søgne, Lindesnes, Balestrand, Leikanger, Haram, Ørland, Leka, Bindal og Torsken. Enkelte andre kommuner som inngår i sammenslåing med disse kommunene kan oppfatte at forslaget til sammenslåing ikke er i tråd med det kommunen selv har vedtatt at de ønsker. Disse 11 kommunene utgjør 9 prosent av alle kommunene som slås sammen i reformen, og 4 prosent av alle kommunene som har vedtatt at de ønsker å fortsette som egne kommuner. Innbyggerne i de 11 kommunene utgjør 3 prosent av alle innbyggere som får ny kommune gjennom reformen, og 15 prosent av alle innbyggerne i de 9 sammenslåingene som kommunene inngår i.

I tillegg til kommunene som nå foreslås slått sammen, har om lag 45 kommuner gjort vedtak om at de ønsker sammenslåing, uten at dette blir realisert i denne omgang. Videre har 15 andre kommuner vedtatt at de er åpne for videre prosesser dersom andre kommuner skulle ønske dette.

Kommunereformen har som målsetting å danne større og sterkere kommuner og gir de største endringene i kommunestrukturen på 50 år. Samtidig vil det fortsatt være en heterogen kommunestruktur i Norge etter reformen. Nesten halvparten av kommunene vil fortsatt ha under 5 000 innbyggere. For kommunestrukturen som helhet blir det små endringer i andelene av kommuner i de ulike størrelsesgruppene, jf. tabell 5.19. Kommunereformen vil dermed gi større og sterkere kommuner alle de stedene hvor det blir sammenslåinger, mens det fortsatt vil være utfordringer knyttet til strukturen som helhet, jf. blant annet kapittel 2 og 6.

³ Hof og Holmestrand er allerede vedtatt slått sammen fra 1. januar 2018 gjennom kongelig resolusjon. I denne proposisjonen foreslås det at Sande slås sammen med den nye kommunen fra 1. januar 2020.

⁴ Tallene er basert på innbyggertallene per 1. januar 2017, de er ikke framskrevet.



Figur 5.20 Oversikt over forslag til endringer i kommunestrukturen

6 Fylkesmennenes beskrivelse av behov for større og sterkere kommuner

Fylkesmennene har i sine tilrådinger beskrevet behovet for ytterligere endringer i kommunestrukturen på lengre sikt. En del fylkesmenn har gitt konkrete anbefalinger om hvilke kommuner som bør slås sammen, andre peker på ulike muligheter, mens noen skisserer en mer overordnet retning for en framtidig kommunestruktur. Samlet sett kan fylkesmennenes anbefalinger oppsummeres til en framtidig kommunestruktur med mellom 120 og 160 kommuner.

Vestfold er det eneste fylket der fylkesmannen skriver at den nye kommunestrukturen i all hovedsak vil tilfredsstillende målene med kommunereformen. Alle kommunene vil etter 1. januar 2020 ha over 20 000 innbyggere, og fylkesmannen mener at alle vil være store nok til å yte innbyggerne gode og likeverdige tjenester.

I tilrådingen fra fylkesmannen i Oslo og Akershus er det ikke beskrevet noen utfordringer på lengre sikt, da fylkesmannens tilrådning at samtlige sammenslåinger skal tre i kraft i denne reformperioden. Imidlertid følges ikke tilrådingen fra fylkesmannen i Oslo og Akershus opp i sin helhet. Dermed vil det være gjenstående utfordringer også her.

I dette kapitlet går departementet nærmere inn på fellestrekk og viktige momenter fylkesmennene har drøftet når de begrunner behovet for flere kommunesammenslåinger i årene som kommer.

6.1 Kommunenes muligheter til å nå målene i reformen

Fylkesmennene tar utgangspunkt i målene for reformen når de vurderer behovet for at flere kommuner slår seg sammen til større enheter.

6.1.1 Gode og likeverdige tjenester

Flere fylkesmenn peker på at mange kommuner i dag mangler nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Det vises til at også kommunene selv oppgir at de ikke har tilstrekkelige sterke fagmiljøer.

Fylkesmannen i Buskerud skriver:

Buskerud har 21 kommuner hvorav 11 har under 5.000 innbyggere. Som mange av kommunene selv har pekt på, skaper dette noen utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet. Bare ansvaret for å overta pasientene tidligere fra sykehusene, ikke minst at alle kommuner må ha akuttplaner for psykiatri og rus, tilsier at kommuner på under 5.000 innbyggere får problemer. Det er vår erfaring at når det gjelder barnevern, barnehage, grunnskole og tilsynsoppgaver, blant annet på forurensning, gir større miljøer bedre fagkompetanse. Der det er større miljøer får en flere saker til behandling.

Fylkesmannen i Hedmark skriver:

Hedmark har mange kommuner med små og sårbare fagmiljøer. Disse kommunene vil ha særlig store utfordringer med å løse de mer spesialiserte oppgaver for eksempel tilknyttet samhandlingsreformen. Dette skyldes primært tilgangen på ressurser; økonomi, kompetanse og størrelsen på fagmiljøene. Det er kapasitet, sårbarhet, kravet til kompetanse, omstilling og evnen til innovasjon som er de største utfordringene i forhold til framtidig tjenesteproduksjon. De minste kommunene har allerede i dag kompetanseutfordringer på forvaltning og myndighetsutøvelse. Større kommuner med bredere fagmiljøer vil kunne ha bedre muligheter for å tiltrekke seg fagfolk og godt kvalifiserte medarbeidere.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver:

Likevel vurderer vi det slik at mange av våre kommuner vil få utfordringer med å sikre innbyggjarane gode og likeverdige tenester på lengre sikt. Vi meiner at større fagmiljø vil gje større handlingsrom og betre føresetnader for å gje betre tenester til innbyggjarane og næringslivet. Det same gjeld for planleggings- og utviklingsoppgåver.

Fylkesmannen i Telemark skriver:

Fylkesmannen mener at små kommuner i Telemark er mer sårbare enn større kommuner når det gjelder kvalitet i tjenesteproduksjonen. Dette skyldes i hovedsak at kompetansen bak tjenesteproduksjonen kan variere sterkt i forbindelse med avgang og tilsetning og annet fravær. Små fagmiljøer bestående av deltidsstillinger kan også være en utfordring. Myndighetsutøvelse er også sårbart på grunn av varierende forvaltningskompetanse og mangel på større fagmiljø.

Demografiske endringer i den enkelte kommune og fylke er et viktig bakteppe for fylkesmennes vurderinger av behovet for kommunesammenslåinger også framover. Dette gjelder både forventet befolkningsnedgang i enkelte kommuner, og at andelen eldre vil øke mens andelen i yrkesaktiv alder reduseres.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver:

Også i Sogn og Fjordane er det stadig fleire som buset seg i tettbygde strøk, det skjer ei indre sentralisering frå bygdene til kommunesentra.

Ifølgje SSB sine prognosar får vi ei moderat folkevekst framover til 2040, om lag 8,4 prosent som framleis vil vere mellom dei lågaste i landet. Det er samstundes venta store variasjonar mellom kommunane (...). Framskrivninga av folketal syner også to dominerande tendensar: Mesteparten av veksten kjem blant dei eldste, om lag 80 prosent vil kome i aldersgruppa over 70 år. Den andre tendensen er reduksjon i aldersgruppene 10 til 19 og 20 til 29 år.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag skriver:

Negativ og skjev befolkningsutvikling forsterker sårbarheten. Selv om Nord-Trøndelag har hatt en svak befolkningsvekst samlet, er det områder i Namdalen, som i løpet av de siste 10-årene har hatt en sterk befolkningsnedgang. Dette gjelder alle fylkets minste kommuner. Befolkningsnedgang og endret alderssammensetning med flere eldre, gir i sin tur ekstra utfordringer med å skaffe tilstrekkelig og god kompetanse. På sikt påvirkes også kommunens inntekter.

Fylkesmannen i Hedmark skriver:

I Hedmark er 18,4 prosent av befolkningen over 67 år, mot landsgjennomsnittet på 14,9

prosent. Fylkesmannen har i reformprosessen rettet spesielt fokus på antall arbeidstakere i alderen 25–69 år per person over 80 år. Dette er et viktig tall for å vurdere behovet for arbeidskraft og kommunal skatteevne i framtida. Dette tallet omtales ofte som «forsørgelsesbyrden». To konkrete eksempler på endringene i forholdstallet i 2016 og 2040: Engerdal: 7,9 – 3,3 og Hamar: 9,6 – 6,4.

Dette gir kommunene utfordringer med hensyn til dimensjonering av tjenestetilbudet, omstilling, endring til andre typer tjenester og behov for innovasjon. Fylkesmannen ser at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Alle kommuner i Hedmark vil få store utfordringer fordi «forsørgelsesbyrden» øker vesentlig. Økt «forsørgelsesbyrde» sammen med lave fødselstall peker hen på behovet for strukturelle endringer for å møte disse utfordringene. Dette er en omstilling som kommer uansett på grunn av store endringer i befolkningssammensetningen framover. Både 25- og 80-åringene i 2040 er allerede født. Denne utviklingen er en av de sterkeste drivkreftene bak behovet for en kommunereform. Kommunene må være forberedt på og godt rustet for å møte det økte behovet for omsorgs- og velferdstjenester i framtida.

Flere fylkesmenn peker på at det er krevende for en del kommuner å ivareta alle sine oppgaver. Dette kan utfordre generalistkommuneprinsippet – at alle kommuner skal ha ansvar for de samme oppgavene; både store tjenesteområder som skole og helse og omsorg, og små og/eller spesialiserte tjenesteområder som barnevern og spesialundervisning.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag skriver:

De kommunale vedtakene innebærer at fylket fortsatt vil bestå av mange små kommuner med stor sårbarhet og små fagmiljø. Små kommuner har i dag utfordringer med å ivareta rollen som generalistkommune, og en rekke samfunnstrekk peker mot at det blir enda mer krevende i tida framover. Fylkesmannen vurderer at dette er spesielt krevende for de minste kommunene i fylket, særskilt innenfor spesialiserte oppgaver og tjenester, samt utviklingsoppgaver. Disse utfordringene er godt dokumentert av kommunene selv.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skriver:

Hensynet til å oppnå en helhetlig og balansert kommunestruktur, som gir mulighet for å vide-

reføre generalistkommuneprinsippet, samtidig som kommunene får nye oppgaver i framtida, tilsier at ingen små distriktskommuner bør stå alene utenfor de nye store kommunene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus skriver:

Flere av Akershus-kommunene, også de meste folkerike, peker på helse- og omsorgssektoren som utfordrende i framtiden med oppfølgingen av samhandlingsreformen og føringene i primærhelsetjenestemeldingen. En aldrende befolkning fører til et økende antall personer med omsorgskrevende sykdommer.

Noen trekker også fram at kommunereformen kan resultere i en mer heterogen kommunestruktur, der de små kommunene fortsetter som i dag, mens mellomstore og store kommuner slås sammen. Noen har pekt på at det kan kreve en sterkere oppfølging av de små kommunene for å sikre et likeverdig tilbud i hele landet.

Fylkesmannen i Finnmark skriver:

Kartleggingsarbeidet har avdekket klare utfordringer på viktige tjenesteområder i kommunene. Utfordringene er blant annet knyttet til små og svake fagmiljø, høy turnover, rekruttering og mangler i den styringsmessige oppfølgingen av kommunenes ansvarsområder. Dette er utfordringer som uansett må løses av kommunene med bistand fra Fylkesmannen.

For de fleste av fylkets kommuner vil det oppleves utfordrende å nå et mål om å bli en folkerik kommune i den størrelsesorden reformen legger opp til. Det er imidlertid Fylkesmannens oppgave å påpeke overfor disse kommunene at dagens kapasitet og kompetanse på flere områder allerede oppleves begrenset og på sikt kan bli for begrenset. Kapasitets- og kompetanseutfordringer vil forsterkes når kommunene tilføres nye oppgaver. Kravene til ledelse, styring og planlegging økes tilsvarende.

(...)

En framtidig utvikling mot større kommuner i landet generelt, bidrar til økte utfordringer for Finnmarks små kommuner dersom en legger til grunn økte oppgaver for kommunene. Gapet mellom store og små kommuner forventes å øke ytterligere. Dersom en skal holde fast på et prinsipp om generalistkommunen, må man søke mot større kommuneenheter for å kunne ivareta økt ansvar og flere oppgaver

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver:

Med dei kommunesamanslåingar vi no ser her i fylket blir nokre kommunar større og sterkare. Desse vil vere langt betre i stand til å oppfylle forventningane i framtida ut i frå dagens oppgaver, nye oppgaver og med ei utvikling for meir rammestyrt frå staten. Mange kommunar er framleis små, og vil få problem med å oppfylle dei allsidige krava som ligg til ein generalistkommune. Vi risikerer å få større forskjellar, med auka skilnadar i tenestetilbod, utviklingskraft, økonomi og kapasitet og kompetanse til å utvikle lokalsamfunna.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal skriver:

Ny kommunestruktur i fylket (...) vil likevel bere preg av ein ubalanse mellom kommunane når det gjeld struktur, storleik og kompetanse. Endringane inneber likevel ei betring i høve til å nå dei nasjonale måla og kriterium for god kommunestruktur. Samstundes vil det vere behov for eit vidare arbeid for å skape ei heilskapleg og meir balansert kommunestruktur i fylket på lang sikt.

6.1.2 Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunereformen har som mål at kommunene skal kunne sørge for en helhetlig og god samfunnsutvikling i sine kommuner. Fylkesmennene trekker fram eksempler på at kommunene i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse dette godt på egen hånd, og at dette krever videre endringer i kommunestrukturen.

Fylkesmannen i Hedmark skriver:

Samfunnsutvikling handler også om å utforme og vedta gode samfunns- og arealplaner i den enkelte kommune, samt å drive målrettet nærings- og tjenesteutvikling. Det handler også om spesialiserte fagfelt innenfor miljø, natur, klima, samfunnssikkerhet og beredskap med videre. Endringer i klima forutsetter en helt annen krise- og beredskapsplanlegging enn tidligere. Bare de største kommunene klarer dette helt på egen hånd, de andre kommunene er avhengige av interkommunalt samarbeid og eventuelt kjøp av konsulentbistand for å kunne løse planleggingen på en god måte.

Fylkesmannen i Finnmark skriver:

Videre er det kommuner i Finnmark som må kjøpe alt av plankompetanse. Innenfor samfunnssikkerhetsområdet oppleves betydelige mangler i planverk i tillegg til at flere kommuner er representert med faktiske avvik i tjenesten og manglende dokumentasjon. Dette representerer dels alvorlig svikt i tjenesteytingen.

Fylkesmannen i Buskerud skriver:

Det fører også til problemstillinger knyttet til habilitet blant annet ved at få personer har mange roller. Fylkesmannen registrerer gjennom erfaring fra eget fylke at det blant annet kan være utfordrende for små kommuner å oppfylle kravene til habilitet og samtidig sikre forsvarlig behandling av større plansaker.

(...)

Drammen og Lier har avtale om plansamarbeid i området. Fylkesmannen peker på at slike avtaler blir nødvendig gjort av at kommunestrukturen ikke er hensiktsmessig. En grensejustering mellom Drammen og Lier som vil gi like god måloppnåelse innenfor samordnet og helhetlig samfunnsutvikling som en sammenslåing, vil etter fylkesmannens oppfatning svekke Lier på andre områder i betydelig grad.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus skriver:

Dagens kommunestruktur med Oslo og 22 Akershus-kommuner gjør det krevende å håndtere den raske befolkningsveksten helhetlig. Færre kommunegrenser vil bidra til at større områder kan sees i sammenheng. Boligområder, næringsområder, infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, landbruk, kultur, idrett, natur og friluftsområder vil på en langt bedre måte kunne planlegges og bevares når man ikke er begrenset av dagens kommunegrenser.

Vi foreslår løsninger for framtidens kommunestruktur som bedre kan sikre at kommunene så langt som mulig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder med større grad av samsvar mellom kommunegrenser og folks hverdagsregioner, eller naturlige bo-, arbeids- og serviceområder. Innbyggerne får også større mulighet til å påvirke sine nærområder gjennom politiske valg.

6.1.3 Bærekraftige og økonomisk solide kommuner

Et av målene med reformen er å skape bærekraftige og økonomisk solide kommuner som kan håndtere uforutsette hendelser og som kan legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer. Flere fylkesmenn beskriver kommuner som har ulikheter i inntektsgrunnlag og nærings sammensetning. Kraftinntekter er en viktig faktor som skiller kommunene.

Fylkesmannen i Hordaland skriver

Kommunar som har svært høge skatteinntekter knytte til kraftanlegg har både i kommunestyrevedtak og folkeavrøysting massivt avvist reformbehovet og vil stå åleine. (...) Fylkesmannen erfarer at tilsvarende «kraftkommunar» i andre deler av landet har inntatt det same standpunktet. Etter Fylkesmannen si vurdering botnar denne haldninga i at dei isolert sett gjennom kraftinntekter makter å oppretthalde økonomien i kommunen, sjølv om dei på dei alle fleste tenesteområde er så godt som heilt avhengig av interkommunalt samarbeid eller kjøp av tenester av andre kommunar eller instansar for å fungere. Det ligg ein innarbeid kultur i desse kommunane at dei ikkje er innstilte på å omfordele desse ekstraordinære skatteinntektene med nabokommunane sine gjennom kommunesamanslåingar. Etter Fylkesmannen si oppfatning bør regjeringa og Stortinget problematisere om denne typen kraftkommunar bør stå i vegen for ein ny kommunestruktur.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver:

Luster er ein kommune som er svært knytt til utviklinga i Sogndal og Leikanger. Heile 30 prosent av dei yrkesaktive pendlar ut av kommunen, dei fleste til dei to nemnde kommunane. Luster er både ein del av og er viktig for samfunnsutviklinga i denne regionen, og deltek i mange interkommunale samarbeid. Økonomisk greier Luster seg godt med store kraftinntekter, men storleiken på inntektene er i stor grad avhengig av prisane på kraft. Dei har også ei lånegjeld som ligg over landsgjennomsnittet

Fylkesmannen i Østfold skriver:

Begge kommuner (Sarpsborg og Rakkestad) har hatt en relativt lav årlig befolkningsvekst de siste årene, og prognosene tilsier at veksten framover vil være under gjennomsnittet for fylket de nærmeste 25 år. På sikt står Rakkestad overfor vanskelige prioriteringer, som vil være lettere å håndtere i en større kommune. Begge kommuner ser at stordriftsfordelene gir et økonomisk potensiale i en sammenslått kommune.

Fylkesmannen i Nordland skriver:

Det er i enkelte regioner i fylket så store utfordringer knyttet til kommuneøkonomi at økonomisk status bør tillegges vesentlig vekt i spørsmålet om kommunesammenslåing. (...) det kan ligge forhold i dagens økonomiske situasjon som gir varige utslag i tjenestetilbudet for enkeltkommuner på lang sikt.

Fylkesmannen i Troms skriver:

Kommunene i Troms, med enkelte unntak, oppfyller ikke kommunereformens mål om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Kombinasjonen av svake netto driftsresultater, høy lånegjeld og lite eller ingen «penger på bok» (disposisjonsfond) er, sett fra Fylkesmannens ståsted, svært bekymringsfull. Dette gjelder særlig mange av fylkets små kommuner som står foran en nedgang eller stagnasjon i folketallsutviklingen og sterk økning i antall eldre. Vår gjennomgang av kommunenes økonomiplaner viser at situasjonen ikke vil bedre seg i neste fireårsperiode, men snarere bli mer krevende.

6.1.4 Styrket lokaldemokrati

Et sentralt mål for reformen er å styrke lokaldemokratiet, både ved at kommunene kan få ansvar for nye oppgaver, og ved at større kommuner vil være mindre avhengig av interkommunale løsninger for å levere viktige tjenester til innbyggerne. Større kommuner som er bedre i stand til å nå nasjonale mål legger også grunnlaget for redusert statlig detaljstyring. Hensynet til lokaldemokratiet er imidlertid også noe mange kommuner peker på når de sier nei til sammenslåing, da man blant annet frykter at en sammenslåing vil gi små lokalsamfunn mindre innflytelse i en ny og større kommune. Noen kommuner trekker også fram at det blir færre politikere per innbygger, noe som kan

gi større avstand mellom innbyggerne og politikerne som skal representere dem.

Fylkesmannen i Hedmark skriver:

Større avstand mellom de som bestemmer og innbyggere og brukere blir av mange trukket fram som negative faktorer ved en kommunesammenslåing. Fylkesmannen mener at færre kommuner i Hedmark ikke nødvendigvis vil svekke lokaldemokratiet, men politikerne vil utfordres på nye måter. Det er imidlertid vanskelig å rangere lokaldemokratiet etter antall innbyggere i en kommune da det er mange forhold som spiller inn. Større kommuner vil gi politikerne bedre mulighet til helhetlig samfunnsutvikling. Det kan i seg selv gjøre lokal politisk arbeid mere interessant og dermed styrke rekrutteringen til politisk arbeid.

Fylkesmannen i Telemark skriver:

Dersom samtlige seks kommuner (Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tokke og Vinje) i regionen blir slått sammen til en kommune blir innbyggertallet ca. 14 500. Den nye kommunen blir stor i areal. Det er tre kommuner i regionen som defineres som «ufrivillig små» gjennom strukturkriteriet i forslag til nytt inntektsystem. Dette hindrer ikke etablering av en Vest-Telemark kommune, men tilsier at lokaldemokratiske ordninger bør vurderes.

Fylkesmannen i Troms skriver:

Det å ta tilbake oppgaver fra interkommunale ordninger til egen drift i nye større kommuner er, slik Fylkesmannen ser det, et demokratisk framskritt, fordi det gir kommunestyret mer direkte og helhetlig styring med budsjett og tjenester. Dette er også en viktig del av demokratimålsettingen.

6.2 Fellestrekk ved fylkesmennenes tilrådinger

Det er flere felles temaer og momenter som går igjen i de ulike fylkesmennenes tilrådinger. Her trekker vi fram de viktigste.

6.2.1 Interkommunalt samarbeid

Fylkesmennene trekker fram at interkommunale samarbeid har økt over tid og at dette for mange

kommuner er nødvendig for å levere tjenester til innbyggerne. Samtidig peker de på at interkommunale samarbeid kan gi noen styringsmessige og demokratiske utfordringer.

Fylkesmannen i Hordaland skriver:

Fylkesmannen vil i tilrådinga si ta utgangspunkt i det faktum at det dei siste 20–30 år over heile fylket er bygd opp eit omfattande nettverk av interkommunalt samarbeid på tvers av kommunegrensene for å løyse ressurskrevjande oppgåver.

(...)

Mange av desse kommunane grunnjev skepsisen sin til kommunereforma med at dei er usikre på den påverknaden dei vil få gjennom samanslåing med større kommunar og med tap av demokratisk kontroll. Etter Fylkesmannen si vurdering er kommunestyret sin påverknad i stor grad alt tapt ved omfattande interkommunale ordningar.

Fylkesmannen i Buskerud skriver:

Det er svært mange samarbeidsordningar mellom kommunene i Buskerud. Dette kan oppfattes som en bekreftelse på at den enkelte kommune er for liten til å håndtere tjenestespektret fullt ut på en god måte og at man har vært nødt til å bygge opp et sett av ordninger utenpå det ordinære styringssystemet. Det innebærer ekstra administrasjon, større kostnader og at politikerne kommer på armlengdes avstand slik at det blir et demokratisk underskudd.

Fylkesmannen i Finnmark skriver:

Utfordringer knyttet til kompetanse, kapasitet og mer effektiv styring sees ofte løst ved inngåelse av interkommunale samarbeid. Alle kommunene i Finnmark har mer eller mindre utstrakt bruk av interkommunale løsninger.

Flere av fylkets kommuner anfører mer interkommunalt samarbeid/selskaper som en løsning for å styrke tjenesteytingen og derav sikre kompetanse og kapasitet.

Interkommunale samarbeid kan være formålstjenlige og effektive måter å organisere og sikre bedre tjenester på. Imidlertid er det et spørsmål om ytterligere omfang av IKS kan virke utfordrende på kommunestyrenes helhetlige styringsrolle. Når beslutninger vedrørende kommunale tjenester fattes utenfor kommunestyret, kan det virke krevende å se en hel-

hetlig oversikt over kommunens samlede tjenesteproduksjon. I tillegg kan dette representere en demokratisk utfordring.

Ytterligere framvekst av interkommunale selskap kan redusere muligheten for den folkevalgte styring og kontroll og anbefales ikke som godt nok eller et fullgodt tiltak for å styrke tjenesteytingen. Ofte er det de kommuner som allerede opplever utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon som tyr til interkommunale løsninger. Likeledes kan det være disse kommunene som har minst kapasitet til å følge dette opp med tanke på styring og organisering.

Det vil også være nødvendig å vurdere erfaringene i fylket med interkommunalt samarbeid. Her kan vi se eksempler hvor en gjennom slikt forsøk på samarbeid har slitt, eksempelvis innenfor renovasjon, revisjon, forsøk på plankontor, etablering av felles økonomi-/ personalforvaltning, IKT med videre.

Fylkesmannen i Hedmark skriver:

Skal alle kommuner fortsette som egne kommuner, er det fylkesmannens oppfatning at de interkommunale samarbeidene må bli enda mer formelle, forpliktende og mer langsiktige enn i dag. Fylkesmannen mener også at kommuner må ha kapasitet og ressurser til å drive utviklingsarbeid på flere fagfelt hvis de skal fortsette som selvstendige, solide og gode kommuner i framtiden. Jo mer altomfattende det interkommunale samarbeidet blir, jo mer aktualiseres sammenslåing av kommuner.

Ved kommunesammenslåinger vil det være mulig å dele på oppgaver og bygge sterkere fagmiljøer i ulike deler av den nye kommunen. Kommuneloven gir adgang til å opprette politisk valgte kommunedelsutvalg for å styrke bredden i folkevalgt styring. Større kommuner vil heller ikke utelukke behovet for interkommunalt samarbeid, men omfanget vil bli mindre.

Fylkesmannen i Rogaland skriver:

Legevaktsamarbeidet i Ryfylke er kostbart og er gjenstand for diskusjon. Det er gjennomgående utfordringer knytta til det å få etablert nødvendig samarbeid m.a. om legevakt og rehabilitering i regionen. Fleire kommunar har utfordringer når det gjeld kompetanse og rekruttering innan sosialteneste, barnevern, helse og omsorg. Dette heng oftast saman med økonomi, men det er også påverka av leinga i kom-

munen si organisering og struktur. Det er gjennomgående at interkommunalt samarbeid «tvinger seg fram», heller enn at dette er eit ønskje og etablert gjennom langsiktige planar.

Fylkesmannen i Troms skriver:

Etter Fylkesmannens vurdering er det interkommunale samarbeidet i Troms av helt vesentlig betydning for å gi innbyggerne i fylket et forsvarlig tjenestetilbud.

6.2.2 Samarbeidene synliggjør mulighetene for større kommuner

Flere av fylkesmennene trekker fram at de interkommunale samarbeidene har dannet grunnlaget for de sammenslåingene de foreslår. Det er ikke fylkesmennene selv som har kommet fram til de aktuelle sammenslåingsalternativene, men kommunene selv i form av hvilke kommuner de i hovedsak velger å samarbeide med.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag skriver:

Kommunekartet som kommunene har tegnet og som Fylkesmannen har knytta sine faglige anbefalinger til, viser seg for en stor del å være i samsvar med det geografiske samarbeidsmønsteret på tjenesteområdet som kommunene selv har skapt gjennom interkommunalt samarbeid.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skriver:

Fylkesmannen legger derfor til grunn at størrelsen på det interkommunale samarbeidet som er vokst fram, er en klar indikator på hvor store nye kommuner må være for at de skal kunne erstatte interkommunalt samarbeid, uten å svekke tjenestekvaliteten eller effektiviteten i produksjonen i vid forstand.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag skriver:

Denne regioninndelingen har i store trekk vært utgangspunkt for kommunenes arbeid med fellesutredninger og intensjonsavtaler. Fylkesmannen mener derfor at det har vært, og er utviklingstrekk i samhandlingen mellom kommunene i fylket, som på lengre sikt kan gi følgende kommunestruktur (...).

Fylkesmannen i Hordaland skriver:

For dei åtte nordhordlandskommunane, inkludert Gulen i Sogn og Fjordane, dreier det seg om til dømes om lag 25 ulike samarbeidstiltak, interkommunale selskap, bilaterale avtalar m.m over kommunegrensene. For dei øvrige regionane i fylket fins det tilsvarande samarbeidsavtaler m.m. av ulikt omfang. Fylkesmannen legg til grunn at den geografiske avgrensinga for desse samarbeidsarenaene i hovudsak også i realiteten er ein god indikator på ein naturleg framtidig kommunestruktur. Fylkesmannen legg dette resonnementet til grunn for den faglege tilråding om kommunestrukturen både på kort og på lengre sikt. Fylkesmannen legg til grunn at både tenestekvalitet og -kvantitet vert oppretthalden i desse etablerte strukturanne og bidreg med effektiv administrativ ressursbruk, samstundes som vedtak, budsjett og strategiar vert tilbakeført til kommunestyret si demokratisk styring.

6.2.3 Sterke kommuner i hele landet

Fylkesmennenes tilrådingar bærer preg av at fylkesmennene er opptatt av utviklingen i egne fylker og at deres fylke skal bli slagkraftige regionalt og nasjonalt. Fylkesmennene argumenterer for at sammenslåinger bidrar til å gjøre kommunene sterkere slik at de kan tiltrekke seg innbyggere, skape og beholde arbeidsplasser og arbeidskraft, og gi en god utvikling i alle deler av fylket.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver:

Den nye regionale planstrategien for Sogn og Fjordane peikar også på at regionforstørring og sterkare senter er naudsynt for å demme opp for utflytting og skape større attraktivitet for tilflytting. Ei utvikling mot større regionkommunar på sikt, vil støtte opp om dette målet.

Fylkesmannen i Telemark skriver:

Fylkesmannen anser Grenland for å være et tyngdepunkt. Ikke bare i Telemark, men også i en mulig ny regional organisering i Norge der et samlet Grenland kan framstå som en viktig aktør. Potensialet for vekst og utvikling av regionen vurderes som større i et samlet, enn i et fragmentert Grenland. I kommunene sin utredning trer Skien, Porsgrunn og Bamble fram som ett tettsted.

Fylkesmannen i Oppland skriver:

Fylkesmannen ønsker sterke generalistkommuner i Oppland som leverer gode tjenester til innbyggerne, er aktive samfunnsutviklere og samtidig er rustet til å ta et enda større ansvar og få enda flere oppgaver i framtida.

(...)

Fylkesmannen mener at større og sterkere fagmiljøer i kommunene vil ha større handlingsrom og bedre forutsetninger for å videreutvikle tjenester til det beste for innbyggere og næringsliv. Også for å styrke samfunnsutviklingen innenfor områder som næringsutvikling, miljøforvaltning, beredskap og planlegging vil større kommuner være en fordel.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skriver:

Agder har også viktige regionale utfordringer, jf. den felles regionplanen Agder 2020. Landsdelen sliter med dårlige indikatorer for likestilling, utdanning og levekår i vid forstand. Mye av utviklingen skjer i den såkalte «Agderbyen» langs kysten mellom Mandal og Arendal, og det er en stående utfordring å ivareta både indre bygder og områdene lengst øst og lengst vest. Fylkesmannen ser etablering av nye sterke kommuner som kan bli utviklingsmotorer i alle deler av Agder, som et viktig politisk tiltak for å møte disse utfordringene.

6.2.4 Behov for videre arbeid

Flere fylkesmenn trekker fram at reformprosessen har gitt fylkesmennene en dypere innsikt i kommunenes styrker og svakheter. Fylkesmenn peker også på at prosessene har ført til mer dialog og samarbeid mellom kommunene. Samtidig

mener enkelte fylkesmenn at samtale bare så vidt har kommet i gang, og at det derfor er behov for å la prosessene fortsette.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal skriver:

Tilrådinga er også basert på Fylkesmannen sin lokale kunnskap om kommunane i fylket. Fylkesmannen har elles hatt tett og god dialog med kommunane undervegs i arbeidet med kommunereforma – og har såleis fått enda betre innsikt i kommunane sine utfordringar.

Fylkesmannen i Finnmark skriver:

Fylkesmannen anbefaler derfor at reformprosessen videreføres, tilføres ressurser og virkemidler tilsvarende de som gjelder nå, slik at gode påbegynte naboprosesser ikke stanser opp her, men finner gode argumenter for å gjenopptas, fortsette og om mulig resultere i nye kommuner.

Fylkesmannen i Nordland skriver:

For resterende kommuner anbefaler Fylkesmannen at det arbeides videre med en reformprosess. De største kommunene vil kunne klare seg alene, men de fleste har etter Fylkesmannens vurdering behov for å inngå i en større enhet for at kommunereformens målsettinger kan nås.

Alt i alt dokumenterer fylkesmennenes rapporter at mange av landets kommuner har og vil få utfordringer med å ivareta det omfattende ansvaret som kommunene har i dag. Kommuner som ikke slår seg sammen vil søke å løse mange av utfordringene ved å samarbeide mer, slik at omfanget av interkommunalt samarbeid vil øke ytterligere.

7 Videre arbeid for styrking av kommunene

Kommunereformen har resultert i mange sammenslåingsvedtak. De nye og større kommunene vil være bedre i stand til å gi gode tjenester til innbyggerne og til å sørge for en god utvikling i kommunen. Kommunene vil bli mer økonomisk solide, og de kan legge til rette for et styrket lokaldemokrati. Samtidig viser oppsummeringen av kapittel 5 og gjennomgangen i kapittel 6 at det flere steder fortsatt vil være utfordringer som følge av kommunestrukturen. Det vil være mange små og sårbare kommuner også etter 2020. Flere kommuner vil ha utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling, og mange vil ha uhenksmessige grenser. Dagens situasjon og utfordringer slik det er dokumentert i kapittel 3, vil fortsatt gjelde for mange av kommunene, og vil bli ytterligere forsterket i årene som kommer, blant annet som følge av demografiske endringer. Utdragene fra fylkesmennenes beskrivelser i kapittel 6 underbygger at det fortsatt er stort behov for endringer i kommunestrukturen.

7.1 Alternative strategier

Det finnes ulike strategier for å kompensere for de utfordringene en fortsatt heterogen kommunestruktur representerer. Sammenslåing av kommuner til større enheter er én strategi for å styrke kommunenes grunnlag for å løse sine oppgaver. Alternative strategier, som i ulik grad kan bidra til dette, er økt statlig styring, mer interkommunalt samarbeid, oppgavedifferensiering og å flytte oppgaver fra kommunene til andre forvaltningsorgan. Regjeringen vil bygge videre på den norske og nordiske modellen med sterke velferds kommuner 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.

De alternative strategiene gjennomgås nærmere nedenfor, sammen med eksempler fra noen andre land om hvilke alternativer de har valgt for

å løse utfordringene. Strategiene er ikke gjensidig utelukkende og eksisterer i ulik grad parallelt i dag. Hva som er en god strategi for å kompensere for utfordringer med mange små og sårbare kommuner og kommuner med lite hensiktsmessige grenser, må vurderes opp mot ulike prinsipper som blant annet lokalt selvstyre, generalistkommuneprinsippet og hva som vil være hensiktsmessig sett fra innbyggernes perspektiv.

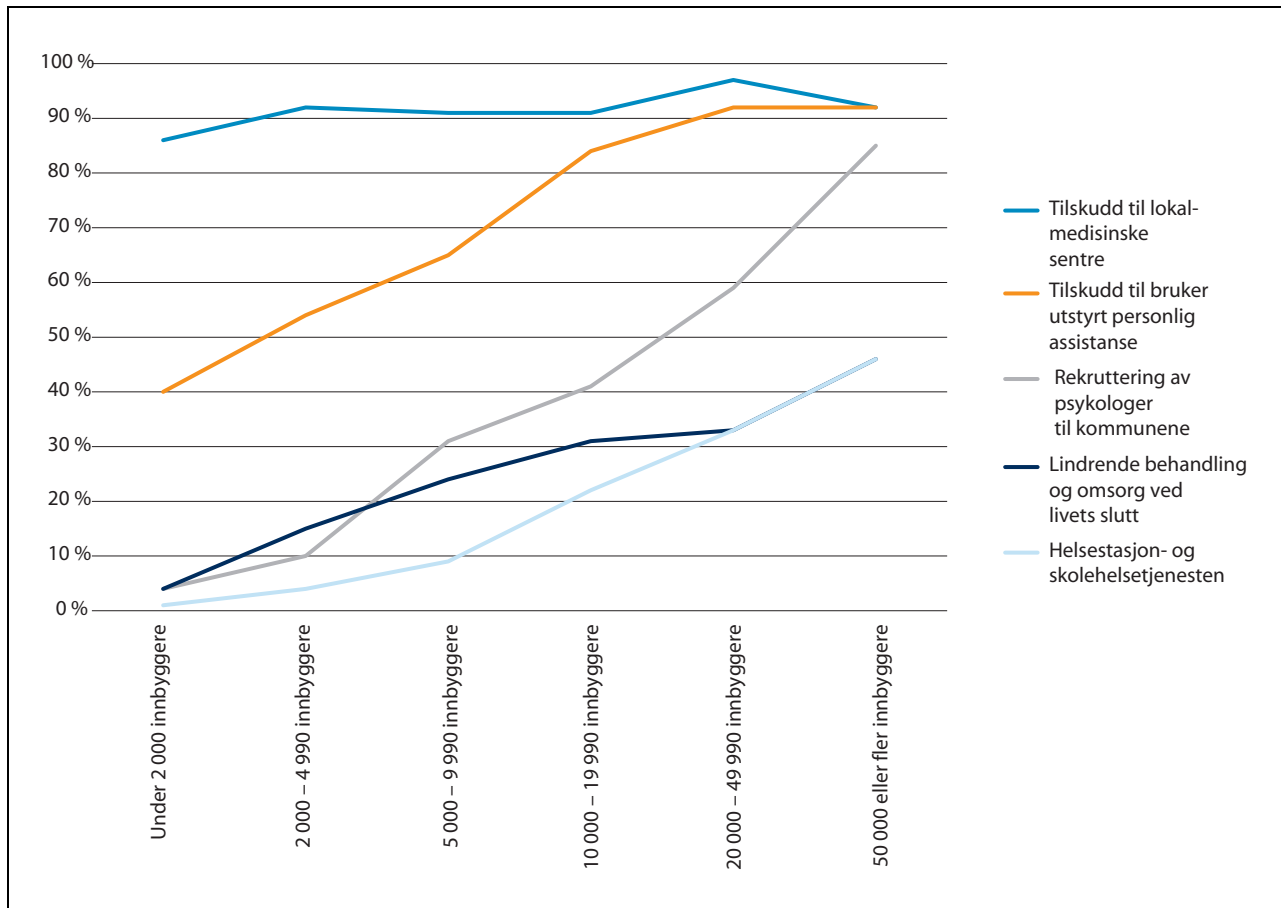
Klausen, Askim og Vabo (2016) omtaler det som *skalaproblematikk* når kommunene har ansvar som overskrider deres kapasitet.¹ De beskriver disse alternative strategiene som fem skaleringsmekanismer og gir en teoretisk gjennomgang av disse. Gjennomgangen deres bygger på tidligere arbeider av sentrale kommuneforskere.

Sterkere statlig styring

Klausen, Askim og Vabo (2016) peker på at stram statlig styring kan være en aktuell strategi, «i den grad det gjennom statlig styring er mulig å omgå problemer regjeringen forbinder med dagens kommunestruktur, altså blant annet utilstrekkelig kapasitet, kompetanse og rettssikkerhet i mange kommuner». Sterkere statlig styring for å sikre at kommunene løser oppgavene i tråd med nasjonale mål betyr at kommunene beholder ansvaret for oppgavene, men at staten styrer sterkere gjennom juridiske eller økonomiske virkemidler.

Juridisk og økonomisk rammestyring har vært det bærende prinsippet for statlig styring av kommunesektoren. Dette gir en effektiv bruk av offentlige ressurser, god lokaldemokratisk styring og gode muligheter for innbyggerne til å påvirke oppgaveløsningen, jf. Meld. St.12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Bruk av sterke styringsvirkemidler, som øremerkede tilskudd og detaljert regelverk, er en sterkt inngripen i det lokale selvstyret. Det skal begrunnes i nasjonale mål og bare brukes unntaksvis.

¹ Kommunereformen og dens alternativer (kap. 14) i Klausen, J.E., Askim, J., og Vabo, S. I. (red.) 2016. *Kommunereform i perspektiv*.



Figur 7.1 Andel kommuner som har søkt om tilskudd fra Helsedirektoratet, 2011. Gruppert etter innbyggertall i kommunene.

I Norge er det særlovene som styrer oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Særlovene setter også rammer for hvordan kommunene skal løse oppgavene, blant annet gjennom krav til kompetanse, bemanning, prosedyrer, tilsyn og statlige godkjenningsordninger.

Statlige prioriteringer på nasjonalt nivå er ikke nødvendigvis avledet av eller tilpasset lokale behov, og kan også gi innbyggerne mindre mulighet til å påvirke viktige beslutninger. Kommunene har bedre forutsetninger enn staten til å gjøre helhetlige avveininger som er best mulig tilpasset behovet i den enkelte kommune.

Innenfor ulike sektorer vil det kunne være ønsker om stram statlig styring for å skjerme egne fagområder fra lokal prioritering og for å sikre at ressursene brukes innenfor denne sektoren. Øremerkede tilskudd innebærer en statlig subsidiering av tjenester som vrir den kommunale ressursbruken. Øremerking kan være hensiktsmessig når en skal bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, når behovet for en tjeneste varierer mye mellom kommunene, eller ved tidsbegrensede forsøk og prosjekter i

noen kommuner. Omfattende bruk av øremerkede tilskudd for å bøte på utfordringer knyttet til en uoversiktlig styringssystem. Ulike ordninger vil virke mot hverandre og effekten av å prioritere gjennom øremerkingen vil bli redusert. Den offentlige ressursbruken blir mer effektiv og treffsikker ved bruk av rammefinansiering, og ved at kommunene i større grad kan tilpasse tilbudet til de lokale behovene. Det er også godt kjent at øremerkede tilskudd forsterker inntektsforskjeller mellom kommunene og dermed også forskjeller i muligheten til å gi et likeverdig tjenestetilbud, jf. Meld. St. 12 (2011–2012). I Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet ses det blant annet på forvaltningen av tilskuddsordninger på helseområdet.² Figur 7.1 viser at for fire av fem tilskuddsordninger forvaltet av Helsedirektoratet er det flere søkere blant større kommuner enn blant mindre.

² Riksrevisjonen, Dokument 3:3 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet*

At mindre kommuner i mindre grad enn store kommuner søker om øremerkede tilskudd, bidrar også til å forsterke forskjellene i tjenestetilbudet til innbyggerne.

I Meld. St. 12 (2011–2012) slås det fast at den statlige styringen, og spesielt regelstyringen, har blitt mer detaljert. I Difi-rapport 2015:19 vises det til at et utviklingstrekk i perioden 1999–2015 på velferdsområdene grunnskole, helse og omsorg og miljø, er flere lovkrav knyttet til prosedyrer (inkludert dokumentasjonskrav) og kompetanse.³ Dette binder opp den lokale ressursbruken og reduserer det lokale handlingsrommet.

Norge er sammen med de øvrige nordiske landene, blant de som har det minste omfanget av øremerkede tilskudd relativt til rammeoverføringer.⁴ Samtidig øker omfanget gjennom et økende antall øremerkede ordninger.⁵ OECD skriver i sin undersøkelse av økonomien i Norge i 2016 at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren har økt.⁶

Ladner, Keuffer og Baldersheim (2015) viser at kommunene i Norge har mindre politisk handlingsrom enn alle de andre nordiske landene, de baltiske landene, Tsjekkia og Polen. Forskerne trekker fram kommunestrukturen som en mulig forklaring på mindre handlingsrom. Mange og små kommuner med lite kapasitet gir større risiko for stor ulikhet i tjenestene mellom kommunene.

Økt interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan organiseres på mange måter, blant annet som samarbeid etter kommuneloven (§§ 27 og 28) og etter lov om interkommunale selskaper. I tillegg kommer bilaterale avtaler om samarbeid mellom kommuner, som ikke er basert på formelle overbygninger. Som vist i kapittel 3 er det i Norge et stort og økende omfang av interkommunalt samarbeid. Det har vært gjort flere forsøk på å tallfeste antall interkommunale samarbeidsordninger, men dette har vært krevende. De ulike kartleggingene har hatt ulikt utgangspunkt og ulik definisjon av hva som telles som samarbeid slik at det er vanskelig

å få et detaljert bilde av utviklingen over tid. Gjennomgangen fra ekspertutvalget for kommunereformen viser likevel at det er bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og at det har vært økende de seneste tiårene.

NIVI Rapport 2016:3 viser at det er en økning i samarbeid om lovpålagte oppgaver som blant annet helse- og omsorg, noe som kan sees i sammenheng med blant annet samhandlingsreformen.⁷

NIVI analyse har gjort flere kartlegginger av interkommunalt samarbeid i noen fylker. Blant annet viser kartleggingen at det i Nord-Trøndelag har vært en økning i antall formelle interkommunale samarbeidsordninger fra 147 til 218 på fire år. Flest ordninger er registrert for Namsos (56), Overhalla (53), Rissa (53) og Fosnes (52). I Nordland hadde Evenes med 1400 innbyggere 50 ulike samarbeid i 2014. Evenes har sammen med Tjeldsund utviklet helhetlige samarbeidsløsninger for så godt som samtlige administrative støttefunksjoner, hele teknisk sektor inklusiv plan, byggesak, kart og oppmåling, eiendomsforvaltning, landbruk og miljø, og de fleste lovpålagte helse- og sosialoppgaver.⁸

OECD viser til at kommunene de senere år har flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid for å sikre tilstrekkelig kompetanse og motvirke smådriftsulempen. OECD peker på at selv om intensjonen om å tilby tjenester effektivt gjennom interkommunale samarbeid er god, er antallet avtaler og deres kompleksitet krevende for kommunene å håndtere.⁹

For mange kommuner har økt interkommunalt samarbeid vært en strategi for å håndtere utfordringer med å sikre kapasitet og kompetanse til å levere tjenester, og staten har også lagt til rette for dette.¹⁰ Ekspertutvalget viser også til at statens tilrettelegging for og oppfordring til interkommunalt samarbeid er en måte å utjevne forskjellene mellom kommunene på, i tillegg til å øke kvaliteten og gi en mer effektiv drift av tjenestene.

På flere tjenesteområder har interkommunalt samarbeid blitt løsningen på de kapasitets- og kompetanseutfordringer som ligger i dagens kommunestruktur. Ett eksempel er barnevernstjenester, hvor små kommuner oppfordres til å inngå

³ Difi-rapport 2015:19: *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015.*

⁴ Se Ladner, A., Keuffer, N. og Baldersheim, H. (2015): *Local Autonomy Index for European countries (1990–2014). Release 1.0.* Brussels: European Commission.

⁵ Se Difi-rapport 2015:19: *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015.*

⁶ OECD (2016): *OECD Economic Surveys: Norway 2016*

⁷ NIVI Rapport 2016:3: *Status for interkommunalt samarbeid*

⁸ NIVI Rapport 2016:3: *Status for interkommunalt samarbeid*

⁹ OECD, 2016: *OECD Economic Surveys: Norway 2016*

¹⁰ Baldersheim og Rose 2010: *A Comparative Analysis of Territorial Choice in Europe – Conclusions.* I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose. Red. Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Border.

interkommunalt samarbeid, jf. Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.

Interkommunalt samarbeid står også sentralt i samhandlingsreformen. I Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunal helse og omsorgstjenester m.m.* skriver Helse- og omsorgsdepartementet at det er viktig at kommunene samarbeider der dette er nødvendig for å få dekket pasientenes og brukernes rett til tjenester. Dette gjelder især for små kommuner. Det pekes på at kommuner med under 5 000 innbyggere kan ha utfordringer med å være i stand til å tilby gode og forsvarlige helse- og omsorgstjenester på noen områder til sine innbyggere. Det understrekes at i tilfeller hvor kommunen har slike problemer, bør kommunen søke å inngå samarbeid med andre nærliggende kommuner.

I rådmannsundersøkelsen som er gjennomført som del av departementets nullpunktsmåling framkommer det at kommunene oppnår betydelige faglige og økonomiske gevinster ved interkommunalt samarbeid. 73 prosent av rådmennene mener at kvaliteten på tjenestene blir god eller svært god ved samarbeid.¹¹

Den samme undersøkelsen viser samtidig at den viktigste utfordringen med stor grad av interkommunalt samarbeid er at det gir styringsutfordringer. 41 prosent av rådmennene vurderer demokratisk styring som den viktigste svakheten ved interkommunalt samarbeid. Dernest kommer økonomistyring og kostnadskontroll, som 32 prosent av rådmennene mener kommunen har svært dårlig eller dårlig erfaring med. 43 prosent svarer her verken eller, mens bare 22 prosent mener erfaringene med økonomistyring og kostnadskontroll ved samarbeid er god eller svært god.

Med stort omfang av interkommunalt samarbeid mister kommunestyret den direkte og helhetlige styringen av både budsjett og tjenester. Det er også en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.¹²

Oppgavedifferensiering

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovene gir de samme rammene for orga-

nisering og styring av kommunene. Det betyr at alle kommuner skal ivareta demokratiske funksjoner, sørge for tjenester, være myndighetsutøver og sørge for planleggings- og utviklingsoppgaver, jf. Meld. St. 14 (2014–2015). Prinsippet betyr også at det er kommunestyret som er ansvarlig for all lovpålagt myndighet. Dette har vært og er et bærende prinsipp for styring av den norske kommunesektoren. Det er bred enighet om at vi fortsatt skal ha generalistkommuner i Norge. Derfor har alle kommuner i Norge på tross av ulike forutsetninger og sammensetning av både ressurser og befolkning, som hovedregel, de samme oppgavene.

Alternativet til generalistkommunesystemet er et oppgavedifferensiert system der staten gjennom lovgivning fastlegger en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer. Oppgavedifferensiering er et virkemiddel for å løse utfordringen med at ikke alle kommuner er store nok til å ha ansvaret for en gitt oppgave. Det vil også innebære at den statlige styringen gjennom økonomi og andre bindinger må differensieres, jf. Meld. St. 12 (2011–2012).

Ekspertutvalget peker i sin sluttrapport på at det er mulig å tenke seg omfattende oppgavedifferensiering ved at det legges inn terskler for innbyggertall («trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik «trappetrinnsmodell» vil øke kompleksiteten i forvaltningssystemet og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne – både som velgere og brukere av tiltak og tjenester.¹³ Spania har en slik modell, hvor kommunenes oppgaveomfang systematisk bestemmes av antall innbyggere i kommunen, der tersklene er henholdsvis 5 000, 20 000 og 50 000.¹⁴

Flytte oppgaver fra kommunene til fylkeskommunene eller staten

Nordiske kommuner skiller seg fra andre europeiske kommuner ved at de har mange og store oppgaver. Norske kommuner har siden 1960-tallet fått stadig flere oppgaver og mer ansvar. Tabell 2.1 i kapittel 2 viser utviklingen i oppgaver på helse- og omsorgsområdet fra 1964 og fram til i dag.

¹³ Sluttrapport fra ekspertutvalg, 2014: *Kriterier for god kommunestruktur*.

¹⁴ European Institute for Public Administration, 2012: *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*. Committee of the Regions, European Union.

¹¹ SØF-rapport 01/17, 2017: *Nullpunktsmåling: hovedrapport*

¹² Rapport IRIS 2013/008, 2013: *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*

Tabell 7.1 Endringer i kommunenes oppgaver etter år 2000.

	Årstill
<i>Nye oppgaver til kommunene</i>	
Fastlegeordningen	2001
Introduksjonsprogrammet	2003
Forhandlingsansvar for lærere	2004
Finansieringsansvar for skyssutgifter i kommunehelsetjenesten	2004
NAV	2006
Klinisk veterinærvakt	2008
Lovfestet rett til barnehageplass	2009
Kvalifiseringsprogrammet	2010
«Sørge-for-plikt» for krisesentre	2010
Nasjonalparkstyrer	2010
Helhetlig kommunalt beredskapsansvar	2012
Konkretisering av folkehelseansvaret	2012
Samhandlingsreformen	2012
<i>Oppgaver overført fra kommunene til staten</i>	
Kommunale næringsmiddeltilsyn	2004
Vergemål	2014
Skatteoppkreverfunksjonen varslet overført til Skatteetaten	2016

Kilde: Sluttrapport fra ekspertutvalget for kommunereform

Bare de siste tiårene har kommunene blitt tilført en rekke nye oppgaver innenfor flere områder. Ekspertutvalget viste i sin sluttrapport en oversikt over de viktigste endringene i kommunenes oppgaveportefølje etter år 2000, jf. tabell 7.1

Enkelte oppgaver er flyttet fra kommunene til staten, men den dominerende trenden i Norge har vært overføring av flere oppgaver til kommunene.

Dersom kommunene ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse en eller flere oppgaver, kan en mulig strategi være å flytte oppgaver fra kommunene til regionalt eller statlig nivå.

Finland er et eksempel på at ulike reformforsøk med mål om større og sterkere kommuner ikke har oppnådd tilfredsstillende resultater. Finland har nå startet en reform for å flytte oppgaver fra kommunene til et nytt regionalt nivå, jf. boks 7.1.

Sammenslåing av kommuner

De siste tiårene har det vært strukturreformer i en rekke land i Europa. Det er stor forskjell på kommuner i Norge og Sør- og Mellom-Europa når det gjelder ansvar og oppgaver. Norske og nordiske kommuner har flere og mer omfattende oppgaver enn kommuner i andre europeiske land, jf. Meld. St. 14 (2014–2015).

Hovedmønsteret er at antallet kommuner i de fleste land har minsket de siste tiårene.¹⁵ Et felles trekk er et forsøk på å finne styringsstrukturer som står i forhold til omfanget av problemene på den politiske dagsorden.¹⁶

¹⁵ Klausen, Jan Erling (2016): Kommunereform og endringsteori (kap. 8) i Klausen, J.E., Askim, J., og Vabo, S. I. (red.) 2016. *Kommunereform i perspektiv*.

¹⁶ Baldersheim og Rose 2010: A Comparative Analysis of Territorial Choice in Europe Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Boks 7.1 Finland

Finland har siden år 2000 gjennomført tre reformer innenfor lokalforvaltningen:

- Fra 2005 til 2011 ble 431 kommuner redusert til 336 gjennom sammenslåinger, og en rekke interkommunale samarbeidsordninger ble etablert.
- Fra 2011 til 2015 ble antall kommuner redusert fra 336 til 317 gjennom en ny runde med kommunesammenslåinger.
- Fra 2015 har det pågått en reform for å etablere nytt regionalt folkevalgt nivå.

Den første reformen (2005–2011) ble igangsatt primært for å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor helse- og sosialtjenester til befolkningen. For å oppnå dette var det også nødvendig med en sunn økonomi. Kravet var at kommunene måtte nå en befolkningsstørrelse på 20 000 innbyggere, enten ved sammenslåing eller ved interkommunalt samarbeid. Reformen førte til et stort antall sammenslåinger.

Men kommunestrukturen som ble resultatet etter den første reformen ble vurdert til fortsatt å ha store utfordringer. Videre hadde reformen medført lite endringer rundt de store byene og deres behov for mer samordnet arealplanlegging med mere. Kriteriene for den andre runden av sammenslåinger gikk derfor, i tillegg til befolkningsstørrelse og økonomi, på

faktorer knyttet til sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder og sammenhengende byområder. Selve beslutningen om sammenslåing var frivillig for kommunene, men de som falt inn under kriteriene var pålagt å delta i sammenslåingsdrøftinger. De fleste kommunene utredet, men bare et fåtall av utredningene endte med sammenslåing.

Den finske regjeringen mente at heller ikke reform nummer to møtte forventningene om å skape en robust kommunestruktur for å møte framtidsutfordringene som blant annet demografi, innvandring og kravet til kompetanse medfører.

I 2015 igangsatte regjeringen i Finland derfor en ny reform for å opprette et nytt folkevalgt nivå mellom kommunene og staten. Det skal nå opprettes 18 folkevalgte regionting med hovedoppgaver innenfor helse- og velferdssektoren.

Målet er å etablere store og finansielt bærekraftige enheter som er i stand til å tilby helse- og velferdstjenester, i tillegg til at de skal overta oppgaver fra regionalt statlig nivå innenfor arbeidsmarkedstiltak og næringsutvikling.

Det er også nedsatt et parlamentarisk utvalg for å se på kommunenes oppgaver og rolle etter den pågående regionreformen som trer i kraft fra 2019.

I 2017 er det 311 kommuner i Finland.

Kommunesammenslåing og strukturreformer kan gjennomføres på ulike måter. Tempo, mønstre og styring av prosessene har variert fra land til land, avhengig av blant annet økonomiske og historiske faktorer. Det er eksempler på sterk statlig styring, som i Danmark, jf. boks 7.2, eller delvis statlig styring med et mer kontinuerlig arbeid for sammenslåing, slik som i Nederland, jf. boks 7.3.

7.2 Departementets vurderinger

Regjeringen har gjennom kommunereformen ønsket å legge til rette for gode og likeverdige tjenester til innbyggere, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk solide kommuner og et styrket lokaldemokrati. Andre strategier enn kommunesammenslåing kan

i ulik, men mindre, grad bidra til å nå disse målene. De alternative strategiene til sammenslåing støter også mot sentrale prinsipper i styringen og organiseringen av kommunene i Norge, som generalistkommuneprinsippet og lokalt selvstyre. Strategier som innebærer økt statlig styring vil også svekke muligheten for å tilpasse velferdstjenestene til individuelle behov og lokale forhold.

7.2.1 Alternative strategier til kommunesammenslåing

Økt statlig styring

Departementet mener økt statlig styring ikke er en god strategi for å kompensere for de utfordringer en heterogen kommunestruktur representerer.

Regjeringen vil snarere redusere den statlige detaljstyringen fordi for stram og detaljert statlig

Boks 7.2 Danmark

I Danmark ble det gjennomført en kommunereform med virkning fra 1. januar 2007. Antall kommuner ble redusert fra 271 til 98. Amtene (tilsvarende fylkeskommunene) ble gjort om til regioner og redusert fra 13 til 5.

Målet med kommunereformen i Danmark var å styrke lokaldemokratiet og skape en offentlig sektor med et solid fundament for å levere velferdstjenester til befolkningen nå og i framtiden. Reformen var både en oppgavereform, en strukturreform og en finansieringsreform.

Det ble satt et mål om at befolkningsstørrelse for de nye kommunene skulle være 30 000 innbyggere. Minimumsstørrelse ble satt til 20 000 innbyggere. Kommuner med under 20 000 innbyggere måtte slå seg sammen med

andre kommuner slik at minimum 20 000 innbyggere ble nådd. Noen øykommuner fikk unntak fra hovedregelen og mulighet til heller å inngå samarbeid med kommuner på fastlandet.

Kommunereformen i Danmark ble igangsatt av regjeringen og hadde basis i et bredt flertall i Folketinget. I forkant av igangsettingen hadde en kommisjon utredet de forvaltningsmessige strukturene på lokalt nivå i Danmark. Både KL (tilsvarende norske KS) og organisasjonen for de danske amtene var med i kommisjonsarbeidet.

Sammenslåingsprosessen var frivillig i den forstand at kommunene selv kunne velge partnere. Det var likevel et sterkt politisk press på kommunene for å få på plass avtaler om å etablere de nye kommunene.

Boks 7.3 Nederland

I 1960 var det om lag 1 000 kommuner i Nederland, og siden har det vært en kontinuerlig reduksjon, via om lag 900 i 1970, 700 i 1988, 500 i 2001 til 390 kommuner i 2016. Det er ikke målsatt noen ideell kommunestørrelse eller ideelt antall kommuner i den pågående prosessen i Nederland.

Nederland har et eget lovverk med tilknyttede retningslinjer for gjennomføring av kommunesammenslåinger. Initiativ til sammenslåinger kan tas av kommunen selv, av provinsen eller av sentrale myndigheter. Det er ønsket at kommunene selv tar initiativ, men det er ikke nødvendig med tilslutning fra alle involverte kommuner for å sette i gang utredning.

Det er 12 provinser i Nederland. Disse utgjør et folkevalgt nivå mellom staten og kommunene. Provinsene har gjennom lovverket om kommunesammenslåinger fått i oppgave å veilede kommunene og om nødvendig også pålegge kommunene å vurdere sammenslåing. En slik vurde-

ring kan initieres dersom en kommune ikke ivaretar sine oppgaver overfor befolkningen på en tilfredsstillende måte på grunn av for eksempel svak økonomi, eller dersom det er mye lokalpolitisk uro. Kommunen kan også selv, eller i samarbeid med provinsen, starte prosess for å vurdere kommunesammenslåing.

Denne vurderingen følger et fast opplegg etter sentralt gitte retningslinjer og kriterier. Dersom det er enighet om en kommunesammenslåing fremmer regjeringen et lovforslag overfor parlamentet. En kommunesammenslåingsprosess tar ca. tre år fra oppstart av vurdering til lov er vedtatt i parlamentet.

Det forekommer også at regjeringen legger fram forslag om sammenslåinger mot enkeltkommuners ønske. I slike tilfeller tar gjerne sammenslåingsprosessen lengre tid før endelig beslutning blir truffet av parlamentet. Det samme gjelder dersom det er stor folkelig motstand mot sammenslåingen.

styring kan føre til mangel på fleksibilitet til å se ulike tjenester i sammenheng, og vanskeliggjøre individuell tilpasning som er nødvendig for å gi den enkelte et best mulig tjenestetilbud. Økonomisk og juridisk rammestyling er hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunene. Rammestyling gir mer effektiv bruk av offentlige midler, samtidig som det gir kommunene handlingsrom til å finne gode løsninger for sine innbyggere og prioritere ressursbruken i tråd med lokale behov. Det lokale handlingsrommet til å prioritere mellom tjenester og til å utøve politisk skjønn for hvordan tjenestene skal utføres, blir lite hvis staten styrer stramt gjennom detaljerte lover og forskrifter og bruk av øremerkede tilskudd. Detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bør bare benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn.

I Meld. St. 14 (2014–2015) ble det varslet at «Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner». Ett av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Departementet har innhentet flere kartlegginger som vil være blant kunnskapsgrunnlaget for den varslede gjennomgangen av statlig tilsyn med kommunesektoren. Blant disse er Difi-notat 2015:03, der det er gjort en gjennomgang av omfanget av fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene. Notatet viser at det ikke synes å være noen vesentlig endring i omfanget av tilsyn de siste 10 år.¹⁷ Difi-rapport 2016:6 viser at tilsyn oppleves som nyttig, bidrar til læring og til bedre kommunale tjenester.¹⁸

Resultatet av gjennomgangen vil bli lagt fram for Stortinget våren 2017 i kommuneproposisjonen 2018, sammen med en orientering om arbeidet med ett av regjeringens åtte satsingsområder – levende lokaldemokrati.

Interkommunalt samarbeid

Departementet mener at økt interkommunalt samarbeid vil bidra til ytterligere fragmentering av kommunesektoren og et svekket lokaldemokrati. Som vist i kapittel 3 er interkommunalt samarbeid utbredt og har vært en strategi for mange kommuner til å ivareta mange av dagens lovpålagte tjenester hvor de har kapasitets- og kompetanseutfordringer. Dette har også staten lagt til

rette for. Samtidig vil et stort omfang av samarbeidsavtaler både være krevende å administrere og gjøre den lokalpolitiske styringen mer krevende og kompleks.

Interkommunalt samarbeid vil i mange tilfeller kunne være hensiktsmessig og nyttig. Som vist i rådmannsundersøkelsen kommer kvalitet på tjenestene på topp når rådmennene vurderer erfaringer med interkommunalt samarbeid.

Samtidig bringer interkommunalt samarbeid med seg utfordringer, og det er ikke et fullgodt alternativ til større og sterkere kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning og det svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra direktevalgte organer til interkommunale samarbeidsorganer. Krav om konsensus i samarbeidsorganer kan dessuten gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål. Som vist gir stor grad av interkommunalt samarbeid også utfordringer for den administrative styringen gjennom å redusere kommunens handlingsrom for økonomistyring. Interkommunalt samarbeid kan også gi budsjettmessige utfordringer når det skjer endringer i budsjettsituasjonen i en kommune.

Ekspertutvalget viser til at interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere. For eksempel er det for barnevernets del avgjørende med et godt samarbeid med helsetjenesten, barnehager og skole. Dette kan bli mer krevende dersom barnevernet er lagt til en vertskommune.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet peker i Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* på at interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodellen kan føre til svakere forankring av barnevernets arbeid i de kommunene som ikke er vertskommune. Interkommunalt samarbeid krever grundig planlegging og må forankres godt blant ansatte og i kommunenes administrative og politiske ledelse.

I Digital Agenda for Norge (Meld. St. 27 (2015–2016)) pekes det på at det er rimelig å anta at små og mellomstore kommuner vil ha store gevinster ved en konsolidering på IKT-området til større enheter. I meldingen vises det blant annet til rapporter som viser potensielle årlige besparelser på over 400 millioner kroner. Samtidig er det både juridiske og organisatoriske utfordringer knyttet til IKT-samarbeid, blant annet kan regelverket om offentlige anskaffelser også ha innvirkning på kommunenes organisering av samarbeid. Deltakelse i interkommunalt IKT-samarbeid synes ikke alene å være tilstrek-

¹⁷ Difi-notat 2015:03: *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging*

¹⁸ Difi-rapport 2016:6: *Statens tilsyn med kommunene*

kelig til å løse utfordringene kommunene står overfor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at en betydelig fordel med større kommuner er at behovet for interkommunalt samarbeid vil bli redusert. At oppgavene løses innad i en kommune vil kunne styrke det lokalpolitiske engasjementet gjennom å gi mer makt og innflytelse tilbake til kommunestyrene.

Behovet for interkommunalt samarbeid blir ikke nødvendigvis borte med kommunesammenheng. Store kommuner er også involvert i interkommunale samarbeid. I mange tilfeller vil dette være fordi de mindre kommunene rundt er avhengig av samarbeid med den store. Det vil også være hensiktsmessig i noen tilfeller å fortsette å samarbeide på tvers av kommunegrensene. I mange tilfeller er likevel omfanget av samarbeid så stort og viser en så tett integrering mellom kommunene at det vil være mer hensiktsmessig, kostnadseffektivt og mer demokratisk å slå sammen kommunene, slik flere av fylkesmennene har påpekt i sine tilrådinger.

Ekspertutvalget anbefaler å åpne opp for å kunne pålegge kommunene interkommunalt samarbeid i enkelte tilfeller. Regjeringen arbeider med å utrede et forslag om innføring av en hjemmel i kommuneloven for å pålegge kommunene å samarbeide. Villkårene for å pålegge samarbeid skal være strenge, slik at samarbeid kun skal pålegges i unntakstilfeller. Pålegg om samarbeid skal kunne gis når en kommune alene ikke er i stand til å utføre en tjeneste på faglig forsvarlig måte. Det er det enkelte fagdepartement som skal kunne gi pålegg om samarbeid om tjenester innenfor sitt område, basert på faglig krav og standarder på vedkommende fagområde. En hjemmel for pålagt interkommunalt samarbeid vil gjelde unntakstilfeller, og vil dermed ikke kunne danne grunnlag som alternativ strategi til sammenslåing. Hjemmelen kan imidlertid bidra til at alle innbyggere får et forsvarlig tjenestetilbud fram til det er en kommunestruktur hvor alle kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de oppgavene de har ansvar for.

Oppgavedifferensiering

Det har vært bred politisk enighet om at Norge fortsatt skal ha generalistkommuner og at variasjonen i oppgaver og ansvar mellom kommuner skal være minst mulig. Begrunnelsen er blant annet at likt ansvar og myndighetsområde for kommunene gir et likeverdig lokalt selvstyre. Det gjør også at oppgaver lettere kan ses i sammen-

heng og dermed fører til mer helhetlig og koordinert styring. Et generalistkommunesystem gjør det også lettere for staten å administrere finansieringen av kommunene, og det gjør lovgivningen og andre styringsvirkemidler enhetlig og likeartet. I tillegg er en slik organisering av kommunenes oppgaver mer oversiktlig for innbyggerne, enn om ulike kommuner har ulike oppgaver. Samtidig er det store omfanget av interkommunalt samarbeid i praksis en utfordring av generalistkommuneprinsippet.

Stortinget har sluttet seg til at generalistkommuneprinsippet ligger fast som hovedregel for kommunesektoren.¹⁹ Departementet mener at generalistkommuneprinsippet fortsatt skal være et hovedprinsipp og at det er lite aktuelt å åpne opp for mer omfattende differensiering mellom kommuner.

Samtidig fremmer regjeringen parallelt med denne proposisjonen en proposisjon om overføring av oppgaver til kommunene (Prop. 91 L 2016–2017). Der åpnes det for differensiering i oppgaveansvaret ved at store kommuner kan ta ansvar for kollektivtilbudet. Oslo kommune har lenge hatt flere oppgaver enn andre kommuner gjennom å ha ansvar for fylkeskommunale oppgaver i tillegg til de kommunale. Pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering mellom kommunene kan oppfattes som sammenfallende styringstrekk, men det er viktige forskjeller mellom de to. Ved pålagt interkommunalt samarbeid vil det politiske ansvaret overfor innbyggerne for en oppgave eller tjeneste fortsatt ligge i den kommunen som er pålagt å samarbeide med andre, selv om det er en annen kommune som utfører oppgaven. Ved oppgavedifferensiering vil ansvaret for en eller flere oppgaver ligge hos noen kommuner, men ikke hos andre.

En ordning med pålagt interkommunalt samarbeid vil være en unntaksbestemmelse til bruk i særskilte enkelttilfeller, men der generalistkommunen fortsatt er utgangspunktet. Vid adgang til å pålegge samarbeid vil ligge nært opptil oppgavedifferensiering og bør unngås.

Flytte oppgaver fra kommunene til fylkeskommune eller staten

Norske kommuner har som vist over mange og store oppgaver. Regjeringen vil spre makt og

¹⁹ I Innst. 333 S (2014–2016) skriver komiteens flertall (H, Frp, Krf og V): «..vil understreke at generalistkommuneprinsippet ligger fast som hovedregel for kommunesektoren..»

bygge samfunnet nedenfra, og mener at større kommuner kan ha ansvar for flere oppgaver enn i dag. Dette vil legge til rette for en mer helhetlig utforming av tjenestene nær brukerne. Det vil også kunne gi et styrket lokaldemokrati ved at innbyggere og lokalsamfunn får mer innflytelse over eget tjenestetilbud og samfunnsutvikling. En omfattende flytting av oppgaver fra kommunen til staten eller fylkeskommunen vil føre til at makt og ansvar sentraliseres og flyttes bort fra innbyggere og lokalsamfunn. Dette har derfor ikke vært en aktuell strategi i kommunereformen.

Sammenslåing av kommuner

Sammenslåing av kommuner har i denne stortingsperioden vært regjeringens hovedstrategi for å styrke kommunenes muligheter til å løse dagens og framtidige oppgaver. Mange kommuner har i løpet av denne stortingsperioden sett mulighetene i å bygge en større kommune sammen, og har fattet vedtak om sammenslåing.

Omfanget av interkommunalt samarbeid understreker etter departementets mening behovet for ytterligere endringer i kommunestrukturen. Sammenslåing av kommuner vil gi reell makt og myndighet tilbake til kommunestyrene. At oppgavene kan ivaretas innenfor én kommune vil gi bedre muligheter for å se ulike tjenester i sammenheng. At ansvaret for og styringen av tjenestene ligger i én kommune vil gi en mer oversiktlig og demokratisk forvaltning for innbyggerne.

Større kommuner vil ha bedre kapasitet og kompetanse til å håndtere utfordringene som kommunesektoren står overfor, jf. kapittel 2. Større kommuner vil være bedre i stand til å drive utvikling for å takle disse utfordringene. Erfaringer fra tidligere sammenslåtte kommuner i Norge viser at sammenslåingene har gitt bedre tjenester ved at det har blitt større fagmiljø for eksempel innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, erfarte kommunene at de ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver. Evalueringene viser også at ressurser er flyttet fra ledelse og administrasjon til tjenesteproduksjon i de nye kommunene. Kommunene erfarte at forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerheten er bedre innenfor områder som barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.²⁰

Kommunene erfarte også at de fikk bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom til lokalt og regionalt utviklingsarbeid. I kommuner som hadde slitt med fraflytting og befolkningsnedgang, bremsset den negative befolkningsutviklingen noen steder opp, mens andre kommuner fikk en mer positiv utvikling etter sammenslåingen.

En mer homogen kommunestruktur vil også gi kommunene bedre forutsetninger for å løse de lovpålagte oppgavene på en mer likeverdig måte. Større og sterkere kommuner som er i stand til å gi gode tjenester og til å skape en god og helhetlig utvikling i sin kommune, vil gi grunnlag for mindre detaljert statlig styring. Dette vil styrke det lokale selvstyret.

En kommunesammenslåing kan også gi en bedre koordinering av tjenestetilbudet internt i kommunen. Dette er særlig relevant når kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, der en helhetlig arealplanlegging, samferdsels- og næringspolitikk blir viktig. Når ett bo- og arbeidsmarkedsområde er delt opp i flere kommuner kan det bli en uproduktiv konkurranse mellom kommuner knyttet til lokalisering av boligbygging og næringsarealer. Resultatet kan bli ineffektive løsninger ved at planlagte boområder og næringsarealer ikke blir bygd ut i full skala. Dette kan blant annet bidra til å øke transportbehovet.²¹

En større kommune vil ofte gi færre folkevalgte per innbygger. Mange kommuner som nå slår seg sammen, ønsker å kompensere for dette, og lager derfor ordninger som skal sikre innflytelse fra alle deler av den nye kommunen. Departementet vil også gi et tilbud til nye kommuner som ønsker å utvikle lokaldemokratiet i den nye kommunen. Større kommuner kan utfordre ønsket om nærhet til dem avgjørelsen gjelder. Det finnes imidlertid mange store kommuner i dag med et velfungerende lokaldemokrati. Et velfungerende lokaldemokrati avhenger også av at det har et innhold og at de lokale folkevalgte har reell innflytelse over utviklingen i kommunen. Større kommuner med god kapasitet og kompetanse kan legge til rette for dette.

Gjennomgangen av de alternative strategiene viser at disse ikke er fullgode alternativer til større og sterkere kommuner som er i stand til å møte dagens og morgendagens utfordringer. Regjeringen mener at kommunesammenslåing fortsatt bør være hovedstrategien for styrking av kommunesektoren.

²⁰ Telemarksforskning TF-rapport nr. 258, 2009: *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008*

²¹ Borge, Lars-Erik (2016): Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger (kap. 10) i Klausen, J.E., Askim, J., og Vabo, S. I. (red.) 2016. *Kommunereform i perspektiv*.

7.2.2 Rammer for videre arbeid med kommunestruktur

I løpet av kommunereformen har det blitt lagt ned et omfattende arbeid med kartlegginger og analyser av status og framtidige utfordringer, både i kommunene og hos fylkesmennene. Kommunene har i over to år vurdert sin egen situasjon, eget framtidsbilde og hatt dialog med nabokommunene. Svært mange har også forhandlet fram intensjonsavtaler. I mange kommuner har det gjennom reformen skjedd en modningsprosess i spørsmålet om kommunesammenslåinger. Det vil være uheldig å avslutte et arbeid som for mange kommuner nå ser ut til å modnes. Det er også om lag 45 kommuner som har gjort vedtak om at de har behov for og ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Disse fortsetter nå som egne kommuner fordi kommunene rundt dem ikke ønsker å slå seg sammen.

Regjeringspartiene og samarbeidspartiene på Stortinget er gjennom avtalen om kommunereformen enige om at kommunereformen skal fortsette.

Erfaringer viser at rammene staten setter for arbeidet med kommunestrukturen påvirker omfanget av og hyppigheten av kommunesammenslåinger.

Den viktigste driveren for kommunesammenslåing er trolig behovet kommunene selv ser for sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Departementet og fylkesmennene vil derfor også videre veilede og behandle eventuelle søknader om sammenslåinger.

At den viktigste driveren er kommunenes egne behov, betyr samtidig at den enkelte kommune er avhengig av at kommunene rundt også ønsker sammenslåing og ser muligheter i å bygge en ny kommune. Kommunene kan derfor ha nytte av at en aktør utenfra kan bistå med å legge til rette for gode prosesser. Fylkesmennene har opparbeidet seg enda bedre kommunekunnskap og kontaktnett gjennom reformen. Denne kompetansen bør benyttes også videre. Resultatene av kommunereformen viser samtidig at det var flere kommuner som vedtok at de ønsket sammenslåing, men der nabokommunene ikke ønsket dette. Dette viser at veiledning utenfra kun vil hjelpe et stykke på vei dersom målet er en helhetlig kommunestruktur.

Dersom man ønsker mer omfattende endringer i kommunestrukturen på kortere sikt, må prosessene trolig styres noe strammere fra statlig hold. En slik prosess kan for eksempel ta utgangspunkt i at kommunene skal ha en viss størrelse enten på fagmiljø eller innbyggertall, hvor det gjøres tilpasninger til landets geografiske

ulikheter. Man kan også tenke seg at kommunene skal ta utgangspunkt i kriterier som bo- og arbeidsmarkeder, reisetid med mer. Det kan legges opp til et videre reformløp med en fastsatt frist, etter noenlunde samme mal som i denne stortingsperioden. Oppfølgingen av kommunene kan da målrettes basert på slike kriterier.

I mange kommuner har arbeidet med kommunereformen vært krevende både politisk og ressursmessig. Det kan derfor tenkes at mange av disse kommunene ikke selv er klare til, eller ønsker, å fortsette arbeidet med kommunesammenslåinger omgående. Samtidig er det gjennom reformen samlet sett utarbeidet et stort grunnlagsmateriale i form av blant annet analyser og intensjonsavtaler. Man kan tenke seg at det på grunnlag av denne dokumentasjonen og eventuelt ytterligere analyser utarbeides nasjonale eller fylkesvise forslag til en ny kommunestruktur, som kommuner og Stortinget tar stilling til. Et alternativ som har blitt løftet fram på ulike stadier av reformperioden har vært behovet for et bredt sammensatt utvalg som kan foreta en helhetlig vurdering av kommunestrukturen og foreslå endringer som løser dagens utfordringer. Schei-komiteen og Christiansen-utvalget er to utvalg som hadde som mandat å se på kommunestrukturen i hele landet. Man kan også tenke seg at innsatsen målrettes og avgrenses mot ulike typer utfordringer, slik som små og sårbare kommuner, uhensiktsmessige grenser rundt byene eller lignende.

Det følger av inndelingsloven §15 at kommuner som slår seg sammen skal få delvis kompensasjon for engangskostnader direkte knyttet til sammenslåingen, og i en overgangsperiode få kompensasjon for bortfall av rammetilskudd (inndelingstilskudd). Gjennom inndelingstilskuddet får kommunene kompensasjon for bortfall av basistilskudd og en eventuell nedgang i distriktspolitiske tilskudd. I kommunereformen får kommunene fullt inndelingstilskudd i 15 år, før det deretter trappes ned over 5 år.

Fra og med 2017 er det gjort endringer i inntektssystemet for kommunene, blant annet i basistilskuddet og de distriktspolitiske tilskuddene. For å sikre forutsigbarhet og like rammevilkår i reformen vil ikke endringene i inntektssystemet påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet i kommunereformen. Størrelsen på inndelingstilskuddet blir beregnet ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Departementet legger til grunn at inndelingstilskudd for framtidige sammenslåinger vil følge tidligere praksis, dvs. at inndelingstilskudd

beregnes ut fra gjeldende inntektssystem på sammenslåingstidspunktet.

Inndelingstilskuddet gis for å sikre at kommunene får tid til å tilpasse driften i den nye kommunen i en overgangsperiode. Samtidig låser det dagens inntektsfordeling mellom kommunene i lang tid framover, noe som kan bli opplevd som ugunstig for kommunesektoren som helhet. Det kan også stilles spørsmål ved om lengden på dagens inndelingstilskudd gjør at kommunene bruker lenger tid enn nødvendig på å hente ut gevinstene av en sammenslåing. Dette kan tale for en nedkorting av lengden på inndelingstilskuddet.

Departementet foreslo i Prop. 121 S (2014–2015) at ordningen med inndelingstilskudd vil bli strammet inn etter reformperioden. Departementet legger til grunn at det framover ikke vil være mulig å prioritere like gunstige ordninger som har vært gjeldende i denne reformen som følge av mindre handlingsrom i finanspolitikken, jf. kapittel 2.

I dette kapitlet er det vist til ulike måter kommunereformen kan tas videre. Departementet har ikke tatt nærmere stilling til framgangsmåte. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2019.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kommunereformen vil ha store økonomiske og administrative konsekvenser, både på kort og lang sikt. Det vil være konsekvenser både for kommunene som er direkte berørt av en sammenslåing, i tillegg til at det vil være konsekvenser for ulike statlige etater. På lang sikt er det ventet at en kommunestruktur med færre og større kommuner vil gi en mer effektiv forvaltning. Etter en overgangsfase med økte utgifter knyttet til gjennomføringen av reformen, vil en ny struktur kunne legge til rette for en mer effektiv drift av kommunene.

De kommunene som skal slå seg sammen vil i en overgangsperiode ha økte kostnader knyttet til sammenslåingsprosessen og omstillingen til en ny kommune. Departementet gir støtte til kommuner som blir vedtatt slått sammen for å dekke disse omstillings- og prosesskostnadene. I statsbudsjettet for 2017 er det satt av 1 mrd. kroner til å dekke engangskostnader i kommunereformen. Dersom Stortinget vedtar sammenslåingene som er foreslått i denne proposisjonen vil det utløse om lag 1,27 mrd. kroner i engangskostnader i 2017. Departementet vil komme tilbake med tilleggsbehovet i revidert nasjonalbudsjett.

Departementet vil også utbetale reformstøtte til de nye sammenslåtte kommunene i 2020, eventuelt 2019. Dersom Stortinget vedtar sammenslåingene som er foreslått i denne proposisjonen vil det utløse om lag 730 mill. kroner i reformstøtte. Dette vil bli fulgt opp i de ordinære budsjettprosessene.

Departementet legger til grunn at sammenslåing av kommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16), og at ansattes rettigheter vil bli ivaretatt i henhold til dette.

Kommunesammenslåinger medfører en rekke endringer i ulike datasystemer, både statlige og kommunale. Nye kommunenummer er en av hovedårsakene til dette. Dette vil sannsynligvis være mest ressurskrevende for de store statlige registreierne Statens kartverk, Skattedirektoratet og Brønnøysundregistrene, og for de statlige etatene som benytter seg av disse registrene.

Virksomheter med mange og komplekse systemer, slik som for eksempel Arbeids- og velferdsetaten, vil også bli påvirket av dette.

Det er viktig at berørte statlige etater starter tidlig med nødvendige oppdateringer og justeringer i ulike systemer i årene fram mot 2020, da det vil bli mange sammenslåinger av både kommuner og fylkeskommuner. Det har vist seg krevende å komme fram til presise kostnadsanslag, men godt planmessig arbeid kan bidra til å dempe utgiftsbehovet som følger av endringene i kommunenummer. For å bistå i dette arbeidet har Kartverket fått en rolle som teknisk koordinator for kommunereformen.

Kartverket leder blant annet et samarbeidsforum, der 15 statlige etater, virksomheter og systemeiere, samt departementet og KS, møtes jevnlig for å utveksle informasjon og drøfte problemstillinger knyttet til arbeidet med den digitale gjennomføringen av kommunereformen. Her avdekkes berøringsflater mellom ulike systemer slik at endringer kan samordnes, og det etableres bilateral kontakt mellom ulike aktører. Kartverket har også utviklet en testløsning som blant annet Folkeregisteret, nødetatene, Posten og andre aktører som henter informasjon fra matrikkelen, kan benytte seg av i sitt arbeid med å forberede kommunesammenslåinger. Denne løsningen gjør at arbeidet med tilpasning av IKT-systemer kan starte på et tidligere tidspunkt.

Forslagene til sammenslåinger i denne proposisjonen medfører behov for endring av enkelte politidistriktsgrenser, slik at den nye sammenslåtte kommunen vil tilhøre ett politidistrikt. Endringene har økonomiske og administrative konsekvenser på grunn av endring i politiets IKT-systemer og administrativ flytting av personell.

Eventuelle justeringer i rettskretsinnndelingen som følge av endringer i kommunestrukturen vil også kunne medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for domstolene, særlig grunnet dommernes embetsvern og mulige behov for lokalutvidelser. Mulige endringer i rettskretsinnndelingen må derfor vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Dersom endringer i kommunestrukturen utløser ytterligere behov for å endre statlige inndelinger, vil det bli gjort en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

De budsjettmessige konsekvensene av kommunereformen vil bli behandlet i de ordinære budsjettprosessene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i kommunestrukturen.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om sammenslåing av kommuner, deling av kommuner og justering av fylkesgrenser i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om sammenslåing av kommuner, deling av kommuner og justering av fylkesgrenser

I	I
A	Fjell kommune, Sund kommune og Øygarden kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Moss kommune og Rygge kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	J
B	Radøy kommune, Lindås kommune og Meland kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Oppegård kommune og Ski kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	K
C	Os kommune og Fusa kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Nye Holmestrand kommune, som fra 1. januar 2018 vil bestå av nåværende Holmestrand kommune og Hof kommune, slås sammen med Sande kommune senest fra 1. januar 2020.	L
D	Ullensvang kommune, Odda kommune og Jondal kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Tønsberg kommune og Re kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	M
E	Voss kommune og Granvin kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Bø kommune og Sauherad kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	N
F	Førde kommune, Naustdal kommune, Gaular kommune og Jølster kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Lyngdal kommune og Audnedal kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	O
G	Selje kommune og Eid kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Stavanger kommune, Rennesøy kommune og Finnøy kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	P
H	Fræna kommune og Eide kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.
Forsand kommune og Sandnes kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.	Q
	Molde kommune, Midsund kommune og Nesset kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

R

Stordal kommune og Norddal kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

S

Trondheim kommune og Klæbu kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

T

Roan kommune og Åfjord kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

U

Verran kommune og Steinkjer kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

V

Namdalseid kommune, Namsos kommune og Fosnes kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

W

Kvalsund kommune og Hammerfest kommune slås sammen senest fra 1. januar 2020.

II

A

Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Akershus og Østfold justeres slik at den nye kommunen blir en del av Akershus fylke.

B

Asker kommune, Hurum kommune og Røyken kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Akershus og Buskerud justeres slik at den nye kommunen blir en del av Akershus fylke.

C

Drammen kommune, Nedre Eiker kommune og Svelvik kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Buskerud og Vestfold justeres slik at den nye kommunen blir en del av Buskerud fylke.

D

Volda kommune og Hornindal kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane justeres slik at den nye kommunen blir en del av Møre og Romsdal fylke.

E

Snillfjord kommune blir delt i tre deler og hver del blir lagt til andre kommuner.

Hemne kommune, del av Snillfjord kommune (Vennastranda) og Halså kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Hitra og del av Snillfjord kommune (Sundan/Hemnskjela) slås sammen fra 1. januar 2020.

Orkdal kommune, Agdenes kommune, Meldal kommune og del av Snillfjord kommune (Krokstad-øra) slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Trøndelag og Møre og Romsdal justeres slik at den nye kommunen hvor Halså inngår blir en del av Trøndelag fylke.

F

Skånland kommune og Tjeldsund kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Troms og Nordland justeres slik at den nye kommunen blir en del av Troms fylke.

III

A

Askim kommune, Hobøl kommune, Spydeberg kommune og Eidsberg kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

B

Skedsmo kommune, Fet kommune og Sørum kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

C

Mandal kommune, Marnardal kommune og Lindesnes kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

D

Kristiansand kommune, Søgne kommune og Songdalen kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

E

Ålesund kommune, Sandøy kommune, Skodje kommune, Haram kommune og Ørskog kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

F

Sogndal kommune, Balestrand kommune og Leikanger kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

G

Bjugn kommune og Ørland kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

H

Vikna kommune, Nærøy kommune, Leka kommune og Bindal kommune slås sammen fra 1. januar 2020.

Fylkesgrensen mellom Trøndelag og Nordland justeres slik at den nye kommunen blir en del av Trøndelag fylke.

I

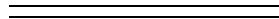
Tysfjord kommune blir delt i to deler og hver del blir lagt til andre kommuner.

Narvik kommune, Ballangen kommune og del av Tysfjord kommune (nordøstsiden) slås sammen fra 1. januar 2020.

Hamarøy kommune og del av Tysfjord kommune (sørvestsiden) slås sammen fra 1. januar 2020.

J

Tranøy kommune, Lenvik kommune, Berg kommune og Torsken kommune slås sammen fra 1. januar 2020.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 04/2017

