

MØTEINNKALLING

Utvalg: KOMMUNESTYRET
Møtested: Kommunestyresalen
Møtedato: 23.09.2014 **Tid:** 19:00

Eventuelt forfall meldes til tlf. 78 78 20 00
Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

SAKSLISTE

Referat – Ny svømmehall

Saksnr.	Arkivsaksnr.	Tittel
39/14	14/603	KREFTPLAN 2014 - 2018
40/14	14/399	KOMMUNESTYREVALGET OG FYLKESTINGSVALGET 2015 - FASTSETTING AV VALGDAG
41/14	14/600	TERTIALRAPPORT 2 - 14 (ettersendes)
42/14	12/454	BALANSERT MÅLSTYRING, SYSTEMREVISJON
43/14	14/592	FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR, OPPSTART AV PROSESS

Berlevåg den 16/9-14

Unn Berit Guttormsen
Fung. ordfører

KREFTPLAN 2014 - 2018

Saksbehandler: Marjukka Oinas

Arkiv: G10

Arkivsaksnr.: 14/603

Saksnr.: Utvalg

102/14 Formannskapet

39/14 Kommunestyret

Møtedato

23.09.2014

23.09.2014

Innstilling:

1. Den framlagte kreftplan vedtas.
2. Evt. oppfølging av tiltak i planen som fordrer til økt ramme må vurderes i budsjettsammenheng.

Bakgrunn:

Samhandlingsreformen krever at flere oppgaver løses lokalt i hver enkelt kommune og i den forbindelse er det laget en kreftplan for Berlevåg kommune.

Vedlegg:

Kreftplan 2014 - 2018

Andre dokumenter (ikke vedlagt):

Per Øivind Sundell
rådmann

**KOMMUNESTYREVALGET OG FYLKESTINGSVALGET 2015 - FASTSETTING
AV VALGDAG**

Saksbehandler: Siv Efraimsen

Arkiv: 014

Arkivsaksnr.: 14/399

Saksnr.: Utvalg**Møtedato**

101/14 Formannskapet

23.09.2014

40/14 Kommunestyret

23.09.2014

Innstilling:

Ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget 2015 holder Berlevåg kommune valg mandag 14. september 2015.

Saksutredning:**Bakgrunn:**

Regjeringen har fastsatt dato for kommunestyrevalget og fylkestingsvalget 2015 til mandag 14. september 2015.

Hvert enkelt kommunestyre kan vedta at det også skal holdes valg søndag den 13. september.

I samsvar med tidligere praksis vil en foreslå at det bare holdes valg den 14. september.

Vedlegg:**Andre dokumenter (ikke vedlagt):**

Brev av 12/6-14 fra Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement

Per Øivind Sundell
rådmann

TERTIALRAPPORT 2 - 14

Saksbehandler: Vibeke Richardsen
Arkivsaksnr.: 14/600

Arkiv: 210

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
103/14	Formannskapet	23.09.2014
41/14	Kommunestyret	23.09.2014

Innstilling:

Tertialrapport 2 – 2014 tas til orientering.

Saksutredning:**Bakgrunn:**

Det vises til vedlagte tertialrapport for 2. tertial 2014.

Vedlegg:

Tertialrapport 2 – 2014

Andre dokumenter (ikke vedlagt):

Per Øivind Sundell
rådmann

BALANSERT MÅLSTYRING, SYSTEMREVISJON

Saksbehandler: Geir Goa

Arkiv: 145

Arkivsaksnr.: 12/454

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
27/12	Kommunestyret	24.05.2012
78/12	Formannskapet	28.08.2012
39/12	Kommunestyret	11.09.2012
90/12	Formannskapet	25.09.2012
13/13	Formannskapet	05.03.2013
4/13	Kommunestyret	21.03.2013
104/14	Formannskapet	23.09.2014
42/14	Kommunestyret	23.09.2014

Innstilling:

1. Rådmannen gjennomfører en systemrevisjon for Balansert Målstyring i Berlevåg kommune. Forslag til eventuelle endringer som følge av revisjonen legges frem for politisk behandling når resultatet fra dette foreligger.
2. Sentralt målekart legges frem for årlig vurdering og eventuell justering straks årsoppgjøret foregående år foreligger.
3. Rådmannen vurderer behov for eventuelle enhetsvise målekart i tillegg til felles sentralt overordnet målekart.

Bakgrunn:

Berlevåg kommune innførte styringsprinsippet "Balansert Målstyring" (heretter BMS) i 2008. Det ble samtidig utarbeidet og vedtatt et sentralt overordnet målekart. Det vil si et felles målekart for hele organisasjonen – det foreligger ikke separate enhetsmålekart. Dette målekartet er siden justert noe i 2013 (vedlagt). Målekartet angir mål og skal fortelle hvilke kritiske suksessfaktorer vi må lykkes med for å bli gode på fokusområdene lokal-samfunnsutvikling, brukere/tjenester, organisasjon/medarbeidere og økonomi. Det forteller hvilke måleindikatorer som brukes, hvordan resultatene skal måles og hvilket ambisjons-nivå vi skal strekke oss etter.

BMS er en anerkjent og utbredt metode for å styre virksomheten målrettet med hjelp av måleindikatorer, dialog, rapportering og oppfølging. BMS inngår som et sentralt styrings-verktøy i kommunen. Dette innebærer at driften måles på kvalitet og måloppnåelse i tillegg til økonomi.

Vurdering:

For å sikre best effekt av BMS er det nødvendig med regelmessig rapportering til styrende organer. For å kunne rapportere er en avhengig av konkrete målbare mål i et oppdatert og omforent målekart.

Dels grunnet vakanse i sentrale lederstillinger i administrasjonen den siste tiden, er oppdatering og oppfølging av BMS blitt noe nedprioritert. Dette ønsker rådmannen å ta tak i. Rådmannen mener at målekartet bør rulleres årlig – og da fortrinnsvis straks etter at årsoppgjøret fra foregående år foreligger. Det er gjennom årsoppgjøret med årsregnskap med tilhørende årsrapport en vil blottlegge i hvilken grad en har nådd målene eller ikke. På bakgrunn av dette vil det da være naturlig å vurdere målekartet. Derfor vil det ikke foreslås noen rullering av målekartet nå, men i stedet ha som mål å implementere dette i aktiviteter knyttet til årsavslutningen på vårparten. Rådmannen vil også i samarbeid med enhetslederne vurdere behov for lokale enhetsvise målekart – disse vil eventuelt bli presentert for kommunestyret.

Rådmannen ser det som svært viktig å involvere alle enhetene i arbeidet med BMS – og ikke minst skape felles forståelse mellom enhetene for de mål og prioriteringer som settes. For å lykkes med BMS er det viktig at de som sitter nærme tjenesteområdene får et "eierforhold" til verktøyet. Derfor vil rådmannen i størst mulig grad involvere enhets-lederne samt tillitsvalgte i arbeidet med å se på hele BMS-verktøyet på nytt. Resultatet fra dette arbeidet med eventuelle forslag til justering av verktøyet, vil så legges frem for politisk drøfting og behandling.

Vedlegg:

Vedtatt justert målekart pr 2013

Per Øivind Sundell
rådmann

Berlevåg Heflig og begeistret	LOKALSAMFUNNSUTVIKLING	BRUKERE OG TJENESTER	ORGANISASJON OG MEDARBEIDERE	ØKONOMI
MÅL	L1: En attraktiv kommune for innbyggere og besøkende L2: Et variert næringsliv	B1: Løvere tjenester med vedtatt kvalitet	O1: Organisasjon tilpasset oppgaver og virksomhet O2: Kvalifiserte og motiverte medarbeidere	Ø1: Økonomisk handlerfrihet Ø2: Langsiktig og forutsigbar økonomisk planlegging
SUKSESS-FAKTORER	L1: Boligutvikling L1: Trygge og gode oppvekstvilkår L1: Attraktivt sentrum L1: Mangfoldig kulturliv L1: Tilbud videregående skole L2: Modernisering/utbygging havn L2: Bedriftsutvikling L2: Aktiv rekruttering L2: Aktivt reiseliv	B1: Kunnskap om brukernes behov B1. Utarbeide informasjons- og kommunikasjonsstrategi B1. Samsvar mellom behov og utførte tjenester	O1: Bruker virkemidler i AGS 2020 O1. Innovasjon O2. Kompetanseutvikling O2. Tydelig ledelse	Ø1: Investeringsplan Ø1: Egenkapital til investeringer Ø1: Vedlikeholdsplan Ø1: God økonomistyring og budsjett disiplin Ø2: Årshjulet fungerer som plan- og styringsverktøy
KJENNETEGN PÅ SUKSESS	L1. Økt innbyggertall L1. Nytt skolebygg L1. Fortsatt LOSA L1. Sentrumsutvikling L2. Markedsføring av kommunen L2. Aktiv havn L2. Økning i antall årsverk L2. Økt verdiskapning L2. Legge til rette for lokalt næringsliv L2. Sommerjobb for ungdom	B1. Lett tilgjengelighet B1. God brukertilfredshet B1. Kommunikasjonsstrategi B1. Innføring av Kvalitetsløsen	O1. Beholde, rekruttere og avvikle O1. Nytenkende og framsynte O2. Kompetansehevingsplan O2. Mer aktiv bruk av yrkesmessa O2. Lederutvikling	Ø1: Fondsavsetninger Ø1: Ingen avvik ift budsjett Ø1: Investeringsplan vedtatt som del av øk. planen Ø1: Vedlikeholdsplaner vedtatt som del av øk. planen. Ø1: Vedtatte rammer for EK Ø1: Økonomirapporter glennomføres (avvik, tertialsrappr.) Ø2: Økonomiplan og budsjettprosess i hht. årshjulet.
MÅLE-METODE	Befolknings-/næringsstatistikk Levekårs-/brukerundersøkelser Reguleringsplaner	Brukerundersøkelser Aktiv bruk av Kvalitetsløsen i organisasjonen	Godkjente kompetansehevingsplaner i alle enheter/fagområder Organisasjonsutvikling Sykefravær Budsjettbalanse	Ø1: Månedlig budsjettkontroll Ø1: Tertialrapport Ø2: Årsregnskap Ø2: Årsmelding
RESULTAT-MÅL og AMBISJONS-NIVÅ 2013	- Fortsatt befolkningsvekst - Videreført omdømmebygging - Mudring av havn - Skole påbegynt - Minst 1 nyetablering - 10 nye boenheter - Renovering vann/avløp startet	- Brukerundersøkelser med tilfredshet over 75 % - Godkjent informasjons og kommunikasjonsstrategi	- Kompetanseheving i forhold til plan - Yrkesmesse - Sykefraværsoversikt (ikke over 7 %) - Regnskap ift budsjett - Organisasjons- og lederutvikling gjennomført	Ø1: Netto driftsresultat ihht fylkesmannens måsettinger Ø1: Øk. rapporter: Avviksrapporter og tertial-rapporter framlegges ihht. vedtatt frekvens. Ø2: Vedlikeholdsplanen er brukt som styringsverktøy Ø2: Investeringsplanen er brukt som styringsverktøy Ø2: Rammer for egenkapital: 2,5 % av sum driftsinntekter avsettes Ø2: Budsjettprosess etter vedtatt årshjul.

FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR, OPPSTART AV PROSESS

Saksbehandler: Per Oivind Sundell
 Arkivsaksnr.: 14/592

Arkiv: 026

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
105/14	Formannskapet	23.09.2014
43/14	Kommunestyret	23.09.2014

Innstilling:

1. Som oppstart av prosess for vurdering av eventuell endring av kommunestrukturen oppnevnes følgende politiske arbeidsgruppe:

2. Rådmannen oppnevnes som sekretær for arbeidsgruppen
3. Arbeidsgruppen utformer forslag til eget mandat og legger dette frem for kommunestyret for endelig godkjenning i løpet av høsten 2014.

Bakgrunn:

Kommunestrukturen i Norge fremstår som finmasket sammenlignet med mange andre land. Pr. januar 2014 var det 428 kommuner i landet. Den folkerikeste kommunen i landet er Oslo med ca 625.000 innbyggere, mens Utsira i Rogaland med sine ca 210 innbyggere er landets minste kommune. I areal er Kautokeino kommune den største kommunen, med hele 9.708 km². Kvitsøy kommune i Rogaland er den minste med sine 6 km². I gjennom-snitt har en norsk kommune 11.802 innbyggere. Over halvparten av kommunene har færre enn 5.000 innbyggere. Berlevåg hadde ved inngangen til inneværende år 1.057 innbyggere innenfor et areal på 1.120 km².

Den norske kommuneinndelingen og det lokale selvstyret vi kjenner i dag, har sin opprinnelse i Formannskapslovene av 1837. Antall kommuner har variert mye opp gjennom tidene, fra 392 i 1838 til 747 som det høyeste i 1930. I dag har vi altså 428 kommuner igjen.

Kommunestrukturen ble ikke gjenstand for noen helhetlig kritisk vurdering før den såkalte Schei-komiteen startet sitt arbeid i 1946. Komiteen avgav sin siste innstilling i 1962, og som en følge av dette arbeidet ble antall kommuner redusert til 454. På 70- og 80-tallet skjedde det også en del justeringer, særlig rundt byområdene. I tillegg ble 10 av sammenslåingene som ble gjennomført på 1960-tallet opphevet.

Christiansenutvalget ble oppnevnt i 1989 og fikk i oppdrag å utarbeide forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for framtidig kommune – og fylkesinndeling. Utvalget la til grunn at kommunens virksomhet var knyttet til tjenesteproduksjon,

samfunnsbygging og demokrati. Innstillingen førte ikke til konkrete resultater, men prinsippene som ble utviklet har vært viktige og på mange måter lagt grunnlaget for de kommunesammenslåingene som er gjennomført etter årtusenskiftet.

I perioden 2004 – 2005 gikk KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sammen om prosjektet «Framtidas kommunestruktur». I tillegg til disse prosessene ble det i 2006 lagt fram en stortingsmelding om fylkesinndelingen (St.meld. nr. 12, 2006 – 2000). Behandlingen av denne førte ikke til noen justeringer av grensene.

Regjeringen Solberg fikk i juni 2014 flertall i Stortinget for et forslag til ny kommunereform – jfr. "Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015" samt justert "Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser". Som følge av dette er det høsten 2014 forutsatt igangsatt regionale prosesser med sikte på en ny kommunestruktur. Alle landets kommuner er anmodet om å starte prosesser for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Det nye kommunekartet skal bli til gjennom regionale og lokale prosesser, der kommunene selv kan diskutere hvilke kommuner de eventuelt ønsker å slå seg sammen med. Fylkesmannen vil ha ansvaret for å lede og igangsette prosessene, sammen med KS regionalt. Fylkesmannen har god kunnskap om hvilke utfordringer fylket har og også om de enkelte kommunenes situasjon. Det antas at Fylkesmannen vil være godt egnet som tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt. På den bakgrunn arrangerte Fylkesmannen i Finnmark en samling for alle fylkets kommuner i Honningsvåg 8.-9.september d.å. Dette er på mange måter startskuddet for prosessen som nå skal gjennomføres i alle fylkets kommuner.

Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert fylke. Prosessveilederen skal bidra til god koordinering og tilrettelegging av prosessene i kommunene. Det er varslet at denne trolig vil være operativ ut på nyåret 2015.

Kommunene vil få dekket inntil kr 100.000 til utgifter knyttet til informasjon og folkehøring. Kommunene kan selv avgjøre hvordan de vil høre innbyggerne. Departementet vil ut-arbeide et spørreskjema som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av inn-byggerne.

Departementet legger opp til to alternative løp for kommunene. Den ene er for kommuner som allerede har startet prosessene og vil fatte kommunestyrevedtak innen høsten 2015. Her vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå senest i løpet av våren 2016. Det antas et kun et fåtall kommuner vil følge dette løpet. De fleste vil trolig velge å benytte noe lenger tid og fatte kommunestyrevedtak seinest sommeren 2016. Eventuelle justering av strukturen som følge av dette vil trolig ikke iverksettes før fra 2020. Fylkesmannen skal på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helheten i regionen og fylket.

Vurdering:

Berlevåg kommune må som følge av dette nå starte opp en prosess der det skal gjøres en grundig og omfattende jobb som vil munne ut i et vedtak seinest sommeren 2016. Etter kfr. med sentrale aktører hos Fylkesmannen samt drøfting med andre kommuner, finner rådmannen det rett å foreslå at det settes ned en arbeidsgruppe bestående av en representant fra hvert av de politiske partiene som er representert i kommunestyret. Det foreslås at rådmannen bistår gruppen som sekretær. Mandatet til en slik gruppe kan være enkel og entydig eller en kan velge en mer omfattende og kompleks tilnærming. Råd-mannen vil foreslå at arbeidsgruppen selv vurderer dette og legger frem forslag til eget mandat i løpet av høsten.

Vedlegg:

- Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).
- Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015

Per Øivind Sundell
rådmann

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Kapittel I. Formål og virkeområde for lova

§ 1. *Formål*

Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.

§ 2. *Verkeområde*

Denne lova gjeld for kommunar og fylke. Lova omfattar både endring av grenser og fastsetjing av grenser.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 3. *Definisjonar*

Samanslåing inneber at to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til éi ny eining.

Deling inneber

- a) at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar, eller
- b) at ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke.

Grensejustering inneber at eit område blir flytta over frå ein kommune til ein annan, eller frå eit fylke til eit anna. På same måten blir det rekna når ein heil kommune blir flytta over til eit anna fylke.

Omgrepet grenseendring i denne lova er ei fellesnemning på samanslåing, deling og grensejustering.

Grensefastsetjing inneber at det blir gjort vedtak om å fastsetje uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette grenser mellom kommunar eller fylke.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

Kapittel II. Om fullmakt til å gjere vedtak

§ 4. *Vedtak om samanslåing*

Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing. Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

§ 5. *Vedtak om deling*

Stortinget gjer vedtak om deling av eit fylke. Kongen gjer vedtak om deling av ein kommune når kommunen eller kommunane saka gjeld, har slutta seg til forslaget. Dersom éin kommune har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget for avgjerd.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 6. *Vedtak om grensejustering*

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke gjeld meir enn éin kommune, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 7. *Vedtak om grensefastsetjing*

Kongen gjer vedtak om fastsetjing av uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette grenser mellom kommunar eller fylke.

Kapittel III. *Initiativ. Saksførebuing*

§ 8. *Initiativrett*

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grensejustering eller grensefastsetjing kan fremjast av innbyggjarar og grunneigarar i dei kommunane søknaden gjeld, av næringsdrivande som har sin registrerte forretningsstad der og av kommunestyret eller fylkestinget i dei kommunane eller fylkeskommunane søknaden gjeld.

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om samanslåing eller deling kan berre fremjast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller fylkeskommunane endringsforslaget gjeld.

Departementet kan på eige initiativ utgreie spørsmål om grenseendring eller grensefastsetjing.

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grenseendring eller grensefastsetjing skal vere skriftleg og grunngitt, og må innehalde forslag til nye grenser. Søknaden skal sendast Fylkesmannen i det området saka gjeld. Fylkesmannen skal så snart som råd orientere kommunane eller fylkeskommunane om søknaden.

§ 9. *Saksutgreiing*

Departementet avgjer om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8 og tar i tilfelle stilling til kva som er nødvendig omfang av denne. Avgjerd etter første punktum er ikkje enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b. Avgjerd om ikkje å setje i gang utgreiing bør likevel bli grunngitt i samsvar med reglane i forvaltningslova § 25 og kan påklagast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel VI.

Departementet kan avvise søknad frå søkjarar som ikkje har initiativrett. Avvisinga skal vere skriftleg og grunngitt.

Kommunale, fylkeskommunale og statlege forvaltningsorgan skal gi nødvendige opplysningar og i rimeleg utstrekning medverke ved saksførebuinga, etter oppmoding frå den som gjer utgreiinga.

Før det blir gjort vedtak om grenseendring eller grensefastsetjing, skal dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld, få uttale seg. I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg.

§ 10. *Innbyggjarhøyring*

Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

§ 11. *Utgifter*

Departementet avgjer om utgiftene ved utgreiinga skal berast av ein eller fleire av dei interesserte kommunane eller fylkeskommunane, eller heilt eller delvis av staten. Kommunane eller fylkeskommunane skal få høve til å uttale seg før departementet tek endeleg avgjerd om kostnadsdeling.

Kapittel IV. Direkte verknader av grenseendring

§ 12. *Skatteplikt o.a.*

Når det med verknad frå byrjinga av eit kalenderår er gjennomført samanslåing av to eller fleire kommunar eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, blir alle skattepliktige i eit distrikt som tidlegare har danna ein sjølvstendig kommune, ved den første likninga etter samanslåinga eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, å ilikne kommuneskatt etter dei skattesatsane som i dette distriktet blei lagde til grunn ved fastsetjinga av forskot på skatt for vedkomande inntektsår. Dette gjeld likevel ikkje dersom kommunestyret i vedkomande distrikt før samanslåinga eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, har gjort vedtak om at det ved likninga skal nyttast andre skattesatsar, og slikt vedtak er godkjent av Fylkesmannen.

Før samanslåing eller deling som nemnt i første ledd blir sett i verk, skal kommunestyret i den nye kommunen eller kommunane gjere vedtak om kva skattesatsar som skal nyttast ved berekning av forskot på skatt for det komande inntektsåret for alle forskotspliktige skatteytarar i den nye kommunen. Vedtaket må gjerast innan den fristen som er fastsett av Fylkesmannen. Dersom fristen ikkje blir halden, skal Fylkesmannen avgjere kva for satsar som skal brukast.

Når eit område blir overført frå ein kommune til ein annan med verknad frå byrjinga av eit kalenderår, blir alle skattepliktige i dette området å ilikne kommuneskatt til den kommunen som avstår området, ved likning som gjeld inntektsåret før overføringa.

Person som 1. november er busett i eit område som frå 1. januar i det etterfølgjande året på grunn av grenseendring kjem inn i ein annan kommune, blir rekna som busett i denne kommunen når det gjeld skatteplikta for det inntektsåret som byrjar den nemnte 1. januar, jf skattelova § 3-1 andre ledd.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 13. *Lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak*

Ved samanslåing og deling av kommunar eller fylke gjeld lokale forskrifter og vedtekter framleis for vedkomande område inntil dei blir endra. Departementet fastset ein nærmare frist for når det lokale regelverket må vere vurdert med sikte på nødvendig endring.

Ved grensejustering skal forskrifter og vedtekter i den utvida kommunen straks gjelde for det overførte området.

Ei grenseendring har ikkje verknad for kommunale og regionale arealplanar som er utarbeidde etter reglane i plan- og bygningsloven. For andre planvedtak kan departementet gi nærmare reglar om verknad av grenseendringa, mellom anna fristar for revisjon av planvedtaka.

0 Endra med lov 27 juni 2008 nr. 71 (ikr. 1 juli 2009, etter res. 12 juni 2009 nr. 638).

§ 14. *Statlege avgiftskrav*

I samband med disposisjon som er ei direkte følgje av grenseendring etter lova her skal det ikkje betalast dokumentavgift etter § 6 i lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift, tinglysningsgebyr

etter § 21 i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr eller omregistreringsavgift etter § 1 i lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter.

§ 15. *Økonomisk kompensasjon*

Ved samanslåing av kommunar eller fylke og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til desse prosessane. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 16. *Interkommunalt samarbeid*

Kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27, lov om interkommunale selskap eller kommunal særlovgiving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane i kommunelova § 27 om å gå ut av interkommunalt samarbeid og reglane i lov om interkommunale selskap § 30 om å gå ut av interkommunale selskap, gjeld elles tilsvarande i slike tilfelle.

§ 17. *Fullmakter for Kongen til å gi nærmare reglar for å setje i verk vedtak og til å gjere unntak frå gjeldande lover og forskrifter*

Kongen kan gi nærmare reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova.

Når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, kan Kongen dessutan gjere unntak frå gjeldande reglar i lov eller forskrift. Unntak frå lov må knyttast til følgjande forhold:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune
- b) reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.
- c) reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune
- d) reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

Kapittel V. *Økonomisk oppgjer ved grensejustering og deling av kommunar og fylke*

§ 18. *Avtale om økonomisk oppgjer*

Ved grensejustering og deling av kommunar og fylke skal det gjennomførast økonomisk oppgjer mellom kommunane og fylkeskommunane, dersom dei ikkje finn det unødvendig. Kommunane kan be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale om det økonomiske oppgjeret.

Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det gjennomførast ved skjøn. Ved skjønnet skal reglane i §§ 19-22 leggjast til grunn.

§ 19. *Grensejusteringar*

Blir eit område skilt ut frå ein kommune eller eit fylke og lagt til ein annan kommune eller eit anna fylke, skal den retten som den første kommunen eller fylkeskommunen har til vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkomande område, overførast til den andre kommunen eller fylkeskommunen.

Annan eigedom kan fordelast mellom kommunane eller fylkeskommunane, eller påbydast nytta i fellesskap, dersom dette er rimeleg og formålstenleg ut frå kommunale eller fylkeskommunale omsyn. Skjønnsnemnda, jf § 23, avgjer i kva forhold delinga eller samarbeidet skal gå føre seg, og kan fastsetje nærmare vilkår.

Skjønnsnemnda kan avgjere at gjeld som ein kommune eller fylkeskommune har stifta i samband med kjøp av eller påkostnad på eigedom som nemnt i første og andre ledd, heilt eller delvis skal takast over av den kommunen eller fylkeskommunen eigedommen blir overført til. Eventuelt kan det fastsetjast at vedkomande kommune eller fylkeskommune skal betale vederlag for eigedommen i pengar.

Dersom det ikkje blir teke særskilt avgjerd, skal rettar og plikter som ikkje er fordelte etter første til tredje ledd i denne paragrafen, bli att hos den opphavlege kommunen eller fylkeskommunen.

§ 20. *Delingar*

Blir ein kommune eller eit fylke delt, jf. § 3 andre ledd, skal § 19 første ledd tilsvarande gjelde forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område.

Annan eigedom og andre plikter blir å fordele mellom dei kommunar eller fylkeskommunar områda blir lagde til. Fordelinga blir gjort på grunnlag av eit forholdstal som blir rekna ut etter skatteinntektene i dei siste fem åra i kvart av områda, med mindre skjønnsnemnda av særlege grunnar fastset noko anna.

Så fram det er mogleg, skal oppgjeret gjennomførast slik:

1. Fast eigedom blir lagt til den kommunen eller fylkeskommunen som må reknast som mest rettkomen til den ut frå folketalet og innbyggjarane sine behov og plasseringa av eigedommen - også i høve til andre anlegg.
2. Gjeld blir fordelt i forhold til dei omsetjelege verdiane som blir overtekne.
3. Andre tilgodehavande og plikter blir overtekne av den kommunen eller fylkeskommunen som etter forholda blir rekna som nærmast til å overta dei.
4. Anlegg med rettar og plikter som det etter delinga ikkje er rimeleg at nokon enkelt kommune eller fylkeskommune tek over, kan påbydast nytta i fellesskap av to eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane.

Har nokon kommune eller fylkeskommune ved delinga av rettar og plikter teke over meir eller mindre enn det som følgjer av forholdstalet, skal det jamnast ut i pengar.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 21. *Erstatning*

Dersom ein kommune eller fylkeskommune etter det oppgjeret som blir gjennomført i samsvar med §§ 19 eller 20, blir vesentleg svekt økonomisk, kan ein annan av kommunane eller fylkeskommunane, der det blir rekna som rimeleg, påleggjast å betale erstatning, som blir betalt med ein eingongssum eller i årlege ratar i ein viss overgangsperiode.

§ 22. *Garantiar*

Kommunal eller fylkeskommunal garanti for gjeld eller plikter som er knytte til fast eigedom eller bedrift, skal ved grensejustering og deling takast over av den kommunen eller fylkeskommunen der eigedommen eller bedrifta ligg etter grenseendinga.

Ved deling av kommunar eller fylkeskommunar skal garantiar for gjeld eller plikter som ikkje er knytte til fast eigedom eller bedrift, fordelast mellom dei nye kommunane eller fylkeskommunane etter forholdstalet for det økonomiske oppgjeret i det heile.

§ 23. *Skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd*

Kommune eller fylkeskommune som er omfatta av grenseendring etter denne lova, kan innan eitt år etter at vedtaket er sett i verk, krevje at det økonomiske oppgjeret - eller delar av det - skal fastsetjast ved skjønn, så framt partane først har prøvd å kome til semje om eit økonomisk oppgjer.

Til å fastsetje slikt skjønn nemner departementet opp ei skjønnsnemnd på tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Kvar av partane kan innan to månader etter at dei har teke i mot avgjerda til skjønnsnemnda, reise saka for ei overskjønnsnemnd til endeleg avgjerd. Departementet nemner opp overskjønnsnemnda, som skal ha tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Leiarane i nemndene og deira varamedlemmer skal ha dei eigenskapane som er føreskrivne for dommarar, jf domstolslova §§ 53 og 54 andre ledd. Reglane i domstolslova kapittel 6 om ugildskap gjeld tilsvarande for medlemmene av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda. Departementet avgjer spørsmål om ugildskap for leiarane i nemndene og deira varamedlemmer. Elles blir slike spørsmål avgjort av vedkomande nemndleiar.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 24. Saksbehandling og dekning av kostnader ved skjønn

Den av partane som reiser ei sak for skjønnsnemnda til avgjerd, skal gi ei utgreiing om kravet sitt og dei faktiske forholda som kravet byggjer på. Nemnda skal innhente synspunkt frå motparten og kan elles påleggje kvar av partane å kome med ytterlegare opplysningar. Skjønnsnemnda bør så tidleg som mogleg kalle inn partane til ein konferanse der saka blir gjennomgått i hovudtrekk og det elles blir teke nødvendige avgjerder om behandlinga av saka.

Skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda fastset spørsmålet om dekning av kostnader, mellom anna om fordeling av utgiftene mellom partane når dette synest rimeleg. Departementet svarer for godtgjersle og andre utgifter til medlemmene i nemndene. Departementet gir nærmare reglar om godtgjersle og utgiftsdekning.

Kapittel VI. Gjennomføring av vedtak om samanslåing og vedtak der ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke

0 Overskrifta endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 25. Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte

Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra. Ved samanslåing eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, kallar departementet saman kommunestyra dersom kommunane ligg i ulike fylke. Ved samanslåing eller deling av fylke som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, kallar departementet saman fylkestinga. På slike fellesmøte skal følgjande saker drøftast:

- a) forslag til namn på den nye kommunen eller det nye fylket
- b) talet på medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c) kriterium for samansetjing av og funksjonar til fellesnemnd etter § 26 i denne lova
- d) val av revisor for verksemda i fellesnemnda
- e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringa av samanslåinga.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 26. *Fellesnemnd*

Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar og ved deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga. Nemnda bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarande.

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i verk. Nemnda skal i sin verkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta og økonomiplanen for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.

Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga. Kvar av kommunane eller fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje.

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor. Tilsvarande gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter innstilling frå kontrollutvala.

Fellesnemnda kan gi eit arbeidsutval myndigheit til å gjere vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.

Reglane i kommunelova om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og tilsette gjeld tilsvarande for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarande for avgjerder fellesnemnda tek.

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglane i § 27.

⁰ Endra med lover 8 feb 2013 nr. 7 (ikr. 1 juli 2013, etter res. 8 feb 2013 nr. 144), 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 27. *Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting*

Når det er gjennomført val til kommunestyre eller fylkesting i løpet av september månad året før ei samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, blir sett i verk, skal det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget kallast saman til konstituerande møte innan utgangen av oktober månad. Leiaren av fellesnemnda kallar saman og leier møtet inntil ny ordførar er valt. Elles gjeld reglane i kommunelova § 17 nr. 1 til 3 om konstituerande møte o.a. i kommunestyre og fylkesting.

Funksjonsperioden for kommunestyra og fylkestinga i dei kommunane og fylkeskommunane som skal slåast saman, varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3

andre ledd bokstav b. Deira ansvar og fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

§ 28. *Lovlegkontroll*

Departementet kan føre kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i gang.

0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

Kapittel VII. Iverksetjing. Overgangsreglar, oppheving av andre lover

§ 29. *Iverksetjing o.a.*

Lova tek til å gjelde frå det tidspunktet Kongen fastset. ¹

Frå same tid blir lov om endring i kommunal inndeling 21. desember 1956 nr. 3 oppheva.

1 Frå 1 jan 2002, etter res. 15 juni 2001 nr. 692.

§ 30. *Overgangsreglar*

Når det er sett i gang økonomisk oppgjer mellom kommunar etter reglane i lov 21. desember 1956 nr. 3, skal oppgjeret avsluttast etter nemnte lov kapittel II om ikkje partane blir samde om å leggje reglane i denne lova til grunn. Saker som er under behandling i skjønnsnemnda eller overskjønnsnemnda, blir avslutta i samsvar med reglane i den nemnte lova.

4.1 Sammendrag

4.1.1 Innledning

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Regjeringen vil satse videre på kommunene og styrke velferdstjenestene der folk bor. Nærhetsprinsippet, som innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig og en tro på det lokale folkestyret, er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform der det også tas sikte på å gi kommunene flere oppgaver.

Regjeringen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret. Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning. En hensiktsmessig kommuneinndeling er avgjørende for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester og en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling. Et sentralt utgangspunkt for kommunereformen er å forenkle, fornye og forbedre styringen av og i kommunene.

Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover.

Regjeringen vil i arbeidet med reformen legge stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til bredt politisk samarbeid om reformen.

4.1.2 Dagens kommuner

Per 1. januar 2014 er det 428 kommuner i Norge. Kommunene varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Norge har i en europeisk målestokk ikke spesielt små kommuner, verken når det gjelder areal eller innbyggere. Men de nordiske kommunene har ansvar for en betydelig større oppgaveportefølje enn mellom- og søreuropeiske kommuner. Sammenlignet med kommunene i våre nordiske naboland som også har et betydelig ansvar for innbyggernes velferd, er norske kommuner relativt små. Det vises i proposisjonen til at hvilke oppgaver kommunene har ansvar for og hvilken frihet de har i oppgaveløsningen, er viktigere for det lokale selvstyret og lokaldemokratiet, enn antall kommuner.

4.1.3 Reformbehov

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. I proposisjonen pekes det på viktige utfordringer på kort og lang sikt for kommunene.

4.1.3.1 Befolkningsutviklingen

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 pst. Siden 1985 har veksten vært på 22 pst. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere.

Alderssammensetningen av befolkningen varierer også mye mellom kommunene. I 1985 utgjorde andelen innbyggere over 67 år om lag 16,5 pst. av befolkningen både i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

SSBs framskrivninger (middelalternativet) antyder at veksten i de fire største byregionene vil øke med 27 pst. fram mot 2030 og 36 pst. fram mot 2040. For de 16 mellomstore byregionene er tilsvarende tall 21 pst. og 29 pst. Dette vil gi store utfordringer med hensyn til nye boliger, forbedret transportinfrastruktur og utvidet omfang av tjenester (barnehager, skoler mv.).

4.1.3.2 Sentralisering

Siden kommunestrukturen gjennomgikk en stor endring på 1960-tallet har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet, blant annet en betydelig sentralisering av befolkningen.

Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsette. Det pekes i proposisjonen på at utviklingen i retning av sentralisering, som en har sett de siste 30 årene, vil trolig også fortsette.

Utviklingen av kunnskapssamfunnet er en av drivkreftene bak sentraliseringen. Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, blant annet som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning.

På landsbasis studerer noe over halvparten av førstegangsstudentene utenfor hjemfylket. Nyutdannede kandidater tar primært arbeid i samme region som utdanningsstedet eller tilsvarende regioner i landet, men det er forskjeller på høyskole- og universitetskandidatene.

Andelen kommunalt sysselsatte avtar med økende innbyggertall.

Utbygging av digital infrastruktur og bruk av digital kommunikasjon vil føre til betydelige endringer i arbeidsmåter og samhandling i og med kommunal sektor. 99,9 pst. av alle hushold har tilgang til bredbånd. Dermed er grunnlaget for at innbyggerne skal kunne kommunisere digitalt med egen kommune til stede i hele landet. IKT gir også mulighet for å jobbe desentralt og skape større fagmiljøer uten samlokalisering.

Parallelt med sentraliseringen har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet med nye veisamband og høyere standard. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde. Det er mer pendling på kryss og tvers, og ikke bare mer pendling inn til de sentrale tettstedene. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommuner når det gjelder egendekning av arbeidsplasser. Særlig rundt de større byene har kommunene lav dekningsgrad.

Den økte pendlingen har først og fremst gitt sterkere integrasjon mellom kommuner i allerede eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Sentraliseringen har samtidig medført færre innbyggere i de mest spredtbygde områdene i landet. Her har det også skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene.

4.1.3.3 Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger

Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Det pekes i proposisjonen på at kommunestrukturen i liten grad er endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekruttering av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessige kostnader gjør at den enkelte kommune noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune.

I andre sammenhenger vil kommunene kjempe om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Dette kan skape et unødvendig spredt lokaliseringsmønster som i liten grad begrenser bilbruken og transportbehovet.

Det pågår et utstrakt samarbeid i mange byområder. Men ekspertutvalgets rapport viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger.

Lite funksjonelt avgrensede kommuner gir utfordringer også for ivaretagelsen av kommunenes andre roller.

Veksten i byområdene har økt presset på dyrket mark fordi alle kommunene planlegger og bygger innenfor sine administrative grenser. Det pekes i proposisjonen på at bedre muligheter til å se areal- og samfunnsplanleggingen i sammenheng i pressområdene vil bidra til å lette presset på dyrket mark.

4.1.3.4 Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var begrunnet i innføring av niårig skole for alle. De siste 50 årene har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. Se proposisjonen for beskrivelse.

Veksten må også ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsettings- og investeringsbehov for kommunesektoren.

Kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene og handler i dag ikke bare om arealplanlegging. Se proposisjonen for nærmere beskrivelse av en rekke hensyn som skal ivaretas.

Økende krav til kommunenes myndighetsutøvelse har kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav. Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt, samt effektiv saksbehandling. Dette krever relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

4.1.3.5 Økte krav til kapasitet og kompetanse

Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet. I tillegg har den statlige sektorstyringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert.

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune vil ha betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. For stor ulikhet i hvor gode og store fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar.

Når det gjelder lokal politisk styring, pekes det i proposisjonen på at det er behov for kommuner med større administrativ kapasitet og større mulighet til å ha en reell styring og kontroll på lovpålagte oppgaver. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan også gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet.

4.1.3.6 utfordringer for lokaldemokratiet

Lokaldemokratiet er knyttet både til kommunens makt og myndighet og omfanget av reelle beslutninger i kommunen, men også til mulighet for innbyggerne til å påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres.

Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. En stadig større andel av den kommunale aktiviteten ivaretas i ulike kommunesamarbeid.

Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid. Totalt er det flest samarbeid innen teknisk sektor, og om oppgaver som renovasjon, vann, avløp, energi og brann. Deretter kommer samarbeid innen kultur, natur og næring, herunder samferdsel, før samarbeid innen administrative oppgaver som kontrollutvalgssekretariater, revisjon og IKT.

Også innen 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 interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid står også sentralt i samhandlingsreformen. Undervisningssektoren har færrest samarbeid, men samarbeid i PP-tjenesten er svært vanlig for små kommuner.

Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet. Kommunene kan i dag inngå samarbeid med andre kommuner om alle typer oppgaver, både forretningsmessig drift/næringsvirksomhet og lovpålagte kjerneoppgaver. Det var først ved innføring av vertskommunemodellen i 2007 at lovverket fikk generell åpning for at kommunene kunne samarbeide om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøving. Fra 2012 ble mulighetene utvidet ved lovfesting av samkommunemodellen.

Økt statlig detaljstyring

De siste tiårene har styringen fra staten økt. Den detaljerte styringen reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i kommunen. Detaljeringsgraden i regelverket og i statlige retningslinjer og veiledere ser til dels ut til å komme av at sektordepartementene strammer til styringen for å sikre innbyggerne et mer likeverdig tilbud både i små og store kommuner.

I mange tilfeller etterspør også de mindre kommunene statlige føringer og veiledning.

Det er også et press på kommunens myndighet, for eksempel på arealområdet. Ekspertutvalget la til grunn at jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet.

4.1.4 Mål for reformen

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Generalistkommuneprinsippet er et utgangspunkt for reformen. Som et generelt prinsipp skal reformen legge et grunnlag for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning.

Regjeringen har følgende mål for reformen:

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Styrket lokaldemokrati

Se nærmere beskrivelse av målene i kapittel 4.4.1 i proposisjonen.

4.1.5 Ekspertutvalgets rapport

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.

4.1.5.1 Utvalgets kriterier

Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også 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. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal- og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. 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.

Utvalget anbefaler 10 kriterier som er rettet mot kommunene (tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring samt lokal identitet), og 2 kriterier som er rettet mot staten (bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring).

Se nærmere beskrivelse av kriteriene i proposisjonen kapittel 4.5.1.

4.1.5.2 Utvalgets anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen gir utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Se proposisjonen kapittel 4.5.2 for en nærmere beskrivelse av de enkelte anbefalingene.

4.1.5.3 Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalgets anbefalinger om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder spesielt rundt byområdene, innebærer at antall kommuner vil kunne komme ned mot 100.

En vanlig innvending mot større kommuner i folketall er de store avstandene dette kan medføre innad i kommunen. En annen innvending mot større kommuner generelt er at nærheten mellom innbyggere, tjenester og folkevalgte svekkes.

Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktige begrunnelser for å videreføre dagens kommunestruktur. Siden Christiansen-utvalget la fram sitt forslag har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd. Det vises i proposisjonen til at ensidig fokus på reisetid i dag derfor ikke er like relevant, og kan etter utvalgets mening ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner.

Arealmessig er Finnmark det største fylket i landet. Store deler av fylket preges av punktbosetting og lang reisetid mellom hovedbosettingene, som ofte er kommunesentre.

Utvalget legger til grunn at mange kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor. Utviklingen innenfor IKT gjør imidlertid at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet.

Sentraliseringseffekter

Utvalget peker på at befolkningsutviklingen i stor grad er preget av en sentralisering.

Det hevdes at en endring i kommunestrukturen med større kommuner vil medføre at bosetting og tjenester sentraliseres internt i kommunen, gjerne rundt det nye kommunesenteret. Når det gjelder sentralisering av innbyggerne som følge av de kommunesammenslåingene man har erfaring med i Norge, er funnene mindre entydige.

Utvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene skal organiseres og lokaliseres er opp til kommunene å bestemme. Dette kan tas opp som tema i selve sammenslåingsprosessene og eventuelt inngå i avtaler mellom kommunene før sammenslåing skjer. Ved de siste frivillige sammenslåingene var dette et tema, og alle

kommunene har i noen grad valgt desentralisert lokalisering av en del tjenester. Innbyggerne mener at tilgjengeligheten til tjenestene ikke har blitt svekket etter sammenslåingene.

Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene.

4.1.6 Departementets vurderinger

4.1.6.1 Om store og små kommuner og innbyggernes tilfredshet og tilhørighet

Det har blitt trukket frem at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tilgangen til tjenester som barnehage, hjemmesykepleie og sykehjemsplasser enn innbyggerne i større kommuner. Ifølge Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) har innbyggerne i små kommuner også jevnt over et bedre inntrykk av de kommunale tjenestene enn innbyggerne i store kommuner.

Ekspertutvalget viser i sin rapport at innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet ikke henger sammen med kommunestørrelse, men at den er knyttet til andre forhold som innbyggernes alder og utdanningsnivå, i tillegg til kommunenes inntekter. At små kommuner har høyere inntekter enn store kommuner, legger til rette for at små kommuner kan ha en høyere dekning av blant annet sykehjemsplasser.

Innbyggerundersøkelsen viser også forhold som trekker mot økt tilfredshet i store kommuner, som kollektivtransport, brannvesenet, mulighet til å få arbeid i og å etablere egen næringsvirksomhet i kommunen, samt utdanningsmulighetene.

Innbyggerundersøkelsen fra 2013 viser at når innbyggerne skal uttale seg om helhetlig tilfredshet med egen kommune, så er den like stor i små, mellomstore og store kommuner. Undersøkelsen viser også at tilhørigheten er like sterk i store og små kommuner.

Oppsummert viser Innbyggerundersøkelsen 2013 at det er forhold i både store og små kommuner som innbyggerne er fornøyd eller mindre fornøyd med. Den generelle tilfredsheten er jevnt over høy.

4.1.6.2 Nærmere om interkommunalt samarbeid

De siste femti årene har kommunene fått mange nye oppgaver. Samtidig har ansvaret for mange oppgaver blitt flyttet fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Det fremgår av

proposisjonen at et omfattende interkommunalt samarbeid etter departementets syn svekker lokaldemokratiet.

Det viktigste motivet fra kommunenes side for å inngå i interkommunale samarbeid er å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og mer varierte tjenester. Behovet for samarbeid varierer også mellom store og små kommuner. Små kommuner deltar i flere samarbeid innen helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn mindre kommuner. På planområdet samarbeider for eksempel distriktskommuner først og fremst for å styrke kapasitet og kompetanse til planarbeid, mens kommuner i sentrale strøk i større grad samarbeider for å håndtere funksjonelle planutfordringer på tvers av kommunegrenser, som felles arbeids-, bolig- og servicemarked.

Det foreligger ikke sammenlignbare tall om interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Se proposisjonen kapittel 4.6.2 for en nærmere beskrivelse av ulike kartlegginger.

Erfaringer fra ulike kartlegginger kan tyde på at kommunene har mangelfull oversikt over sine interkommunale samarbeider, og at det er stor mulighet for systematisk frafall i kommunenes egne rapporteringer. Ekspertutvalget mener derfor at det er grunn til å tro at omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m.fl., som anslo i alt 1 250 formelle og uformelle samarbeid i hele landet.

Interkommunalt samarbeid kan ha positive effekter. Leknes m.fl. (2012) viser at mindre kommuner kan høste de største gevinstene når det gjelder kvalitet i tjenestene og når det gjelder økonomi.

IRIS-rapporten viser videre at interkommunalt samarbeid er vel så utbredt i store som i små kommuner. En rimelig forklaring på dette kan være at den største kommunen i regionen har regionsenterfunksjoner og inngår samarbeid med sine omlandskommuner i lys av denne rollen.

IRIS-rapporten viser at innen kultur, natur og næring øker det interkommunale samarbeidet med kommunestørrelsen. De største kommunene deltar også i gjennomsnitt i flere samarbeid innen teknisk sektor.

En gjennomgang som ble gjort om miljørettet helsevern i kommuner i 2009 (Helsedirektoratet, IS-1633), viser at miljørettet helsevern fungerer generelt dårlig i kommuner med lavt innbyggertall. Det som særlig trekkes fram er manglende kompetanse. Evalueringen viser videre at interkommunale enheter synes å ha en bedre styrke i å kunne ivareta flere fagområder og tverrfaglige områder, men mangler ofte kompetanse på lokale planprosesser/-arbeid. Videre ble

det oppgitt at interkommunale enheter mangler organisatorisk tilhørighet og deltakelse i den enkelte kommunes samfunnsutvikling. Arbeidet utføres i stor grad reaktivt i stedet for å forebygge at uheldige miljøforhold oppstår. Konsekvensen blir at det foretas inspeksjoner og krav om retting av forhold i ettertid.

Ekspertutvalget peker på 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 når barnevernet for eksempel er lagt til en vertskommune. Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er muligheten for at man ikke ser kommunens tjenester i sammenheng.

Hvis det er behov for økonomiske innsparinger i en kommune i løpet av budsjettåret kan dette bli vanskelig. Konsekvensen kan bli at kommunen må kutte i de tjenestene en ikke samarbeider om, og at samarbeidsområdene blir skjermet fra kutt.

Det pekes i proposisjonen på at det er viktige utfordringer ved interkommunalt samarbeid. For andre tjenester som ikke er velferdstjenester, vil interkommunale samarbeid kunne være økonomisk rasjonelle.

Det fremgår av proposisjonen at departementet derfor ikke vil legge begrensinger på bruken av interkommunalt samarbeid. Hvis kommuner ser at samarbeid med andre kommuner gir gevinster for økonomi og/eller tjenestekvalitet, og samtidig har et godt grep om styringen og kontrollen med samarbeidet, må det være opp til den enkelte kommune å vurdere om den vil inngå slike samarbeider. Det er imidlertid viktig at når en kommune inngår et interkommunalt samarbeid, må den også ha kompetanse og kapasitet til å kontrollere og håndtere samarbeidet.

Regjeringen er opptatt av at kommunereformen legger til rette for en kommunestruktur som ikke gjør det absolutt nødvendig for kommunene å inngå interkommunalt samarbeid for å kunne løse sine lovpålagte oppgaver.

I lys av den forestående kommunereformen, ønsker departementet å starte opp et arbeid med sikte på å utvikle den muligheten til interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunemodellen. Samkommunen utgjør et nytt forvaltningsorgan (selvstendig juridisk person) som gir mulighet til sektorovergripende samarbeid. Deltakerkommunene overfører ikke bare oppgaver til samkommunen, men også ansvaret for å utføre disse. Om en kommune trenger å samarbeide på så mange tjenestemråder som samkommunen gir anledning til, mener regjeringen at kommunesammenslåing er en bedre løsning. Samkommunen er en modell som ytterst få kommuner har tatt i bruk, noe som viser at denne modellen oppleves som mindre relevant for kommunene. Modellen er hjemlet i kommuneloven.

4.1.6.3 Departementets vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger

Departementet mener at ekspertutvalgets første rapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. **Kriteriene for kommunene**

Departementet mener at utvalgets kriterier er et godt utgangspunkt både i de lokale prosessene og senere når staten skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur. Departementet vil sørge for at det utvikles et faktagrunnlag for de lokale diskusjonene, og kriteriene vil være en del av dette.

Anbefalingene

En styrking av fagmiljøene som kan gi bedre oppgaveløsning, er også bakgrunnen for at utvalget anbefaler en minstestørrelse på kommunene på 15 000–20 000 innbyggere.

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.

Regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester innen for eksempel barnevern, PPT og legevakt. Disse forutsetningene vil også styrke kommunenes mulighet til å ivareta samfunnsutviklerrollen og myndighetsrollen.

Utvalget ser at avstander kan være til hinder for kommunesammenslåing opp til den størrelsesorden utvalget anbefaler, først og fremst i Finnmark. Utvalget mener imidlertid at utfordringen ikke gjelder tjenestene, som uansett må leveres der innbyggerne har behov for dem. Utfordringen gjelder demokratisk representasjon, og der lange reiseavstander kan hindre flere grupper å delta i politisk arbeid. For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing.

Departementet legger til grunn at avstandsulempene kan gjelde flere steder enn i Finnmark. Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. De kommunene som anser dette som en særlig stor utfordring, må vurdere dette særskilt i de lokale prosessene.

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander vurderer at det ikke kan slå seg sammen, jf. omtale av prosessene i kapittel 4.7 i proposisjonen.

Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

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.

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.

Styrket lokaldemokrati og redusert statlig styring

Det vises i proposisjonen til at kriteriene til staten om en bred oppgaveportefølje og rammestyring er noe regjeringen vil følge opp i det videre arbeidet med kommunereformen. Disse kriteriene fanges også opp i den tredje av utvalgets anbefalinger, hvor utvalget forutsetter at staten reduserer detaljstyringen. Samtidig understreker også ekspertutvalget at for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer, må ordninger for politisk deltakelse videreutvikles. Regjeringen deler denne oppfatningen og vil redusere den statlige styringen av kommunene.

Regjeringen mener at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Som vist fører dette til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Krav om konsensus i samarbeidsorganer kan dessuten gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål, som for eksempel i utbyggingssaker. Det er 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.

Departementet mener det er en betydelig fordel med større kommuner at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Klare ansvarslinjer og god rolleavklaring vil kunne styrke det lokalpolitiske engasjementet.

Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Dette vil også kunne gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Større kommuner vil som regel være mer økonomisk robuste og vil dermed ha større

evne til å finansiere tiltak utover de sentrale velferdstjenestene, som kommunene selv ønsker å prioritere. De vil også ha større fagmiljøer og større ressurser til å utvikle lokalsamfunnet i den retning de ønsker.

Ekspertutvalgets samlede vurdering når det gjelder demokratiske konsekvenser av en økt kommunestørrelse er at det vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at det vil endre måten lokaldemokratiet fungerer på.

Ekspertutvalget viser til erfaringene med den danske kommunereformen hvor det ikke var tilstrekkelig oppmerksomhet rundt demokratiutfordringene, verken hos staten eller hos de nye kommunene. Større kommuner vil trolig føre til færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig for innbyggerne å opprettholde samme nærhet til folkevalgte som i små kommuner. Det kan på den ene siden også være en fordel fordi det i små forhold kan bli for nært og gi manglende distanse og habiliteutfordringer også i politikken. For innbyggernes tilgjengelighet til de folkevalgte kan det likevel være negativt.

Utvalget understreker at det ikke er grunn til å tro at demokratiutfordringer som følge av sammenslåinger vil løse seg av seg selv. Etter en sammenslåing vil det derfor være behov for demokratiltak innad i den nye kommunen.

Departementet er enig i dette og mener at det er viktig, gjerne i samarbeid med KS, å vurdere hensiktsmessige tiltak. Ekspertutvalget peker på folkevalgtopplæringen som et tiltak som kan brukes for å utvikle politikerrollen, blant annet for å ta vare på og utnytte et utvidet politisk handlingsrom.

Departementet er enig i at det må være oppmerksomhet om at innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet kan endre seg som følge av at kommunene blir større. Et nærliggende tiltak for de nye kommunene vil være å vurdere oppretting av lokalutvalg/bydelsutvalg for å legge bedre til rette for lokal deltakelse. Lokalutvalgene/kommunedelsutvalgene er i dag hjemlet i kommuneloven og disse kan gis kompetanse fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Det er gode erfaringer fra tidligere sammenslåinger med slike lokalutvalg, blant annet i Bodø og Vindafjord. Det er viktig at den politiske ledelsen i de nye kommunene tidlig vurderer og finner fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunen.

Analysen til ekspertutvalget viser at lokalpolitikken i små og store kommuner kan fungere ulikt. I små kommuner legger nærheten mer til rette for å ta kontakt med ordføreren, og ha større forståelse for lokalpolitikken. Innbyggere i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner.

Store kommuner derimot, legger i større grad til rette for å delta i politisk aktivitet mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. Det ligger et stort potensial for engasjement

og involvering av innbyggerne i en planmessig tilnærming til dette spørsmålet. En viktig faktor for å lykkes med god innbyggermedvirking er at kommunen har en administrativ stab som kan forankre arbeidet og håndtere innspill.

Ekspertutvalget mener at når de minste kommunene blir større, og når kommunegrensene i mindre grad er til hinder for god samfunnsutvikling, så vil behovet for statlig detaljstyring reduseres. Dersom staten i større grad driver rammestyring vil det lokale handlingsrommet øke, noe som vil styrke lokaldemokratiet.

Det er et mål for kommunereformen at færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitikk i henhold til nasjonale mål og slik kunne redusere behovet for statlig detaljstyring. Med redusert statlig detaljstyring vil kommunene få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. En viktig forutsetning for dette er at kommunene i hovedsak rammefinansieres. Når staten ser det nødvendig med øremerkede midler bør disse utformes slik at de ikke fører til unødig merarbeid, kontroll og rapportering. Det er derfor igangsatt et arbeid for å forenkle prosedyrene for søknad og rapportering på øremerkede tilskudd.

Kommuner med robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn. En statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og et godt grunnlag for lokalt tilpasset oppgaveløsning. Etter departementets syn kan det være store effektivitetsgevinster å hente ut ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. NIBR peker i rapporten «Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode» (NIBR-rapport 2011:28) på at det er grunn til å tro at de statlige tilsynene og kommunerevisjonene gjør unødig dobbeltarbeid, bl.a. på grunn av at informasjon om resultat ikke blir utvekslet og fordi de ikke samordner seg.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å redusere den statlige detaljstyringen, og statlig styring vil være et viktig tema i meldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

4.1.7 Organisering av reformprosessen **Regionale prosesser i kommunereformen**

Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Regjeringen ser på KS som en sentral aktør i kommunereformen, og KS vil få en egen invitasjon om å delta i prosessene.

Fylkesmannen er godt egnet som tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt. Departementet mener at det er viktig å få på plass fundamentet for gode lokale prosesser på et tidlig tidspunkt i reformperioden. Et utgangspunkt kan være at fylkesmannen legger til rette for innledende samtaler mellom ulike kommunegrupper i fylket. Dette bør skje etter en vurdering av lokale preferanser og i samarbeid med KS regionalt. Fylkesmannen kan invitere til seminarer eller fellesmøter. Fylkesmannen skal tidlig ta initiativ mot de regionale KS-styrene for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og finne fram til en hensiktsmessig form på og innhold i dette samarbeidet. Hvordan det praktiske samarbeidet vil bli i det enkelte fylke, vil derfor kunne variere.

Fylkesgrensene skal ikke være til hinder for å slå sammen kommuner. Det vil derfor være avgjørende for en god gjennomføring av prosessene at det er kontakt og samarbeid mellom fylkesmennene på tvers av nabofylkene.

Departementet vil i et eget oppdragsbrev til fylkesmennene beskrive oppdraget nærmere etter at kommuneproposisjonen er behandlet i Stortinget. Som et utgangspunkt bør igangsatte prosesser i stor grad fortsette sitt planlagte løp, men det må samtidig legges opp til at prosessene avsluttes samtidig med resten av regionen.

Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) vil kunne bistå prosessveilederne i de enkelte fylkene (se nærmere omtale nedenfor) både om erfaringer fra tidligere sammenslutninger og om råd når det gjelder organisering av de lokale prosessene. KDU vil imidlertid ikke ha kapasitet til å bistå enkeltkommuner eller de enkelte sammenslutningsalternativene i konkrete utredningsarbeid.

Verktøy i prosessene

Fastsetting og endring av kommunegrenser reguleres av lov av 15. juni 2001 nr. 70, inndelingslova. Loven inneholder ikke vilkår som virker styrende på antallet kommuner. Fylkesmannen er det sentrale bindeleddet mellom staten og kommunene i alle saker som følger av inndelingslova. I rundskriv H-01/07 framgår det blant annet hvilke oppgaver som er delegert til fylkesmannen.

Innbyggere og næringslivet i en kommune har rett til å foreslå grensejustering eller grensefastsetting, men det er bare kommunestyret selv som kan fremme forslag om sammenslåing eller deling, jf. § 8. Stortinget og departementet kan også ta initiativ til alle typer inndelingsaker.

Kongen i statsråd kan avgjøre saker om deling eller sammenslåing av kommuner når kommunene det gjelder er enige. Dersom kommunene ikke er enige, må saken avgjøres av Stortinget. I saker om sammenslåing på tvers av en fylkesgrense kan Kongen i statsråd flytte en kommune til et annet fylke. Saker der to eller flere kommuner bytter fylke må avgjøres av Stortinget.

Departementet har avgjørelsesmyndighet i alle saker om justering av kommunegrenser. Dersom kommunene det gjelder er enige i løsningen, og det anses for å være en mindre sak, kan grensejusteringen avgjøres av fylkesmannen.

De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen.

Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014.

Også KS kan, etter søknad, få midler til sitt arbeid med kommunereformen.

Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger.

Siden starten av 2000-tallet har departementet gitt støtte til om lag 50–60 lokale utredninger. Erfaringene fra dette arbeidet gir et bilde av hva som utredes i de ulike alternativene, og hvilket datagrunnlag det er vanlig å benytte seg av. Det foreligger mye tilgjengelig data i en rekke nasjonale registre som enkelt kan bearbeides for å gi relevant informasjon til hvert enkelt sammenslåingsalternativ og hver enkelt kommune. Departementet har de siste årene også jobbet med å gjøre informasjon på kommunenivå lett tilgjengelig på Internett. Videre har planavdelingene i de enkelte fylkeskommunene mye relevant, tilgjengelig informasjon som vil kunne benyttes i de lokale prosessene.

Departementet tar sikte på å utarbeide standardiserte faktaoppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon. Faktaoppsettet vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne. Departementet mener derfor det ikke lenger vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer.

Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende. Tradisjonelt har det i de fleste kommuner vært gjennomført folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåing. Departementet vil i forbindelse med kommunereformen utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne. Spørsmål som kan være aktuelle i en slik spørreundersøkelse kan for eksempel være knyttet til hvilke forventninger innbyggerne har til det framtidige tjenestetilbudet, hvordan de ser på potensialet for utvikling og vekst, og hvordan de forholder seg til ulike sammenslåingsalternativer. Dette vil etter departementets syn gi kommunestyrene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning.

Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

Nasjonale hensyn – uhensiktsmessige grenser

Departementet ønsker å peke på at kommunereformen ikke bare er en sammenslåingsreform. En nasjonal reform bør også legge til rette for at lokale saker som har oppstått på grunn av uhensiktsmessige og utdaterte kommune- og fylkesgrenser, blir løst.

Endring av kommunegrenser vil i noen tilfeller også bety endring av fylkesgrenser. Det legges opp til at uhensiktsmessige fylkesgrenser også vil bli behandlet i kommunereformen. I slike saker vil det kunne oppstå behov for å veie nasjonale hensyn mot lokale ønsker. En problemstilling ved endring av fylkesgrensene vil være mandatfordelingen til Stortinget. Hvert åttende år beregnes den fylkesvise mandatfordelingen til Stortinget basert på innbyggertall og areal i 19 valgdistrikter. Dette er fastlagt i Grunnloven § 57. Det fremgår av valgloven § 11-1 at hvert fylke utgjør et valgdistrikt. Reglene for endring av fylkesgrenser ble endret i 2013, og nå står det i inndelingslova § 6:

«Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke gjeld meir enn éin kommune, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.»

Tidligere var lovteksten direkte knyttet til mandatfordelingen. Da het det at saker som får følge for flere innbyggere enn det som står bak hvert stortingsmandat, skal legges fram for Stortinget til avgjørelse. Tanken bak formuleringen var at Kongen ikke skulle kunne avgjøre sammensetningen av Stortinget. Da inndelingslova ble vedtatt i 2001 var det ikke noe lovfestet kriterium for fordeling av stortingsmandat, men det ble endringer i forbindelse med innføring av ny valglov i 2002 og endringer i Grunnloven. Nå er det klare utregninger som fastsetter mandatfordelingen, basert på innbyggertall og areal i fylkene. Departementet viste i Prop. 109 L (2012–2013) at selv små endringer av fylkesgrensen ville kunne ha innvirkning på mandatfordelingen. Derfor ble det foreslått en tydelig myndighetsfordeling mellom regjering og Storting, hvor det blant annet ble åpnet for at regjeringen skulle kunne gjennomføre sammenslåinger på tvers av dagens fylkesgrenser. Samtidig ble det poengtert at regjeringen kan sende en sak til Stortinget selv om det bare gjelder en kommune, for eksempel der saken er av en slik art at utfallet kan være av nasjonal interesse.

Den gjeldende fylkesvise fordelingen av stortingsmandatene ble fastsatt av departementet våren 2012, basert på innbyggertallene per 1. januar 2012. Ny fylkesvis mandatfordeling skal beregnes av departementet i 2020, basert på innbyggertall per 1. januar 2020. En endring av dagens

fylkesgrenser vil dermed ikke påvirke Stortingets sammensetning før etter stortingsvalget i 2021. Departementet vil i proposisjonen til Stortinget våren 2017 synliggjøre hvilke konsekvenser regjeringens forslag til ny kommunestruktur vil ha for den fylkesvise mandatfordelingen.

Departementet forutsetter at fylkesmennene også legger til rette for prosesser på tvers av fylkesgrensene.

Det vil også være tilfeller hvor det vil være mest hensiktsmessig å vedta nye grenser i forbindelse med kommune-/fylkessammenslåinger. Departementet forutsetter at det legges opp til gode prosesser som tar høyde for slike utfordringer.

Geografisk avstand

Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Regjeringen mener derfor at det ikke kan stilles et absolutt krav til innbyggertall. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret. Departementet mener det kan være utfordrende å sette landsdekkende standard for akseptabel reiseavstand, da topografiske og klimatiske forhold i noen tilfeller kan være vel så utfordrende for tilgjengelighet. Derfor er spørsmålet om avstand en utfordring som best løses lokalt, og departementet mener at spørsmålet om avstand må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ekspertutvalget har synliggjort at innbyggernes behov for å besøke kommunesenteret har blitt mindre, blant annet på grunn av teknologibaserte tjenester.

Det er et mål for kommunereformen at alle innbyggerne skal ha gode og likeverdige tjenester, uavhengig av hvor man bor. For mange kommuner betyr det at de må ha større fagmiljøer for å ivareta dette målet. Kommuner der avstandsulempene kan bli svært store ved sammenslåing, må vurdere dette spesielt. De må i sine vurderinger veie fordelene ved en bedre og mer robust oppgaveløsning opp mot de demokratiske ulempene svakere representativitet eller mer omfattende interkommunalt samarbeid kan gi.

For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing. Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene.

Fylkeskommunens rolle

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid, ble det lagt til rette for å gjennomføre en regionreform hvor målet var å etablere færre og større regioner som erstatning for dagens fylkeskommuner. Det ble gjennomført to regionale høringsrunder, med foreløpige vedtak våren 2007 og endelige vedtak våren 2008. Vedtakene ble oppsummert av regjeringen Stoltenberg II i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) på følgende måte:

«Vedtakene er ikke sammenfallende på en slik måte at de gir grunnlag for å endre fylkesgrenser på frivillig basis. Dermed ser ikke regjeringen at det er grunnlag for å ta initiativ til å endre fylkesinndelingen.»

Det er et utgangspunkt for arbeidet med kommunereformen at inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye oppgaver, vil fylkeskommunene bestå. En vurdering av det regionale folkevalgte nivået bør eventuelt tas etter at kommunereformen er gjennomført. Det er fortsatt ulike syn på fylkeskommunens fremtid og utviklingen av et regionalt forvaltningsnivå, mens det er bredere politisk enighet om behovet for en kommunereform. Det vil i tillegg være uhensiktsmessig å gjennomføre en ny omfattende prosess allerede seks år etter forrige forsøk. Dersom fylkeskommuner på eget initiativ ønsker å slå seg sammen, er regjeringen åpen for at det kan gjennomføres.

Dersom det diskuteres forslag til kommunesammenslåinger som påvirker fylkeskommunenes grenser, vil det være viktig at fylkeskommunene blir involvert på et tidlig tidspunkt.

Særskilt om forvaltningsområdet for samisk språk

Samelovens kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet for samisk språk rettigheter til bl.a. 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).

I 2005 ble sameloven endret slik at det nå fastsettes i forskrift hvilke kommuner som inngår. Ved spørsmål om innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet er det nå Sametinget som skal søke departementet om dette. Det er lagt til grunn som en forutsetning at kommunen selv har ønsket å bli en del av forvaltningsområdet, jf. Ot.prp. nr. 38 (2004–2005). Departementet vurderer søknaden, og Kongen vil eventuelt fastsette endring i forskriften.

Arbeidet med å skape større og mer robuste kommuner kan aktualisere problemstillinger knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk. 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. Det vil kunne tilsi at saken må forelegges Stortinget.

Minoritetsspråkpakten fastslår blant annet prinsippet om at administrative inndelinger ikke skal utgjøre et hinder for å fremme det berørte regions- eller minoritetsspråk. I tillegg gir rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter bestemmelser om at det skal legges til rette for bruk av minoritetsspråk overfor myndighetene i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av nasjonale minoriteter. I Norge har det hittil vært lagt til grunn at plikten overfor samene i denne bestemmelsen i hovedsak er oppfylt gjennom ordningen med et forvaltningsområde for samisk språk. Forholdet til folkeretten må derfor vurderes ved spørsmål om eventuelle endringer i forvaltningsområdet som følge av en ny kommunestruktur.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke kommer dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingene. Fylkesmennene i de aktuelle fylkene må sikre at Sametinget involveres i de regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Hvis det blir aktuelt å gjøre endringer i dagens forvaltningsområde for samisk språk, med andre ord lov- eller forskriftsendringer, vil departementet konsultere med Sametinget i tråd med Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.

Andre lokale og regionale hensyn

Det er kommunene selv som avgjør hvilken målform som skal brukes i kommunen. Departementet legger til grunn at kommunene selv finner gode løsninger på språkutfordringene når de gjennomfører de lokale prosessene.

Endring av kommunenes administrative grenser vil også kunne ha innvirkning på andre administrative inndelinger. Kirkelig inndeling vil for eksempel bli påvirket av en endring av kommunale grenser. Selv om kommunesammenslåinger først berører andre aktører etter at sammenslåingen er gjennomført, bør disse aktørene holdes orientert om de lokale og regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Det mest hensiktsmessige vil være at informasjonen gis på kommune- og fylkesnivå. Departementet mener at aktørene som vil bli påvirket av en kommunesammenslåing må få tidlig informasjon og tilstrekkelig tid til å forberede seg på endringene som vil komme.

Lov om godkjenning av låneoptak

I forbindelse med sammenslåinger kan lånegjelden øke fordi det sittende kommunestyret kan investere og velte kostnadene over på den nye, større kommunen. For å sikre sammenslåtte kommuner etter kommunereformen best mulige vilkår for driften og utviklingen videre, kan det være behov for å styrke den statlige kontrollen i forkant av reformen.

Dette er bakgrunnen for et lovforslag som nå sendes på høring og som vil innebære at kommunenes låneoptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være

gyldige. Godkjenningsordningen er bare ment å hindre rent strategiske tilpasninger eller disposisjoner i forkant av kommunereformen. Formålet er å unngå konflikter mellom aktuelle kandidater for sammenslåing og at kommuner gjør seg mindre «attraktive» som partnere ved å ta opp nye lån. Nye, større kommuner vil få et bedre økonomisk grunnlag for å lykkes dersom en unngår høyere lånegjeld enn nødvendig, og unngår driftsmessige ulemper som følge av uhensiktsmessig lokalisering av nye bygg. Det legges opp til en effektiv godkjenningsordning.

4.1.8 Fremdriftsplan og milepæler

Det legges i proposisjonen opp til at de regionale prosessene starter opp høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Det pekes i proposisjonen på at det er viktig at kommunene kommer i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014 selv om ikke alle komponentene i reformen er kjent på dette tidspunktet. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

Det er allerede kommuner som diskuterer sammenslåing. Noen av disse har fått statlig støtte til å utrede konsekvenser ved en sammenslåing. Regjeringen ønsker at kommuner som tidlig i reformen fatter vedtak om at de ønsker å slå seg sammen, skal slippe unødvendige perioder der prosessene står på vent.

Erfaringene fra de siste sammenslåingene tilsier at det lokalt er behov for minimum halvannet år fra det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing, til sammenslåingen treer i kraft, selv om dette varierer mellom ulike sammenslåinger. For kommuner som fatter vedtak tidlig i kommunereformperioden, mener departementet at det er viktig at disse gis mulighet til å starte selve sammenslåingsprosessene på et tidlig tidspunkt. En sammenslåing vil alltid tre i kraft ved et årsskifte. Det er vanlig at sammenslåinger gjennomføres ved årsskiftet etter et kommunestyre- eller stortingsvalg, men det er ingen forutsetning.

Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Det er noen forutsetninger som må være til stede for å kunne gjennomføre et slikt løp. Først og fremst må vedtakene være likelydende i de aktuelle kommunene. Departementet vil deretter foreta en vurdering av om de foreslåtte sammenslåingene er i tråd med målene for reformen. Dersom det

kommer mange søknader om sammenslåing på tvers av fylkesgrenser, vil det kunne bidra til å forsinke prosessene selv om forslagene er i tråd med målene med reformen. Departementet har myndighet til å flytte en kommune over til et annet fylke i forbindelse med en sammenslåing. Sammenslåinger som er mer omfattende må avgjøres av Stortinget.

Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via fylkesmannen, som bistår med å oppsummere tilbakemeldingene fra hvert enkelt fylke. Fylkesmannen vil også bli bedt om å gjøre en vurdering på selvstendig grunnlag av de samlede tilbakemeldingene.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Det vil ofte være ønskelig å gjennomføre valg forut for en sammenslåing, slik at kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene. Ved de siste sammenslåingene har departementet anbefalt minimum 1,5 år fra vedtak til sammenslåing. Dette er beregnet til arbeidet som må gjøres etter at det er gjennomført felles kommunestyremøte, jf. inndelingslova § 25, og kommunene har blitt enige om sentrale spørsmål som navn og størrelsen på kommunestyret. Det er ikke lagt opp til at alle kommunene skal være kommet så langt i prosessene før Stortinget behandler proposisjonen med forslag til ny kommunestruktur. Etter departementets vurdering bør det derfor legges opp til en lengre sammenslåingsperiode i denne delen av kommunereformen. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019. Dette vil avhenge av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser.

4.1.9 Økonomiske virkemidler

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing er slått fast i inndelingslova § 15:

«Ved samanslåing av kommunar eller fylke gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessen. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.»

Departementet dekker i dag nødvendige engangskostnader i sammenslåingsprosessen, og kommunene blir kompensert for tap av framtidige statlige tilskudd i en overgangsperiode på 20 år. Det har også vært gitt støtte til ulike infrastrukturprosjekt i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Departementet har i tidligere sammenslåinger dekket direkte engangskostnader etter søknad fra kommunen. Se proposisjonen for detaljer.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Se proposisjonen for detaljer.

Under regjeringen Bondevik 2 ble det i tillegg gitt lovnad om støtte til infrastrukturtiltak i forbindelse med kommunesammenslåinger. Ved fem av de sju siste sammenslåingene har kommunen fått støtte til infrastrukturtiltak eller andre kostnader ut over dekning av engangskostnader.

4.1.9.1 Økonomiske virkemidler i reformperioden

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden.

Dekning av engangskostnader

Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Det er imidlertid grunn til å anta at kostnadene ved en sammenslåing vil øke med flere kommuner i sammenslåingen, blant annet siden det da vil være flere systemer som skal samordnes. Videre kan det være terskeeffekter som slår inn med høyere innbyggertall. I den standardiserte modellen tas det hensyn til dette, slik at støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Se tabell under pkt. 4.9.1 i proposisjonen.

Reformstøtte

Samferdsel og infrastruktur er ofte et sentralt element i kommunenes vurderinger av kommunestrukturen.

Det vises i proposisjonen til ulike erfaringer og til at det i kommunereformen derfor ikke legges opp til en modell der støtte til infrastrukturtiltak knyttes opp til kommunesammenslåingen, men at den nye kommunen får en reformstøtte som kan benyttes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. I forbindelse med arbeidet med neste Nasjonale transportplan er det naturlig at nye kommunegrenser vil være et element som må vurderes.

Kommuner der det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

Inndelingstilskuddet

Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Inntektssystemet for kommunene og kommunereform

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18).

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd

som er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.

4.1.10 Om arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner

Departementet har satt i gang et arbeid med å vurdere oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig. Mer makt og myndighet til mer robuste kommuner vil bidra til et styrket lokaldemokrati. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Det tas sikte på å legge fram et samlet forslag om hvilke oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner i en melding til Stortinget våren 2015. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget om nye oppgaver til kommunene før kommunene skal gjøre sine lokale vedtak. Det tas deretter sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner våren 2017, samtidig med en proposisjon om ny kommunestruktur.

Departementet vil i arbeidet legge til rette for dialog med KS gjennom konsultasjonsordningen.

Ekspertutvalget

Ekspertutvalget skal i det videre arbeidet vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Departementet har konkretisert oppdraget i et tilleggsmandat, hvor det framgår at ekspertutvalget skal ta utgangspunkt i kriteriene fra første delrapport og vurdere om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delrapporten, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Som grunnlag for denne vurderingen, skal ekspertutvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten skal leveres departementet innen desember 2014.

4.1.10.1 Rammene for arbeidet Rammestyring

Rammestyring er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Stortingsmeldingen om nye oppgaver til kommunene vil presentere eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.

Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene vil bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Det vises i proposisjonen til at det i tillegg til prinsippene om rammestyring og lokal handlefrihet er noen overordnede retningslinjer som bør ligge til grunn når en skal vurdere overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Oppgavefordelingsutvalget la i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune fram følgende retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene:

1. oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå
2. oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til lokale folkevalgte organer
3. oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar
4. staten bør ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
5. oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
6. oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan

7. det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Departementet vurderer at disse retningslinjene har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene legges derfor til grunn i arbeidet med overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner.

Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet i dagens kommuneforvaltning og vil også være utgangspunktet for den kommende reformen. Generalistkommunesystemet bidrar til et likeverdig lokalt folkestyre i alle deler av landet gjennom en enhetlig oppgavefordeling.

Generalistkommunesystemet kombinert med en svært heterogen kommunestruktur kan innebære at det oppstår ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av store ulikheter i kompetanse og lokale ressurser. Det kan også oppstå lav kostnadseffektivitet grunnet dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler og på grunn av høye geografiske betingede kostnader.

Det er en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene at kommunene har blitt større og mer robuste. Dersom resultatet av de lokale strukturprosessene blir en svært heterogen kommunestruktur med kommuner av svært varierende størrelse, vil spørsmål om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering hvor de største kommunene kan få nye oppgaver bli aktualisert. Dette er tema som vil inngå i stortingsmeldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.