



# Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing?

Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger

Bent Aslak Brandtzæg

TF-notat nr. 35/2014

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger
<b>TF-notat nr:</b>	35/2014
<b>Forfatter(e):</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Dato:</b>	26.08.2014
<b>Gradering:</b>	Åpen
<b>Antall sider:</b>	45
<b>Framsidedfoto:</b>	istock.com
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-725-2
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	140
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Kommunesammenslåing og prosess
<b>Prosjektnr.:</b>	20140980
<b>Prosjektleder:</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Resymé:**  
Notatet har fokus på å bringe fram erfaringer og innspill fra tidligere frivillige kommunesammenslåinger som kan være av nytte for de prosesser som skal gjennomføres i forbindelse med den forestående kommunereformen.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

En kommunesammenslåingsprosess kan være både kompleks og krevende. I og med at dette er noe man ikke driver med til daglig, er det få som har erfaringer med slike prosesser. Telemarksforskning har foretatt evalueringer av flere av de kommunesammenslåingene som har vært gjennomført de senere årene, og som medlem av ekspertutvalget har undertegnede fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartement å sammenfatte erfaringer med disse.

Målet har vært å bringe fram erfaringer og innspill som kan være av nytte for de prosesser som skal gjennomføres i forbindelse med den forestående kommunereformen.

Notatet er utarbeidet i løpet av august 2014 og baserer seg på bl.a. på utredninger og evalueringer av sammenslåingene mellom Våle og Ramnes, Bodø og Skjærstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Mosvik og Inderøy, samt forsøket på sammenslåing i Valdres.

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder



# Innhold

<b>1. Innledning</b> .....	7
<b>2. Medvirkning og innbyggerdialog</b> .....	8
2.1 Folkeavstemming.....	9
2.2 Opinionsundersøkelser.....	10
2.3 Utvidede folkehøringer, søkekonferanser og visjonseminar .....	11
2.4 Fokusgrupper.....	12
2.5 Høring.....	13
2.6 Referansegrupper og innbyggerpanel.....	13
2.7 Samlet vurdering.....	14
<b>3. Kommunesammenslåing og stedsutvikling</b> .....	16
<b>4. utfordringer i byområder</b> .....	19
<b>5. Utarbeidelse av intensjonsplan</b> .....	22
<b>6. Ulike faser i en strukturprosess</b> .....	28
6.1 Sonderingsfase .....	28
6.2 Utredningsfase – aktuelle temaer og problemstillinger.....	29
6.2.1 Økonomi .....	30
6.2.2 Tjenesteproduksjon.....	31
6.2.3 Myndighetsutøvelse .....	32
6.2.4 Samfunnsutvikling .....	34
6.2.5 Demokrati .....	36
6.2.6 Utredningsfasen i praksis.....	37
6.2.7 Utarbeidelse av intensjonsplan og vedtak om sammenslåing.....	38
6.3 Debattfase .....	39
<b>7. Gjennomføring av sammenslåing og videre drift</b> .....	41
7.1 Gjennomføringsfase .....	41

7.2	Nærmere om tidspunkt for sammenslåing .....	44
7.3	Driftsfasen .....	44

# 1. Innledning

Høsten 2014 vil det bli satt i gang regionale prosesser med sikte på å få på plass en ny kommunestruktur. Alle landets kommuner vil bli invitert til å starte arbeid for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Reformperioden varer frem til nasjonale vedtak er fattet, innen 1. januar 2018.

Det legges opp til to ulike løp i reformperioden. 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. I tilfeller hvor kommunene er enige, har Kongen i statsråd myndighet til å vedta sammenslåing. Våren 2017 er planlagt tidspunkt for fremleggelse av en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. Nasjonale vedtak om ny kommunestruktur skal være fattet innen utgangen av 2017.

Regjeringen vil legge til rette for en bred og grundig prosess rundt kommunereformen både i Stortinget og i kommunene. Det nye kommunekartet skal bli til gjennom regionale og lokale prosesser, der kommunene selv kan diskutere hvilke kommuner de ønsker å slå seg sammen med. Fylkesmannen har fått ansvar for å lede og igangsette de regionale prosessene, sammen med KS regionalt. Kommunene vil bli tilbudt verktøy for å lage gode beslutningsgrunnlag.

I forbindelse med det arbeidet som skal gjøres, har Telemarksforsking fått i oppdrag å sammenfatte noen erfaringer med prosessene fra de frivillige sammenslåingene som er gjennomført de siste 12 årene. Gjennom evaluerings- og utredningsarbeid, har Telemarksforsking bl.a. erfaringer fra sammenslåingene mellom Våle og Ramnes, Bodø og Skjærstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Mosvik og Inderøy. Videre har Telemarksforsking også gjennomført en egen evaluering av forsøket på sammenslåing i kommunene i Valdres i 2005. Med utgangspunkt i denne evalueringen, supplert av andre danske og norske erfaringer, ble det utarbeidet et forslag til hvordan sammenslåingsprosesser bør legges opp, og hvor det spesielt ble lagt vekt å legge til rette for en god innbyggerdialog.

Vi vil i dette notatet forsøke å trekke fram noen erfaringer og momenter som synes spesielt relevante med tanke på de kommunestrukturprosesser som norske kommuner nå skal i gang med. Slike prosesser kan deles inn i ulike faser. Før vi går nærmer inn på disse, vil vi først forta en gjennomgang av ulike former for innbyggerdialog og medvirkning som kan være aktuelle i forbindelse med arbeid med kommunesammenslåinger. Videre vil vi peke på noen momenter som synes å være av spesiell relevans med tanke på å etablere et omforent utfordringsbilde. Dette vil være sentralt for å få i gang fruktbare diskusjoner om hvordan endringene av kommunestrukturen kan sees på som en del av en framtidig utviklingsstrategi.

## 2. Medvirkning og innbyggerdialog

Inndelingsloven regulerer fastsettelse og endring av kommune- og fylkesgrenser. Lovens formål er som følger: «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».

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.

Juridisk sett pålegges altså ikke kommunene å holde innbyggerhøring, og kommunene står i tilfelle fritt til å velge høringsmetode. Det er videre klart at en innbyggerhøring kun vil være rådgivende for kommunene, og at kommunestyret i prinsippet kan velge å se bort fra det rådet som gis. Dette innebærer at loven åpner for andre beslutningsprosesser enn de som har vært vanlige i de siste 12 årene. Ved frivillige kommunesammenslåinger har flesteparten av kommunene valgt å gjennomføre folkeavstemninger for å få fram innbyggernes syn. I praksis har også lokalpolitikere vanligvis forpliktet seg til å følge folkemeningen. I forbindelse med kommunereformen vil det fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller ved for eksempel å benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

Den enkelte kommune bør vurdere hvor godt egnet en folkeavstemning er som høringsmetode i forbindelse med kommunesammenslåinger. Ulike høringsmøter kan ha ulike effekter på beslutningsprosessene. Valg av høringsmåte må derfor vurderes utfra hvilke krav som det er naturlig å stille til en høringsprosess. Dette dreier om hvorvidt den aktuelle høringsmåten bidrar til:

- å frembringe representativ informasjon
- å skape dialog
- at innbyggernes standpunkter bygger på kunnskap og innsikt
- å gi informasjon om styrken i innbyggernes standpunkter og hvilke argumenter som er utslagsgivende



Når det gjelder innbyggermedvirkning og dialog kan man bl.a. skille mellom strukturelle, prosessuelle og forvaltningsorienterte virkemidler. De strukturelle virkemidlene er permanente organer hvor brukerne/innbyggerne gis plass, og hvor de kan være med å fremme sine synspunkter. De prosessuelle virkemidlene har avgrenset varighet og benyttes for å innhente opplysninger og synspunkter fra innbyggerne i bestemte saker eller prosesser. I forbindelse med forvaltningsorienterte virkemidler, er det i første rekke forvaltningen selv som setter seg mål og standarder som de skal forsøke å oppnå for å gi innbyggerne et best mulig tilbud. I forhold til en kommunesammenslåing er det de prosessuelle virkemidlene som er av størst relevans. Dette fordi dette er virkemidler som har avgrenset varighet, og som benyttes i den løpende dialogen mellom innbyggerne og kommunen.

Aktuelle prosessuelle virkemidler kan være:

- Folkeavstemming
- Opinionsundersøkelser
- Utvidede folkehøring, søkekonferanser og visjonsseminar
- Fokusgrupper
- Høring
- Referansegrupper og innbyggerpanel

Vi vil i det følgende foreta en gjennomgang av de aktuelle virkemidlene.<sup>1</sup>

## 2.1 Folkeavstemming

---

Folkeavstemming er som nevnt den tradisjonelle måten å innhente innbyggernes syn på en kommunesammenslåing. Selv om makten for å avgjøre sammenslåingsspørsmålet er lagt til kommunestyrene, har det vært mest vanlig med rådgivende folkeavstemming ved sammenslåing fordi spørsmålet er viktig for folk flest. I representative demokrati er valg og folkeavstemming den viktigste formelle kommunikasjonskanalen mellom styrende og styrte. Norge har imidlertid ingen sterk tradisjon for å benytte folkeavstemming som demokratisk virkemiddel. I andre land, som f.eks. Danmark, Sveits og USA, er dette et instrument som er benyttet i større grad.

Bruk av folkeavstemming berører en del demokratiske problemstillinger som det kan være viktig å være oppmerksom på. Folkeavstemminger kan ha en tendens til å støtte opp om de motsetningsorienterte trekkene knyttet til politiske spørsmål. Det vil si at de ikke legger godt til rette for dialog og vurderinger av ulike sider av en sak av en sak hvor man i fellesskap og søker gode løsninger gjennom bred, omforent konsensus. Deltakelse i demokratiske prosesser blir gjerne sett på som viktig for

---

<sup>1</sup> Basert på: Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.

å bidra til demokratisk læring, for å skape politisk engasjement og derigjennom bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt folkeavstemminger bidrar til å støtte opp om disse idealene. Gjennom folkeavstemming kan velgeren utføre sin deltakelse alene og for seg selv, uten en debatterende deltakelse. I dette ligger at avveininger i stemmeboksen ikke nødvendigvis er et resultat av dialog, og at mange kan ha vært passive tilhørere av eventuelle offentlige debatter i forkant.

Gjennom folkeavstemming har alle muligheter for å utrykke sin mening, men folkeavstemminger innebærer at det er klare valgalternativ. I spørsmål om kommunesammenslutninger er alternativet ja eller nei. Folkeavstemminger kan være mindre egnet for å få fram meninger og bakgrunn for synspunkter samt styrken i disse. Ved lav valgdeltakelse kan det også reises spørsmål ved hvorvidt stemmeresultatet er representativt for innbyggernes syn. I slike tilfeller kan det være grunn til å stille seg spørsmål om hvilke synspunkter den store andelen som *ikke* stemte hadde. Var de positive, negative, usikre eller likegyldige?

Ved å gjennomføre en «politisk bindende» folkeavstemming overlater politikerne til innbyggerne å fatte en avgjørelse, selv som slike folkeavstemminger i utgangspunktet er rådgivende. Dersom politikerne gjennom dette frasier seg ansvaret, kan det også gjøre det vanskelig å få til politisk engasjement og debatt rundt spørsmålet, både mellom politikerne og mellom politikere og innbyggerne. Dette kan medføre liten bevissthet om hva som er utfordringsbildet, målsetninger og effekter av en kommunesammenslåing, og at folkeavstemmingen blir en kanal for spesielt engasjerte interessegrupper.

Som grunnlag for å gjennomføre en folkeavstemming er det på forhånd viktig å gjennomføre en bred og inkluderende prosess der positive og negative sider ved ulike alternativer er belyst. Dette vil være en forutsetning for at innbyggerne skal kunne gjøre seg opp et veloverveid standpunkt. Dersom det er usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære, kan sannsynligheten for å stemme for den eksisterende situasjonen være større – «man vet man har, men ikke hva man får». Prosessen fram mot en folkeavstemming må derfor legge vekt på å få til en dialog om det framtidige utfordringsbildet, målene for framtidig utvikling og i hvilken grad man sammen kan løse felles utfordringer. Det vil være viktig å unngå at prosessen blir en «skyttergravsdebatt», der hver side kun er opptatt av finne argumenter for eller mot. En slik prosess kan også være uheldig for det videre samarbeidet dersom en mulig sammenslåing ikke blir realisert.

---

## 2.2 Opinionsundersøkelser

---

Opinionsundersøkelser er en vanlig metode for å hente inn folk synspunkter og oppfatninger i forhold ulike spørsmål og problemstillinger. Opinionsundersøkelser kan legges opp slik at de gir et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter med relativt små feilmarginer. Slike undersøkelser forutsetter at man trekker et

representativt utvalg av den befolkningsgruppen man ønsker å undersøke. I tillegg gir slike undersøkelser også muligheter for å fange opp mer nyansert synspunkter blant innbyggerne, f.eks. grad av sikkerhet, hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Sånn sett kan en opinionsundersøkelse gi et mer representativt uttrykk for folkemeningen enn en folkeavstemming.

En ulempe kan være at spørsmålene i stor grad vil være forhåndsdefinerte, noe som kan medføre at undersøkelsen fokuserer på spørsmål som ikke innbyggerne er opptatt av. Dersom spørsmålene som stilles har vært lite debattert og fokusert på forhånd, kan man også her risikere å få lite gjennomtenkte svar, noe som innebærer at folk kan endre synspunkt etter hvert som de får satt seg grundigere inn i spørsmålene. Her kan postale spørreskjema eller nettbaserte spørreskjema ha en fordel i forhold til telefonintervju, ved at innbyggerne får bedre tid til å vurdere spørsmålene samtidig som det i større grad er muligheter for mer åpne spørsmål og svar. Det siste gir større muligheter for å fange opp synspunkter som ikke dekkes av de forhåndsdefinerte spørsmålene. Dersom man benytter spørreundersøkelse som alternativ til folkeavstemming, krever dette at dataene blir grundig analysert og kommunisert til innbyggerne. Dette krever også at man har et bevisst forhold til hvordan en spørreundersøkelse skal benyttes før den settes i gang. Dersom innbyggerne får en følelse av at resultatene ikke blir tatt hensyn til, eller at undersøkelsen blir benyttet for å forsøke å legitimere visse synspunkter, kan dette bidra til å skape mistillit og irritasjon blant innbyggerne.

Ved at opinionsundersøkelser gjør det mulig å få kjennskap til styrken i innbyggernes synspunkter samt årsaker og forutsetninger for å stemme det ene eller andre, kan dette bidra til å gi politikerne bedre muligheter for å ta egne beslutninger. Samtidig kan beslutningene begrunnes utfra, og ivareta, innbyggernes synspunkter.

I forhold til folkeavstemminger gir opinionsundersøkelser muligheter for innbyggerne til å uttrykke mer nyanserte synspunkter i forhold til en kommunesammenslutning, men de gir ikke uten videre et grunnlag for bedre dialog. Dersom opinionsundersøkelser skal fungere som et redskap for å styrke innbyggerdialogen, bør slike undersøkelser også gjennomføres i en tidlig fase av sammenslåingsprosessen. Spørsmål og synspunkter fra innbyggerne kan da danne grunnlag dialog-, debatt- og informasjonstiltak i en senere fase.

## 2.3 Utvidede folkehøringer, søkekonferanser og visjonseminar

---

Utvidede folkehøringer er et opplegg der man samler en tilfeldig utvalgt gruppe og presenterer gruppen for synspunkter og argumenter for og mot et forslag om f.eks. kommunesammenslåing. Gruppen bør være så stor at det kan gi mening å snakke om representativitet. En slik samling kan starte med en paneldebatt der representanter med ulike synspunkter deltar. Hoveddelen av samlingen bør imidlertid bru-

kes til gruppearbeid. En fordel med utvidede folkehøringer, er at de lettere kan fange opp synspunkter til personer og grupper som for øvrig er lite representert i den offentlige debatten. Selve opplegget kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget, og gi beslutningstakerne inntrykk av styrken i de ulike synspunktene, og i hvilken grad deltakerne er tilbøyelige til å endre mening.

Utvidede folkehøringer minner mye om det som ellers bærer navn som visjonsseminar, søkekonferanser og forventningseminar. Slike tiltak benyttes gjerne som startkonferanser der man ønsker å gå i gang med prosjekter eller utviklingsarbeid, hvor man gjennom bred medvirkning er ute etter informasjon, ideer, forslag til løsninger og tiltak som danner et grunnlag eller «kick off» for videre arbeid. Slike konferanser utgjør en arrangert møteplass for politikere, ansatte og innbyggere. Selve konferansen legger vekt på gruppearbeid, der deltakerne får medvirke i en prosess. Et hovedformål er å legge forholdene til rette slik at man får fram synspunkter og meningsutveksling mellom de ulike gruppene. Det er viktig å få fram at virkeligheten oppleves forskjellig. Ved at folk som representerer ulike grupper settes sammen, er hensikten å få et mer fullstendig virkelighetsbilde. Denne arbeidsformen brukes på de fleste områder innenfor kommunen, f.eks. innenfor enkelttjenester, på tvers av tjenester, i politikktutforming eller i nærmiljøarbeidet. Den kan også utnyttes i forbindelse med utarbeidelse av planer, i prosjektarbeid, i utviklingsarbeid, i endringsprosesser og i omstillingsarbeid hvor medvirkning fra innbyggere er en forutsetning. Slike konferanser kan også være aktuelle for å kartlegge spørsmål, holdninger, synspunkter og forventninger til en kommunesammenslåing, og kan ha positiv betydning for å skape engasjement og for å forankre prosessen i befolkningen. Slike konferanser kan være en positiv opplevelse for de fleste deltakerne, uavhengig av om de er ansatt, politiker, innbygger eller bruker. Selv om konferansen er vellykket, vil det være en utfordring å videreføre arbeidet slik at konferansen ikke bare blir en «happening». Dersom oppfølgingen svikter, kan man risikere at entusiasme og forventninger blir snudd til det motsatte.

Gjennom utvidede folkehøringer kommer man i direkte dialog med innbyggerne. Dette gir muligheter for å fange opp synspunkter og holdninger som ikke kommer fram gjennom opinionsundersøkelser og den offentlige debatten. Gjennom gruppearbeid og samtaler kan deltakerne få bedre innsikt og forståelse av hva en kommunesammenslåing innebærer. Folkehøringer vil ikke gi et like representativt inntrykk av holdningene til bestemte spørsmål som en opinionsundersøkelse, men man kan få et godt inntrykk av hvilke argumenter og spørsmål som er framtrepende, og hva som vil være utslagsgivende for å stemme det ene eller andre. Slike folkehøringer kan danne et viktig grunnlag for en politisk debatt, og bidra til å gi politikerne et bedre grunnlag for å ta egne standpunkt og begrunne sine valg.

---

## 2.4 Fokusgrupper

Fokusgrupper er en form for gruppeintervju, der formålet er få fram ulike grupper sine synspunkter. Dynamikken i slike grupper kan gi et godt bilde på holdningene

til temaet man ønsker å fokusere på. Det som framheves som den ideelle størrelsen på fokusgrupper er 8-10 medlemmer. Alle har da muligheter for å komme til orde samtidig som det blir lettere får til god gruppedynamikk enn hvis gruppa er større. I sammensetningen av gruppene bør det legges vekt på at disse har relevante felles-trekk, f.eks. i forhold til alder, bosted, yrkesgruppe o.l. I forhold til utvida folkehø-ringer blir det pekt på at fokusgrupper kan være et bedre virkemiddel for mer inn-gående kartlegging av holdninger blant ulike befolkningsgrupper. Ved at man ob-serverer samtalen i en slik gruppe, kan man få inntrykk av hvilke argumenter og synspunkter som har størst gjennomslagskraft.

Fokusgrupper muliggjør direkte dialog med innbyggerne, men det er ikke sikkert at de synspunkter som kommer fram, nødvendigvis er representativ for de innbygger-ne gruppen er ment å representere. Dersom man ønsker å få fram representative synspunkter, vil man imidlertid være avhengig å etablere mange flere grupper, noe som kan være arbeidskrevende.

## 2.5 Høring

---

Høring er også en måte å samle inn innbyggernes synspunkter på, men det vil på samme måte som ved folkeavstemming være opp til den enkelte å engasjere seg. En høring gir imidlertid også muligheter til å komme med mer begrunnede syn og kommentarer. Høringen kan gjennomføres med bruk av ulike metoder. Innbygger-ne kan f.eks. gis anledning til å tilkjenne sine synspunkter gjennom internett, brev til kommunen, telefon eller personlig kontakt.

Høringer er en metode hvor alle innbyggerne i prinsippet har anledning til å uttale seg, og innbyggerne står fritt til å fremme det de måtte ha på hjertet. Høringer kan således være en metode for å få inn ulike synspunkter fra innbyggerne, men pro-blemet vil igjen være at det som oftest er de mest engasjerte og ressurssterke som uttaler seg. Man har således ingen garanti for at synspunktene som kommer inn er representative for ulike befolkningsgrupper eller befolkningen som helhet. Dersom høringer skal være et redskap for å skape dialog, er man avhengig av at synspunk-ter og spørsmål som kommer inn gjennom høring, følges opp og diskuteres i etter-hånd.

## 2.6 Referansegrupper og innbyggerpanel

---

Med referansegrupper og innbyggerpanel menes fora hvor man oppnevner faste representanter for brukerne til å komme med innspill til hele eller deler av virk-somheten/prosessen i en mer eller mindre avgrenset periode. Den mest kjente ord-ningen her er bruk av referansegrupper. I referansegrupper vil brukerne normalt være representert med én eller noen få representanter, mens et innbyggerpanel normalt er bredere sammensatt. I forhold til en kommunesammenslåing kan man tenke seg det opprettes slike grupper som har til hensikt å følge prosessen. Formålet

vil da være å sikre at prosessen legges opp slik at den involverer og tar hensyn til innbyggerne, fanger opp deres synspunkter og behov, og at disse blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Avhengig av sammensetning, kan slike grupper også benyttes til å formidle ønsker og behov i forhold til framtidig tjenesteutvikling i en eventuell ny kommune.

## 2.7 Samlet vurdering

I forbindelse med en kommunesammenslåingsprosess kan det være aktuelt å bruke ulike former for innbyggerhøring i ulike faser av prosessen. Ved valgt av høringsmåte vil det derfor være viktig å være bevisst hvilke hensyn som ivaretas med ulike måter å høre på.

Som nevnt innledningsvis, kan viktige vurderingskriterier for å vurdere ulike høringsmetoder være hvorvidt de gir:

- representative svar fra befolkningen
- innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslutning
- muligheter til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne
- muligheter for innbyggerne til å fremme sine synspunkter
- politikerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommunesammenslåing eller ikke

Nedenfor har vi foretatt en klassifisering av hvordan ulike høringsmøter ivaretar ulike kriterier. Klassifiseringen representerer en faglig skjønnsmessig vurdering som bl.a. baserer seg på teoretiske og empiriske erfaringer. Tabellen viser at folkeavstemninger og opinionsundersøkelser er de høringsformene som gir mest representative data. Hvorvidt folkeavstemninger gir representative data er imidlertid avhengig av valgdeltakelsen. Ved flere gjennomførte folkeavstemninger har valgdeltakelsen vært lav, noe som gjør at det kan reises tvil om hvorvidt folkeavstemninger er egnet til å gi uttrykk for folkemeningen. Opinionsundersøkelser vil således høyst sannsynlig gi vel så representative data som folkeavstemninger. Samtidig gir opinionsundersøkelser muligheter for å fange opp mer nyansert synspunkter blant innbyggerne, f.eks. grad av sikkerhet, hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Dette øker politikernes handlingsrom i forhold til å fatte egne beslutninger.

Tabell 1 Ulike høringsmåter vurdert ut fra aktuelle kriterier. 5 betyr at kriteriet er godt ivaretatt. 1 betyr at kriteriet er dårlig ivaretatt.

	Kriterier
--	-----------

Høringsmåter	Repre- sentativitet	Kunnskap og innsikt om konse- kvenser	Be- tydning for dia- log	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes muligheter til å ta en selv- stendig av- gjørelse
Rådgivende folke- avstemming	4	1	1	1	1
Opinionsunder-søkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøkelse ved postale eller nett- baserte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehøringer	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høring	2	2	2	3	4

I forhold til opinionsundersøkelser gir utvida folkehøringer og fokusgrupper bedre muligheter for innbyggerne til å uttrykke sine synspunkter, etablere dialog mellom kommunen og innbyggerne og for å skape bedre innsikt og forståelse av hva en kommunesammenslåing vil innebære. Disse høringsformene gir mindre representative data enn opinionsundersøkelser, men de kan være egnet for å fange opp en større bredde av synspunkter, samtidig som de gir et inntrykk av hvilke holdninger som er fremtredende og som har gjennomslagskraft. Slike høringsformer kan gi grunnlag for en debatt som fokuser på spørsmål som innbyggerne er opptatt av, og øker mulighetene for politikernes muligheter for å ta en selvstendig avgjørelse, og til å begrunne denne ut fra befolkningens synspunkter og behov.

Gjennomgangen tyder på andre høringsformer enn folkeavstemming kan være bedre egnet for å fange opp innbyggernes synspunkter, involvere innbyggerne, skape dialog og for å fremme en felles virkelighetsoppfatning. Erfaringene fra gjennomførte sammenslåingsprosesser viser at det er behov for å finne fram til gode modeller for å fremme bedre medvirkning, dialog og debatt i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Dersom man velger folkeavstemming som høringsmetode, vil det, dersom man skal skape en god dialog og forståelse av utfordringsbildet og de muligheter og utfordringer som ligger i ny kommunestruktur, være nødvendig med bruk av andre høringsmetoder i en tidlig fase av prosessen. Scenarieprosesser kan være nyttige for å tydeliggjøre ulike utfordringer og fremtidsbilder som følge av ulike kommunestrukturalternativer.

### 3. Kommunesammenslåing og stedsutvikling

Det er mange kommuner alle deler landet som er preget av spredt bosetting, fraflytting og aldrende befolkning. Ekspertutvalget viser at det har vært en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i mange små kommuner. I de 94 kommunene som ved utgangen av 2012 hadde under 2000 innbyggere har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 19 prosent i folketallet fra 1985 til 2013. I kommuner med mellom 2000 og 4000 innbygger har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 9 prosent i folketallet i denne perioden.

Dette er gjerne kommuner med stor andel sysselsetting i primærnæringene, og som har blitt rammet av strukturendringer i landbruk, fiskeri og ensidig industri, og som har behov for omstilling og utvikling av nye næringer. Samtidig vil mange av disse kommunene ha store utfordringer knyttet til å løse de oppgaver og utfordringer som kommunene står overfor i framtiden. Her vil det da også være naturlig å stille seg spørsmålet om en kommunesammenslåing kan inngå som en del av en bredt forankret utviklingsstrategi, og hvilken grad en kommunesammenslåing kan bidra til å bremse eller snu negative utviklingstrekk. At en kommunesammenslåing inngår som en bredt forankret utviklingsstrategi er naturligvis ingen garanti for en positiv utvikling, men en klargjøring av utfordringsbildet og potensialet som ligger i en bedre regional samhandling, vil uansett være viktig som grunnlag for å vurdere sentrale spørsmål i en sammenslåingsprosess.

Folk flest er opptatt av at stedet der de bor skal få en positiv utvikling. Motstanden mot kommunesammenslåing er størst i distriktskommuner fordi det her er størst frykt for at en kommunesammenslåing skal føre til utarming av lokalmiljøet. Undersøkelser viser at identitet og tilhørighet i større grad er knyttet til stedet der man bor enn til kommunen som sådan. Mye tyder også på at kommunestrukturens betydning for identitet og tilhørighet er indirekte. Folks oppfatninger om kommunestruktur formes derfor hvordan den sosiale konteksten og stedet de bor på, påvirkes av denne strukturen.<sup>2</sup>

Det er naturlig at det vil være motstand mot endringer som kan virke truende eller oppleves negative for framtidig utvikling. Erfaringene tilsier at de som mener den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan trekke til seg ny virksom-

---

<sup>2</sup> Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.



het, har størst tilbøyelighet til å stemme ja.<sup>3</sup> Gjennomførte folkeavstemninger viser at det er størst ja-flertall i kommuner som får kommunesenteret og at valgdeltakelsen gjennomgående er lavere i kommuner som går inn for kommunesammenslåing enn de som ikke gjøre det.<sup>4</sup> Den delen av befolkningen som ikke får senteret, frykter sentralisering og utarming av sine lokalsamfunn. Dersom man er usikker på effektene, øker også sannsynligheten for å stemme nei. I alle de frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995, har man imidlertid greid å sannsynliggjøre at en kommunesammenslåing vil bidra en positiv utvikling for *hele* kommunen, og ikke bare i kommunesenteret.<sup>5</sup> Man har også vært konkret på hvordan dette skal gjøres og nedfelt dette i en intensjonsplan som blitt lagt til grunn for folkeavstemningen.<sup>6</sup>

Det kan stimuleres til arbeidsplassvekst gjennom å bli mer attraktive for bedrifter og besøk, eller øke bostedsattraktiviteten med økt innflytting som resultat. Om stedet er mest attraktivt for bedrifter, bosetting eller besøk vil i sin tur danne grunnlag for ulike strategier for utvikling. Ulike faktorer kan skape attraktivitet.<sup>7</sup> Disse knytter seg blant annet til areal og bygninger, ameniteter (ulike typer stedlige tilbud, tjenester og goder av fysisk karakter), stedlig identitet og kultur og omdømme. I forhold til kommunestruktur, er det et spørsmål om hvilke forutsetninger som må være på plass for å realisere strategier og tiltak for økt attraktivitet og hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til realisere disse på en bedre måte eller ikke. Regional samhandling mellom kommuner kan være viktig for å kunne styrke og forbedre de ulike attraktivitetsfaktorene. Areal og bygninger kan være elementer som med fordel kan ses på i et arbeidsmarkedsregionalt perspektiv. Det kan også være gevinster knyttet til å maksimere regionens samlede ameniteter, i stedet for at hver enkelt kommune skal se på sine isolert. I den forbindelse er komplementaritet

---

<sup>3</sup> Klausen, J.E. (2004a): Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: dialogen mellom velgere og kommunale eliter. – Norsk institutt for by og regionforskning. NIBR-rapport 2004:5.

<sup>4</sup> Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.

<sup>5</sup> Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 29/2014.

<sup>6</sup> Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.

<sup>7</sup> Vareide, K, Kobro, I. og Storm, H. 2013. Forslag til ny programteori for attraktivitet. Mi-lepelsnotat 2. Telemarksforskning. Tf-notat nr. 11/2013.

et stikkord.<sup>8</sup> Hvis en kommune bygger kulturhus, kan det f.eks. for regionen som helhet være bedre om en annen kommune bygde idrettsanlegg eller badeland, i stedet for at alle kommunene i en potensiell sammenslåingsregion bygde ut likeartede og konkurrerende tilbud. Gjennom helhetlig utvikling og samlet markedsføring og profilering kan fokuset vris fra intern konkurranse mellom kommunen og over på felles innsats for å trekke til seg næringsliv, innflyttere og besøk fra andre områder.

Hvorvidt man gjennom en kommunesammenslåing kan skape økt attraktivitet, vil være et sentralt spørsmål i forbindelse med kommunereformen. Steder som skal utvikle seg under en felles kommunal paraply, må finne fram til hvordan de i fellesskap kan styrke sin samlede attraktivitet. Steder kan som nevnt være attraktive for bedrifter, besøk eller bosetting. Få steder er attraktive på alle områder, men sammen kan de bli det. Det forutsetter at man ser muligheter i å utvikle seg som en del av et større fellesskap. Regionale strategier kan skape både sterk identitet og god velferd.

Dersom kommunesammenslåing skal kunne fungere som et positivt virkemiddel for en bredt forankret utviklingsstrategi, vil det være nødvendig med en felles virkelighetsoppfatning og at man identifiserer utfordringer som med fordel kan løses i fellesskap som én kommune. I den forbindelse vil det være behov for kunnskap om gjennomføring av involverende prosesser med bred virkning. Involverende prosesser er også viktig for å utvikle tillit, gjensidig forståelse, identitet, eierskap og felles engasjement for framtidig utvikling.

---

<sup>8</sup> Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforskning, TF-notat nr. 27/2014.

## 4. Utfordringer i byområder

Ekspertutvalget viser til at kommunestrukturen i byområder skaper særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000 - 20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng. De største utfordringene finner vi i flerkommunale byområder der tettedene brer seg på tvers av kommunegrensene. Videre er det også store utfordringer knyttet til administrativ oppsplitting av sammenhengene bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor pendling på tvers av kommunegrensene.

Etablering av kompetanseklynger og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital, er i stadig økende grad sentrale drivkrefter i næringsutvikling og byvekst.<sup>9</sup> Næringslivet melder om at de største utfordringene i et langsiktig perspektiv er å rekruttere kompetent arbeidskraft, å få et framtidrettet transportsystem, å håndtere et økende lønnsnivå, å øke innovasjons- og omstillingsevnen og å få økt tilrettelegging av boligareal.<sup>10</sup>

Uten hensiktsmessig planlegging og tilrettelegging av infrastruktur og andre tilbud, oppstår det lett tilpasningsproblemer. Stillestående køer, høye transportkostnader, forurensning, høye boligpriser og lønnspress er faktorer som kan bidra til å redusere næringslivets konkurransevne og regionens attraktivitet. Dersom utfordringene skal håndteres på en god måte i de integrerte byområdene, må man være i stand til planlegging og tilrettelegging på tvers av dagens forvaltningsgrenser. Dersom man ikke lykkes med dette, vil man lett oppleve store kostnader og uheldig konsekvenser knyttet til manglende helhetlig planlegging, tidkrevende prosesser og suboptimale løsninger. Det er ingen ting som tilsier at utviklingen vi har opplevd de senere årene vil avta. SSBs middelalternativ for framtidig befolkningsvekst indikerer at den sterke befolkningsveksten vi har opplevd i de store byene de senere årene vil vedvare og sannsynligvis forsterkes i de nærmere årene.

Med den utviklingen vi har opplevd, og med de utviklingsutsiktene vi står overfor i byregionene, kan kommune- og forvaltningsgrenser i økende grad bidra til å svekke kommunenes forutsetninger og muligheter til å fylle sine roller og funksjoner på en

---

<sup>9</sup> Damvad 2013. Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner. - DAMVAD Norge A/S.

<sup>10</sup> Advicia 2012. Landsdekkende næringspolitisk undersøkelse 2012. Storbygruppen. – PowerPoint -presentasjon. Advicia AS, Oslo.

hensiktsmessig måte.<sup>11</sup> Dette gjelder roller og funksjoner knyttet til både demokrati, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Det er flere demokratiske utfordringer knyttet til dette. At kommunegrensene i stadig mindre grad samsvarer med folks funksjonelle bo- og leveområder, bidrar også til at innbyggerne får mindre muligheter til å påvirke utviklingen i disse områdene gjennom politiske valg. Dette bidrar også til at enkeltkommuner får begrenset handlings- og mulighetsrom med tanke på å legge til rette for en utvikling som ivaretar innbyggernes og samfunnets behov på en best mulig måte. For å bøte på dette dannes det stadig nye interkommunale samarbeidsløsninger, men et økende antall interkommunale samarbeid øker også utfordringene knyttet til demokratisk styring og kontroll av disse samarbeidene.<sup>12</sup>

Utvikling og tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet vil ha nær sammenheng med utvikling og tilrettelegging av nye boligområder, næringsområder og samferdselsløsninger. Kommunegrenser kan også her bidra til å komplisere dimensjonering og tilrettelegging av et godt tjenestetilbud, noe som kan ende opp med løsninger som er lite gunstige med tanke på lokalisering, funksjonalitet og kostnadseffektivitet. Det er naturlig å tenke seg at man får både bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom man tilpasser tjenestene til bosettings- og kommunikasjonsmønsteret uavhengig av dagens kommunegrenser.

For aktører som opererer på tvers i flerkommunale byområder kan ulik forvaltningspraksis og ulike politiske prioriteringer føre til uoversiktlige, varierende og uforutsigbare rammebetingelser, f.eks. knyttet til reguleringsbestemmelser, virkemiddelbruk, skatter og avgifter. Endringer av nivået på skatter, avgifter og gebyrer i én kommune, kan tenkes å ha negative effekter for en eller flere nabokommuner, og dermed gi uheldige konsekvenser for regionen sett under ett. Videre kan planer og tiltak som berører flere kommuner føre til lange, tungroddede og uforutsigbare saksbehandlings- og beslutningsprosesser. Dersom hver enkelt kommune innenfor et flerkommunalt sentrumsområde er mest opptatt av å ivareta sine særinteresser, er det ikke sikkert at man ender opp med løsninger som er gode for regionen som helhet.

I og med at vi de senere årene har opplevd sterk vekst i storbyregionene, samtidig som framtidsprognosene tyder på at denne veksten vil fortsette, vil det være en stor utfordring å fremme en utvikling av byregioner som bidrar til at disse kan fylle rollen som regionale utviklingsmotorer på en best mulig måte – gitt dagens kommunestruktur.

---

<sup>11</sup> Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.

<sup>12</sup> Farsund, A. og Leknes, E. 2010. Norske byregioner; utviklingstrekk og styringsutfordringer. – Høyskoleforlaget.

En annen utfordring knyttet til den akselererende befolkningsveksten i storbyregionene, er å klare og legge til rette planer og infrastruktur i det tempo kreves for at byregionene skal kunne fungere som gode drivkrefter i den regionale utviklingen. I og med at planer og tiltak som berører større deler av regionen, skal behandles og vedtas i mange kommuner, kan planprosesser bli krevende og langvarige. Lange og tungroddede saksbehandlings- og planprosesser kan således bidra til at det blir vanskelig å planlegge og gjennomføre tiltak i tråd med behovet som veksten i storbyregionene tilsier.

Gitt de langsiktige utfordringene og mulighetene som byregionene står overfor, er det sentralt å avklare hvordan storbyregionene i framtiden skal klare å fylle rollen som drivkraft i en regionale utviklingen. For kommuner som inngår i funksjonelle byområder, vil det være nødvendig å avklare hvilke kommunestrukturalternativer som er mest hensiktsmessige for å ivareta kommunale oppgaver, funksjoner og samfunnsmessige hensyn på en best mulig måte. Det vil være av spesiell interesse å diskutere hvilke alternativer som gir de beste løsningene når det gjelder demokrati, arealbruk, miljø/klima, næringsutvikling, boligbygging, transport og tjenesteproduksjon.

## 5. Utarbeidelse av intensjonsplan

I forbindelse med flere av de sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja, har det vært utarbeidet en intensjonsplan som grunnlag for folkeavstemningene.<sup>13</sup> Dette har vært nyttig fordi det i forbindelse med en kommunesammenslåing er mange spørsmål som er av politisk karakter, og som en utredning ikke kan gi et direkte svar på. Utredningene kan bidra til å skape en bedre forståelse for status og utfordringer som kommunene står overfor på ulike områder, både i dag og framtiden. Dette kan dreie seg om ulike temaer og problemstillinger knyttet til befolknings- og næringsutvikling, økonomi, tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati. Videre kan utredningene si noen om potensielle fordeler og ulemper en kommunesammenslåing kan gi på ulike områder. Hvordan man velger å håndtere de muligheter en kommunesammenslåing gir, vil imidlertid være avhengig av politiske prioriteringer.

Intensjonsplanene har dermed vært viktig for å tydeliggjøre fra politisk hold hvorfor man ønsker sammenslåing og hva man vil oppnå med dette.

Intensjonsplanene har beskrevet hva man vil oppnå med sammenslåingen og det er gjerne definert både hovedmål og delmål. Videre er det bl.a. beskrevet hvor kommunesenteret skal være, hvordan kommunale tjenester skal styrkes, hvordan ulike kommunale funksjoner skal lokaliseres og hvordan ansatte skal håndteres i prosessen. Erfaringene tilsier imidlertid at det ikke uten videre er lett å komme fram til en slik avtale. Slike prosesser krever også godt lederskap, god medvirkning og forankring. Erfaringene tilsier at det vil være en fordel om den største kommunen eller senterkommunen utøver en viss raushet. Det er gjerne frykt for at senterkommunen skal utvikle seg på bekostning av de andre. Både Bodø, Kristiansund, Harstad og Inderøy, er eksempler på senterkommuner som utviste raushet i sine respektive sammenslåingsprosesser. Bodø var f.eks. tydelig på at dersom kommunen skal utvikle seg videre som et regionsenter, er man også avhengig av positiv utvikling i et velfungerende omland.<sup>14</sup> Forutsetningene og mulighetene for framtidig utvikling kan variere fra område til område, og det er nødvendigvis ingen garanti for at man med felles utviklingsstrategier klarer å skape en utvikling som alle steder ser seg

---

<sup>13</sup> Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.

<sup>14</sup> Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258

tjent med. Likevel vil det være viktig å diskutere og synliggjøre hvordan man gjennom en kommunesammenslåing eventuelt kan bidra til et styrket og balansert nærings- og stedsutviklingsarbeid som kan komme hele den nye kommunen til gode.<sup>15</sup> Uten gode prosesser i forhold til dette, er erfaringene at man lett havner i en skyttergravsdebatt der positiv dialog er fraværende.

Her må man også være villig til å akseptere at steder kan ha ulik utvikling. Dersom man får etablert nye arbeidsplasser på ett sted i regionen, vil det kunne virke positivt for alle steder innen pendleravstand til dette. Ved en kommunesammenslåing kan mer fokus rettes mot å trekke til seg arbeidsplasser utenfra regionen i stedet for å konkurrere seg imellom. For å lykkes er det viktig med felles strategier i forhold til dette.

I forbindelse med de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, har det vært fokus på målsetninger om å styrke fagmiljøene og skape bedre tjenester for innbyggerne, men den viktigste målsetningen har vært å skape mer livskraftige og attraktive kommuner. Intensjonsplanene mellom Inderøy/Mosvik og Ølen/Vindafjord kan tjene som eksempler på hvordan slike planer kan utformes. Disse er gjengitt nedenfor.

Intensjonsplan for kommunesammenslåing mellom Inderøy og Mosvik kommuner:<sup>16</sup>

### Intensjonsplan

Intensjonsplanen ble utarbeidet vinteren 2010 av politiske arbeidsgrupper fra begge kommuner. Intensjonsplanen er det styrende dokument som ligger til grunn i prosessen med sammenslåing av kommunene.

#### **Intensjonsplan – kommunesammenslåing mellom Inderøy og Mosvik kommuner. Vedtatt i Mosvik og Inderøy kommunestyre i april og mai 2010**

#### **Innledning**

Inderøy og Mosvik kommune tar sikte på å slå seg sammen til en kommune fra 01.01.2012. Det er kommunestyrene i de to kommunene som vedtar om kommunene skal slå seg sammen eller ikke. I Mosvik vil det bli avholdt en rådgivende folkeavstemning. Inderøy vil ikke avholde folkeavstemning, men i stedet foreta en opinionsundersøkelse blant befolkningen i kommunen.

<sup>15</sup> Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunestruktur og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. TF-notat nr. 14/2014.

<sup>16</sup> <http://www.nyeinderoy.no/intensjonsplan.168227.no.html>

### **Mål for kommunesammenslåinga**

#### **Hovedmål:**

- Etablere en livskraftig og attraktiv kommune i hjertet av Innherred.
- Sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne.

#### **Delmål:**

- Videreføre det beste i begge kommuner inn i den nye kommunen.
- Sikre en demokratisk styring av den nye kommunen.
- Sikre at den nye kommunen innfrir krav fra statlige myndigheter gjennom et bredt faglig miljø.
- Sikre grunnlaget for kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser.
- Etablere attraktive bolig- og fritidsområder i alle deler av kommunen
- Sikre gode oppvekstvilkår gjennom utvikling av gode nærmiljø.
- Styrke grunnlaget for en offensiv og samordna næringsutvikling og et rikt kulturliv blant annet gjennom aktivt bruk av næringsfond. Med ønske om et positivt fokus på utvikling i Mosvik, vil kraftverksmidler som i dag tilføres lokalt næringsfond, i en overgangsperiode brukes i Mosviksamfunnet.
- Være en utviklende og attraktive arbeidsplass for de ansatte.

### **Kommunesenter**

Kommunestyrene går inn for at kommunesenteret legges til Sakshaug. Kommunestyrene legger til grunn at dette på sikt vil tjene alle deler av den nye kommunen. Av distriktpolitiske hensyn er det viktig å velge et kommunesenter som vil ha utviklingspotensial i samarbeid og konkurranse med andre sentre i Innherred.

### **Kommunenavn og kommunevåpen**

Kommunestyrene går inn for at kommunenavnet blir Inderøy kommune og at den nye kommunen skal få nytt kommunevåpen.

### **Hva skal kommunesenteret inneholde?**

Kommunesenteret skal legges til det nye kommunehuset som bygges på Inderøy. Kommunesenteret skal inneholde kontor til ordfører, rådmann med stab og alle andre tjenestefunksjoner som naturlig hører heime i kommunens sentraladministrasjon.

### **Prinsipper for organisering av den nye kommunen**

Det er et mål å lage en enkel og kostnadseffektiv administrativ struktur, med politisk demokratisk forankring. Strukturen kan bli forskjellig i forhold til dagens struktur i de to kommunene, men det kan være en fordel ikke å foreta en omfat-



tende omstrukturering i forbindelse med kommunesammenslåinga.

### **Tjenesteenheter i Mosvik**

Kommunestyrene legger til grunn at en skal beholde og videreutvikle følgende tjenester i Mosvik:

- Barnehage
- Barneskole
- Sykeheim med kjøkken
- Legekontor
- Servicekontor

Større ansvar og flere oppgaver til kommunene innen helse-, pleie- og omsorgssektoren, gir muligheter for økt satsing på disse tjenestene også i Mosvik.

### **Ansatte**

En viktig målsetting med kommunesammenslåinga er en kompetent og effektiv tjenesteproduksjon med attraktive og utviklende arbeidsplasser for ansatte. Kommunestyrene gir garantier for at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. Eventuelt overtallige skal tilbys nye oppgaver i den nye kommunen.

### **Rådgivende folkeavstemning**

Mosvik kommune skal avholde rådgivende folkeavstemning 30. og 31. mai 2010. Kommunestyrene i Inderøy og Mosvik fatter endelig vedtak i juni.

Intensjonsplan for kommunesammenslåing mellom Ølen og Vindafjord kommuner:<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.

## INTENSJONSPLAN - KOMMUNESAMANSLÅING MELLOM VINDAFJORD OG ØLEN KOMMUNAR.

### Innleiing:

Dei to kommunestyra inviterer innbyggjarane til å ta standpunkt til om dei to kommunane skal slåast saman til ein kommune. Dersom det er fleirtal for dette i begge kommunane vil kommunestyra følgje veljarane sitt råd og søkje om å få slå kommunane saman frå 01.01.06.

I ein ny kommune vil sjølvstøtt eit nytt kommunestyre bestemme. Avgjersler om organisering av den nye kommunen frå første dagen vil bli gjort av dei kommunestyra som blir valde hausten 2003. Dei to kommunestyra som inviterer til folkerøysting, har likevel vorte samde om følgjande intensjonar for ein ny kommune.

### 1. Mål for kommunesamanslåinga:

#### Hovudmål:

- Sikre ein livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet.

#### Delmål:

- Styrke grunnlaget for samordna næringsutvikling og kulturliv i distriktet.
- Sikre og vidareutvikle kvalitet i tenestene til innbyggjarane gjennom eit breitt fagleg miljø i tenesteytande einingar.
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tenester ut frå tilgjengelege økonomiske ressursar.
- Tale utad med større styrke og ei felles røyst.
- Vere ein utviklande og attraktiv arbeidsplass for dei tilsette.

### 2. Kommunesenter:

Kommunestyra går inn for at kommunesenteret vert Ølen. Kommunestyra legg til grunn at dette på sikt vil tene alle deler av den nye kommunen. Av distriktpolitiske omsyn er det viktig å velje eit kommunesenter som kan ha utviklingspotensiale i konkurranse med andre sentra i regionen.

### 3. Kommunenamn:

Kommunestyra går inn for at kommunenamnet vert Vindafjord. Dette vert lagt fram for departementet til godkjenning.

### 4. Kva skal kommunesenteret innehalde:

Kommunesenteret skal innehalde kontor til ordførar, og rådmann med stab. Kommunestyra legg vidare til grunn at eksisterande kommunal bygningsmasse i Vindafjord og Ølen skal nyttast så langt det er praktisk og økonomisk mogeleg. Ut over dette ønskjer ikkje kommunestyra på dette tidspunktet å gå i detaljar kring fordeling av funksjonar og arbeidsplassar.

**5. Prinsipp for organisering av den nye kommunen:**

Både for den politiske - og den administrative strukturen er målet å lage ein enkel og kostnadseffektiv organisasjon. Strukturane kan bli annleis enn slik dei er i dei to kommunane i dag. Det vert på dette tidspunkt ikkje lagt ytterlegare føringar på utforming av strukturane. Kommunestyra som vert valde hausten 2003 tek endeleg avgjerd kring desse.

**6. Tilsette:**

Ei av målsetjingane med kommunesamanslåinga er å redusere kostnadene. Medarbeidarar som evt. måtte bli overtalige vil kommunestyra freiste å løyse gjennom omplassering og naturleg avgang.

**7. Bruk av disponibel formue frå dei to kommunane:**

Disponibel formue frå dei to kommunane skal disponerast av det nye kommunestyret til beste for innbyggjarane i den nye kommunen. Hovudprinsippet er at aksjeposten i Haugaland Kraft ikkje skal realiserast.

I åra fram til ei samanslåing skal dei to kommunane orientere kvarandre gjennom styringsgruppa om aktuelle investeringsprosjekt som kommunane arbeider med. Dette gjeld prosjekt med ei kostnadsramme over kr. 1 mill., og før prosjekta evt. er vedtatt av kommunestyret. Første gong gjeld dette for budsjettåret 2004.

**8. Rådgjevande folkerøysting:**

Kommunestyra vil følgje dei råd som blir gitt med simpelt fleirtal i dei to kommunane i folkerøystinga.

## 6. Ulike faser i en strukturprosess

Prosesser knyttet til kommunesammenslåing kan være krevende å gjennomføre. I og med at noen kommuner nylig har gjennomført slike prosesser, kan det derfor være lurt å forsøke å trekke veksler på erfaringene fra disse.

En kommunesammenslåingsprosess kan deles inn i ulike faser hvor hver av dem avsluttes med vedtak som har betydning for det videre arbeidet. Man kan grovt sett snakke om fem faser:<sup>18</sup>

- Sonderingsfase
- Utredningsfase (fra utredning igangsettes til den offentliggjøres)
- Debattfase (fra utredning avgis via evt. høring og til vedtak i kommunestyrene)
- Gjennomføringsfase (fra kommunestyrevedtak via kgl. res. til dato for formelt gjennomført). Kan deles i:
  - Planleggingsfase
  - Implementeringsfase
- Driftsfase (ordinær drift etter formelt godkjent sammenslåing)

Vi vil her foreta en gjennomgang av de ulike fasene, og forsøke å trekke fram hvilke faktorer som det kan være aktuelt å legge vekt på. Dette dreier seg ikke bare om hva som bør undersøkes og klarlegges, men også hvordan ulike aktører bør og kan involveres på ulike måter i ulike faser.

### 6.1 Sonderingsfase

---

Sonderingsfasen er den første fasen i en sammenslåingsprosess, hvor man klarlegger hva slags sammenslåingsalternativ(er) man ønsker å utrede og se nærmere på. Det vil være behov for møter mellom aktuelle sammenslåingskommuner for avklare dette. Kommunestyrene fatter vedtak om alternativer som skal utredes og hva som skal være utredningens innhold. Allerede på dette tidspunktet kan det være å aktuelt å involvere innbyggerne for å få synspunkter på aktuelle alternativer og spørsmål som innbyggerne er spesielt opptatt av å få svar på i forbindelse med utredningsarbeidet.

---

<sup>18</sup> Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforsking-Bø.

Man bør tidligst mulig, gjerne i sonderingsfasen, lage en framdriftsplan for en eventuell gjennomføring av hele sammenslåingsprosessen. I første omfang bør denne planen være grovmasket, enkel og oversiktlig. Denne planen er nødvendig for å få på plass et overordnet styringsinstrument som hjelp for gjennomføring av arbeidet. Innenfor ramme av denne planen vil det videre være nødvendig med detaljerte prosjektplaner for ulike faser av arbeidet. Denne framdriftsplanen bør også brukes til å kommunisere sammenhengene mellom de mange ulike elementene i sammenslåingsprosessen overfor innbyggere og ulike aktører.

## 6.2 Utredningsfase – aktuelle temaer og problemstillinger

---

I utredningsfasen er hovedoppgaven å utrede en rekke temaer som skal gi innbyggerne og politikerne et kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere ett eller flere sammenslåingsalternativer. Her det noen overordnede spørsmål som det er viktig å avklare:

- Hvordan har utviklingen i kommunen vært de senere årene sammenlignet med kommuner i andre deler av landet?
- Hvilke utfordringer står man overfor når det gjelder ivaretagelse av kommunale oppgaver og visjoner og mål for framtidig utvikling?
- Hva kreves for å realisere disse målene, og hvilke effekter kan man oppnå gjennom å bli en del av en større kommune?

I en utredningsfase vil det være viktig å realitetsorientere seg i forhold til det framtidige utfordringsbildet, de krav som stilles til kommunene og de mål man har satt for framtidig utvikling. Hvilke oppgaver klarer kommunene å håndtere på en tilfredsstillende måte på egen hånd, hvilke oppgaver og utfordringer krever samarbeid med andre kommuner? Hvor omfattende kan et interkommunalt samarbeid være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene?

De norske kommunene er generalistkommuner og dette er også utgangspunktet for en framtidig kommunestruktur. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, eller andre kjennetegn. Ekspertutvalget og tidligere veiledere for utredning av kommunestruktur, bruker en tilsvarende inndeling av kommunes hovedfunksjoner. Det kan være hensiktsmessig å gruppere analyser og vurderinger av kommunesammenslåing på tilsvarende måte. I tillegg har vi tatt med et eget avsnitt om kommunal økonomi.

## 6.2.1 Økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant spørsmål knyttet til kommunesammenslåing. I hovedsak vil en kommunesammenslåing gi økonomiske effekter på tre ulike måter:

- Effekter på overføringer gjennom det kommunale inntektssystemet
- Muligheter mer kostnadseffektiv administrasjon
- Muligheter for mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i dagens inntektssystem:<sup>19</sup>

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Det vil være en del usikkerhet knyttet til beregningene gjennom inntektssystemet. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Kommuner som reduserer smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens alternativ bruk av interkommunalt samarbeid som virkemiddel, *ikke* påvirker overføringene fra staten. Hvorvidt smådriftsulemper skal kompenseres eller ikke vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. Dette gjelder også utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene samt skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune. Tap av regionalpolitiske tilskudd kompenseres også. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få en kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. 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 da bli vurdert.

Videre er det i forbindelse med gjennomføring av reformen lagt til rette dekning av engangskostnader og reformstøtte etter faste modeller. *Engangsstøtten* vil ligge

---

<sup>19</sup> I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

mellom på mellom 20 og 65 millioner kroner alt etter hva slags sammenslåingskonstellasjon det er snakk om. For det andre gis det også *reformstøtte* etter en standardisert modell som kan brukes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Reformstøtten kan variere fra 5 – 30 millioner kroner. Opprinnelig ble det stilt som et krav for å få reformstøtte at kommuner ble større enn 10 000 innbyggere, men dette kravet vil regjeringen senke etter ønske fra et stortingsflertall.

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

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

- Hva er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
- Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing både på kort og lang sikt?
- Hvilke effekter vil en sammenslåing ha når det gjelder reformstøtte og støtte til dekking av engangskostnader?
- Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?
- Hvordan vil prognoser for framtidig demografiutvikling påvirke kommunøkonomien?
- Kva vil en kommunesammenslåing ha å si for eiendomsskatt, kommunal prissetting, konsesjonskraft, arbeidsgiveravgift, landbrukstilskudd og andre statstilskudd og øremerkede tilskudd?
- Hvordan vil framtidige, planlagte investeringsoppgaver kunne påvirke gjeldssituasjonen?
- Hvordan vil en kommunesammenslåing utløse behov for infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring og harmonisering mellom de gamle kommunene?

## 6.2.2 Tjenesteproduksjon

Kommunene har i dag har en bred oppgaveportefølje når det gjelder tjenesteproduksjon. Som eksempel på store tjenester trekker ekspertutvalget fram fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester. Som eksempel på mindre spesialiserte tjenesteområder nevnes spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp. Det er ingen ting

som tilsier at omfanget av kommunale oppgaver og kravene til gjennomføring av disse, vil avta i framtiden. I forbindelse med gjennomføring av kommunereformen, er det nettopp et mål å få større og sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Noen spørsmål som det kan være aktuelt å fokusere på i en analysefase, kan være:

- Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon i kommunene i dag?
- Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon i forhold til forventet demografisk utvikling?
- Hvilke utfordringer har man i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing kunne påvirke dybde og bredde i tjenestetilbudet, og eventuelt på hvilken måte?
- Hva slags betydning vil ulike strukturalternativer ha med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?
- Hva vil en kommunesammenslåing ha å si for lokalisering av tjenestene. Hvilke tjenester vil ha samme lokalisering som tidligere, og hvilke er aktuell å samlokalisere for å skape sterkere, bedre og mer effektive fagmiljøer?
- Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid og hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke disse?

Det vil alltid være behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommune-størrelse, men stadig mindre samsvar mellom administrative avgrensninger og de oppgaver kommunene skal løse, gjør at mange kommuner av avhengig av interkommunalt samarbeid på en rekke områder for å kunne være i stand til å løse sine oppgaver. Det er ikke mulig å definere noen eksakt grense for når omfanget av interkommunalt samarbeid blir så stort at ulempene overgår fordelene. Dette er ikke bare avhengig av omfanget, men også av hva det samarbeides om og hvordan samarbeidet er organisert. De største utfordringene med omfattende interkommunalt samarbeid knytter seg til reduserte muligheter for politisk styring og kontroll av samarbeidene.

### 6.2.3 Myndighetsutøvelse

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov. I henhold til ekspertutvalget kan kommunene for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunes mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommu-



nen for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelse, tildeling av ulike tilskudd til kulturformål, og vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern.

Rollen som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør. Offentlig virksomhet har tradisjonelt håndtert ansvaret for myndighetsutøvelsen og tjenesteutøvelsen parallelt i samme organisatoriske enhet. Myndighetsutøvelse er i denne sammenhengen å forstå som utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak. Tjenesteutøvelse er å yte den aktuelle tjenesten i det volum og med den kvalitet som vedtaket regulerer.

Myndighetsutøvelse inngår også som et sentralt element i kommunens rolle som samfunnsutvikler. For eksempel er utbyggere og grunneiere avhengige av planvedtak og byggetillatelse fra kommunen. Gjennom effektiv og korrekt sakshandling kan kommunene legge til rette for samfunns- og næringsutvikling. Det har også betydning at informasjon fra kommunen er lett tilgjengelig og at saksbehandlere (kommunen) er tilgjengelige, gir god veiledning og har en konstruktiv måte å møte innbyggere og næringsliv på.

Kommunene må utøve sin myndighetsrolle ut fra faglig og politisk skjønn, men innenfor de rammene lovgivingen setter. Det er derfor sentralt at kommunene ivaretar hensynet til innbyggernes rettssikkerhet ved myndighetsutøvelse.

Kravene til rettssikkerhet retter seg både mot innholdet i de vedtakene som fattes (materiell rettssikkerhet), og mot prosessene knyttet til disse (prosessuell rettssikkerhet).

Vedtak som fastlegger plikter, fratrar rettigheter eller begrenser den enkeltes frihet, skal ha en klar hjemmel i loven (legalitetsprinsippet). Forvaltningens avgjørelser skal ha hjemmel i lov og oppfylle lovens krav. Der hvor loven gir rettigheter til borgerne, har forvaltningen plikt til å tilstå disse rettighetene. Prosessuell rettssikkerhet skal sikre brukerne en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling både forut for at beslutningen fattes, og ved iverksettelse.

Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til rettssikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager.

Som nevnt, er det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis, og det er naturlig å tenke seg at kvaliteten på myndighetsutøvelsen er nært sammenfallende med tjenesteproduksjon. Etablering av større og sterkere fagmiljøer, vil også styrke kvaliteten på myndighetsutøvelsen. Følgende spørsmål kan være av spesiell interesse å avklare når det gjelder myndighetsutøvelse:

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

## 6.2.4 Samfunnsutvikling

Kommunene er tillagt oppgaven med å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør, er det vanlig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler dreier seg i henhold til ekspertutvalget om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

I både små og store kommuner er samarbeid viktig i utførelsen av samfunnsutviklerrollen. Aktører kommunen har kontakt og samarbeid med, er innbyggere, lag og organisasjoner, næringsliv og kompetansemiljøer i kommunen, men også ulike aktører på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Samarbeidet dreier seg om arenabygging, dialog, medvirkning, samarbeid, nettverksbygging og etablering av partnerskap. Plan- og bygningsloven slår videre fast at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Utfordringene som kommunene står overfor når det gjelder samfunnsutviklerrollen, kan gå langs ulike dimensjoner, men stadig minkende samsvar mellom funksjonelle regioner og administrative grenser de senere årene skaper utfordringer med tanke på fyller samfunnsutviklerrollen på en god måte. I vekstkommuner, hvor tettstedgrenser og pendlingssoner i økende grad sprer seg på tvers av kommunegrensene, skaper dette vanskeligheter i forhold til å planlegge og realisere helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger når det gjelder både boligområder, kommunika-

sjon/infrastruktur, næringsområder og tjenestetilbud. Her vil kommunens lokalpolitikk påvirke utviklingen i et større funksjonelt geografisk område, noe som innebærer stadig økende behov for planlegging og koordinering på tvers av kommunegrensene.

Kommuner preget av fraflytting og nedgang i folketallet har andre utfordringer. Her er det behov for tiltak som kan fremme næringsutvikling, tilflytting og styrket omdømme. Samtidig krever arbeid for innovasjon, næringsutvikling, stedsutvikling og økt attraktivitet både kompetanse, kapasitet og evne til å etablere møteplasser, partnerskap og samhandling med et bredt spekter av aktører på ulike nivåer. Små kommuner kan ha utfordringer med å fylle den rollen som kreves i et aktivt samfunnsutviklingsarbeid.

I forhold til vurdering av effekter av ulike kommunestrukturalternativer, kan følgende spørsmål være av interesse:

- Hvordan er situasjonen i kommunene når det gjelder befolkningsutvikling, næringsutvikling og sysselsetting? Hva er framtidssiktene og hva er målene for framtidig utvikling?
- Hvilke utfordringer står kommunene foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling, både hver for seg for regionen som helhet?
- I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene i synet på framtidig utvikling, og hva er det eventuelt disse forskjellene dreier seg om?
- Hvilke oppgaver og utfordringer krever felles løsninger på tvers av kommunegrensene?
- Hva er kommunenes eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?
- Hvordan kan en kommunesammenslåing påvirke kommunenes rolle som utviklingsaktør, og hvilke gevinster vil det være mulig å realisere?

Erfaringene fra de gjennomførte kommunesammenslåingene viser at rollen som samfunnsutvikler er viktig. Det som går igjen blant kommuner som sier ja til sammenslåing, er at alle kommunene ser at en sammenslåing kan være gunstig i forhold til framtidig næringsutvikling, sysselsetting og bosetting.<sup>20</sup> Dersom man ikke klarer å synliggjøre konkrete gevinster i forhold til dette, øker sannsynligheten for at det blir nei til sammenslåing. Som grunnlag for flere av sammenslåingene, er det også utarbeidet visjoner og mål for hva som skal bli resultatet, og det er nedfelt prinsipper for lokalisering og prioritering av framtidige utviklingstiltak. Påvisning av at en kommunesammenslåing vil bidra til effektivisering og økte statlige rammeoverføringer som kan bidra til å opprettholde eller styrke tjenestetilbudet, synes å være argumenter som ikke har stor gjennomslagskraft så lenge dette innebærer sentralisering, og uten at dette gir positiv effekt på andre måter. Spørsmålet blir da

---

<sup>20</sup> Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunestruktur og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. TF-notat nr. 14/2014.

i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, det vil være mulig å betrakte en kommunesammenslåing som virkemiddel i en helhetlig og målrettet utviklingsstrategi for de kommunene som ønsker å slå seg sammen.

Folk har større tilhørighet til stedet de bor enn til kommunen som sådan og alle ønsker at sitt sted skal utvikle seg på en positiv måte. Summen av steders attraktivitet for bedrifter, besøk og bosetting, forklare en kommunes eller en regions vekst eller nedgang.<sup>21</sup> I forbindelse med en kommunesammenslåingsprosess vil det være sentralt å diskutere hvordan steder kan utvikle seg under en større kommunal «paraply», og hvorvidt man sammen kan styrke den samlede attraktiviteten med større fokus på utvikling av komplementære tilbud. Steder kan som nevnt være attraktive for bedrifter, besøk eller bosetting. Svært få er attraktive langs alle tre dimensjoner, men til sammen kan de bli det. Alternativet er at hver enkelt kommune konkurrerer med likeartede tiltak om bosetting, besøk og bedrifter med sine nabokommuner i regionen, og det er ikke sikkert det er det som er den riktige veien å gå med tanke på framtidig utvikling.

### 6.2.5 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå. Ekspertutvalget viser til at demokrati også handler om å skape arenaer for deltagelse og meningsytring mellom valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon, inngå i kommunenes rolle som skaper av en demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppgående lokal presse.

Nyere former for deltagelse er kommunal tilrettelegging for brukermedvirkning og brukerstyring. I tillegg til dette utgjør de mer spontane formene for deltagelse, som underskriftsaksjoner, relasjonspleiing av mediesamfunnet, direkte aksjoner, digitale sosiale nettverk, partnerskap, ulik grad av profesjonell kontakt og henvendelser til politikerne, også en viktig del av den lokale politiske arenaen.

Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er et godt lokaldemokrati, er, i henhold til ekspertutvalget, bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen. I den forbindelse legges det også til grunn at det drives statlig rammestyring (mindre detaljstyring) og at kommunene har en bred oppgaveportefølje. Følgende spørsmål kan være aktuelle i forbindelse med utredningsarbeidet:

---

<sup>21</sup> Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforskning, TF-notat nr. 27/2014.

- Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag, og hvilke deltakelsesformer er etablert?
- Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid?
- Hvilke partier er representert og hvordan aktiviteten i partiorganisasjonene?
- Hvordan er valgdeltakelsen og lokalpolitiske engasjementet?
- Hvordan drives lokalpolitisk styring – overordnet styring eller detaljstyring?
- Hvordan er forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret?
- Hvilke systemer og rutiner etablert for å sikre styring og kontroll med interkommunale samarbeid, og hvordan fungerer disse?
- Hva er de største lokalpolitiske styringsutfordringene?
- I hvilken grad kan en kommunesammenslåing bidra til mer helhetlig og direkte styring av utviklingen i regionen?
- Hvilke tiltak kan være aktuelle for å vitalisere lokalpolitikken i dag, hvilke virkemidler kan være aktuelle, og hva kreves for å ta i bruk disse?
- En kommunesammenslåing vil gi færre kommunestyrerepresentanter og lavere politisk representasjon. Hvilke alternative deltakelsesformer vil være aktuelle for å sikre og videreutvikle det lokalpolitiske engasjementet i en sammenslått kommune?
- I hvilken grad er det aktuelt med kommunedelsutvalg og hva slags myndighet og oppgaver kan delegeres til disse?

### 6.2.6 Utredningsfasen i praksis

Utredningsfasen handler om å få på plass nødvendig grunnlagsinformasjon for vurderinger som kommunene enkeltvis og samlet må foreta i forbindelse med prosessen. Innledningsvis kan det være naturlig å ta utgangspunkt i kommunekalkulatoren, som er det verktøyet KMD har tilrettelagt for å få en rask oversikt over effekter på en del nøkkelvariabler som følge av ulike sammenslåingsalternativer. Her vil det være mulig å få oversikt over en del status og mulige effekter knyttet til kommunal økonomi, befolkningsutvikling og -sammensetning, sysselsettingsbehov på ulike tjenesteområder, arbeidsplassutvikling, næringssammensetning og pendling.

Med utgangspunkt i de opplysninger som ligger i kommunekalkulatoren, må kommunen selv vurdere om de har behov for å hente inn ytterligere opplysninger. Allerede på dette tidspunktet kan være fornuftig å gjennomføre en eller annen for innbyggerhøring for å klarlegge hva innbyggerne er opptatt av å få svar på i forkant av en eventuell sammenslåing. Her kan ulike høringsformer være aktuelle og det er nå ikke nødvendig å tilstrebe et representativt bilde av folkemeningen, men det kan være viktig å få på bordet de synspunkter som gjøre seg gjeldene. Dette er viktig for at man i utredningsfasen skal kunne ta stilling til spørsmål som folk er opptatt av.

I forbindelse med utredningsarbeidet knyttet til sammenslåingen av Mosvik og Inderøy, ble det på et tidlig tidspunkt i utredningsarbeidet etablert et nettbasert spørreskjema som ble lagt ut på kommunenes hjemmesider.<sup>22</sup> Innbyggerne ble oppfordret til å gå inn å svare gjennom ulike kanaler, bl.a. media. I tillegg ble det arrangert folkemøter og møter med spesielle interessegrupper, lag og organisasjoner. Et viktig formål med denne spørreundersøkelsen var å oversikt over innbyggernes holdninger, hvilke spørsmål som det var behov for å avklare og hvilke hensyn som var viktige å ivareta. Tilbakemeldingene fra innbyggerne ble synliggjort gjennom utredningsarbeidet og disse var viktig for de politiske prosessene med å lage en intensjonsplan (en plattform) som grunnlag for å ta stilling framtidig sammenslåing. Innspill fra innbyggerne ble hensyntatt i denne planen. Uten muligheter for reell medvirkning og innflytelse i ulike faser, er det lett å komme i opposisjon til hele prosessen. Involvering gir eierskap og følelse av at man er med å skape noe nytt sammen.

Resultatene fra utredningsfasen må synliggjøres og formidles og debatteres gjennom ulike kanaler, gjerne på folkemøter med muligheter for innspill, synspunkter og kommentarer. Som en avslutning av denne fasen må politikerne ta stilling til hva slags alternativ man vil jobbe videre med (dersom det ikke er avklart tidligere).

### 6.2.7 Utarbeidelse av intensjonsplan og vedtak om sammenslåing

Dersom man går videre med prosessen, er neste trinn å utarbeide en intensjonsplan. Som beskrevet i det foregående, vil det her være aktuelt å diskutere seg fram til visjoner og mål for sammenslåingen, og så langt som mulig være konkret på hvordan man ser for seg organisering og lokalisering av kommunale funksjoner og spesielt hvordan man vil satse på framtidig steds- og samfunnsutvikling i den nye kommunen.

Intensjonsplanen må naturligvis ta utgangspunkt i et mest mulig omforent utfordringsbilde, men også tilstrebe og ivareta spesielle hensyn og behov som enkelt av de gamle kommunene måtte ha. Samtidig vil det være sentralt å synliggjøre hvordan man ser for seg at kommunen kan bli en sterkere utviklingsaktør ut fra et helhetlig fokus på den nye kommunens samlede ressurser.

Når det gjelder behov for ivaretagelse av spesielle hensyn, er det verdt å merke seg ett av delmålene i intensjonsplanen for sammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy. Her var det fokus på at man vil styrke grunnlaget for en offensiv og samordna næringsutvikling og et rikt kulturliv blant annet gjennom aktivt bruk av næringsfond. I den forbindelse ble presisert følgende: «Med ønske om et positivt fokus på

---

<sup>22</sup> Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.

*utvikling i Mosvik, vil kraftverksmidler som i dag tilføres lokalt næringsfond, i en overgangsperiode brukes i Mosviksamfunnet».*

Intensjonsplanen må synliggjøre hvordan hensynet til de ansatte vil bli ivaretatt i prosessen. I forbindelse med de frivillige sammenslåingene som har blitt gjennomført, har det blitt gitt garantier som at ingen skal sies opp som følge av kommunesammenslåingen. Overtallighet har bitt håndtert gjennom naturlig avgang og turnover. Det er klart at dette prinsippet vil kunne medføre at man ikke henter ut de økonomiske stordriftsgevinstene like raskt, men dette må veies opp mot verdien av å ha de ansatte med på laget i prosessen.

Ellers bør intensjonsplanen tydeliggjøre hvordan innbyggere skal høres, og hvordan politikerne vil behandle og følge opp resultatet.

### 6.3 Debattfase

---

Når man har en intensjonsplan på plass, og som er behandlet og vedtatt i kommunestyrene, bør innbyggerne høres før endelig vedtak fattes. Det er da viktig med god informasjon til innbyggerne, og at etableres arenaer og møteplasser for informasjonsutveksling og dialog. Erfaringsmessig bidrar manglende forståelse av hva en kommunesammenslåing innebærer til å skape skepsis og motstand.<sup>23</sup> Det vil derfor, uansett hvordan beslutningen om kommunesammenslåing fattes, være viktig med god innbyggerdialog i ulike faser av prosessen.

Erfaringene er at informasjonsopplegget er meget viktig. Dette må forankres politisk ved at kommunestyret vedtar et informasjonsopplegg og eventuelt retningslinjer for innholdet i informasjonen. Alternativet er at en som i Skjerstad får de politiske partiene til å underskrive opplegget. Dette sikrer også politisk forankring.

Ved bruk av folkeavstemming er det spesielt viktig legge til rette for konstruktiv debatt og involvering. Samtidig vil det være minst like viktig å få fram en mest mulig felles virkelighetsforståelse. Dette fordi folkeavstemming som metode kan bidra til ansvarsfraskrivelse og redusert engasjement.

For å sikre et mer representativt uttrykk for befolkningens synspunkter, er det et alternativ å foreta en opinionsundersøkelse. En opinionsundersøkelse kan også bidra til å gi et mer nyansert bilde av folks holdninger enn det man får ved en folkeavstemming – hvor svaret kun er ja eller nei. En opinionsundersøkelse kan gi nærmere oversikt over hvorfor innbyggerne er negative eller positive til en sammenslåing, og hva som er styrken i argumentene. Dette kan gi et bedre grunnlag for selvstendige politiske vurderinger og beslutninger i kommunene.

---

<sup>23</sup> Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.

Andre tiltak for å stimulere til en god innbyggerdialog kan være å etablere referansegrupper eller innbyggerpanel hvor innbyggerrepresentanter kommer med råd og innspill underveis i prosessen. At representanter fra innbyggerne er med å komme med innspill til hvordan prosessen bør legges opp, kan også bidra til en prosess som fanger opp innbyggernes behov på en bedre måte samtidig som dette kan bidra til å gi prosessen bedre forankring og legitimitet.

I henhold til framdriftsplanen for kommunereformen kan kommune fatte vedtak høsten 2015 eller til sommeren 2016. Når sammenslåingen er godkjent fra statlig hold, starter gjennomføringsfasen.



# 7. Gjennomføring av sammenslåing og videre drift

## 7.1 Gjennomføringsfase

Lengden på gjennomføringsfasen i de frivillige sammenslåingene som er iverksatt, varierer betydelig, fra under 1 ½ til så mye som 3 ¾ år. En så stor og kompleks prosess som gjennomføring av en kommunesammenslåing er, ser ut til å kunne fylle den tida som settes av til det, nær sagt uansett hvor lang denne gjøres. Som en rettesnor bør det avsettes nok tid til gjennomføringen til å få gjort nødvendig arbeid, men heller ikke mer. Dødtid bør unngås. Erfaringene tilsier at en gjennomføringsfase ned mot 1,5 år kan medføre for stort tidspres, mens varighet på tre år eller mer kan bli langdrygt med tendenser til «seigpining» og fare for utmattelse.<sup>24</sup>

Nødvendig varighet vil selvsagt kunne variere med hvor kompleks sammenslutningen er, men også med hvor godt gjennomføringen er forberedt på forhånd og med graden av oppgaver som skyves ut til etter den formelle sammenslutningsdatoen. En gjennomføring av sammenslåingsprosessen på 1,5 år, som regjeringen har lagt opp til, forutsetter rask framdrift, at prosessen er godt planlagt og at man har god bemanning og avsetter tilstrekkelig med ressurser til gjennomføring.

Gjennomføringsfasen vil omfatte en planleggingsdel og implementeringsdel. Her vil det være viktig å få på plass planer for arbeidet relativt raskt. Omfanget og kompleksiteten av arbeidet kan variere alt etter hva slags type sammenslåing man legger opp til. I forbindelse med de frivillige sammenslåingene som har vært gjennomført, har noen valgt en løsning hvor man tilpasser den ene kommunes organisasjon til en annen, f.eks. i sammenslåingen mellom Bodø og Skjærstad. Andre har valgt å bygge en «ny» kommune med helt ny administrativ og politisk struktur. Noe av formålet med dette har vært at man har definert seg som to likeverdige kommuner, hvor man bygger en ny kommune sammen gjennom mest mulig likeverdige prosesser. Tanken bak dette har også vært å gjøre det lettere å bygge felles eierskap og kultur, noe som kan være et viktig fundament for videre utvikling av kommunen. Etablering av en helt ny organisering kan imidlertid medføre mer krevende og omfattende prosesser enn om man kun gjør tilpasninger og utvidelser av den ene kommunes organisasjon.

---

<sup>24</sup> Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforsking-Bø.

Selv om man ikke etablerer helt nye strukturer i forbindelse med en kommunesammenslåing, kan det likevel være mulig å tilstrebe likeverdighet i prosessen, noen sammenslåingen av Kristiansund og Frei kan være et eksempel på. Denne sammenslåingen innebar mindre organisatoriske endringer sammenlignet med sammenslutningen mellom Ølen og Vindafjord. I Kristiansund og kunne man dra veksler på noen av de frivillige sammenslåingene som hadde vært gjennomført. Man vurderte det slik at en større omorganisering ville bli for krevende å gjennomføre. Fokuset ble lagt på å få til en best mulig sammenslåingsprosess uten at alt for mange baller ble satt i spill på en gang. I og med at begge kommunene i utgangspunktet hadde noenlunde lik organisering etter tonivåmodellen, ble utfordringen å innlemme Frei sin organisasjon inn i strukturen man hadde i Kristiansund. I denne prosessen ble det lagt til grunn at ingen skulle miste jobben, og det ble lagt opp til en bred organisering med arbeidsgrupper og sterk involvering av de tillitsvalgte gjennom hele løpet. Det ble sett som viktig at mange var med for å sikre et bredt eierskap til prosessen. Det var fokus på at man skulle bruke det beste fra hver av kommunene og innbyggerne ble trukket inn i en prosess for å utvikle grunnverdier og visjoner for den nye kommunen. Med utgangspunkt i forutgående prosesser ble grunnverdiene og visjonene vedtatt i to store folkemøter ledet av en profesjonell fasilitator. Grunnverdiene man ble enige om, var Samhandling, Nyskaping, Optimisme, Raushet (SNOR-verdiene). Visjonen ble: ” Kristiansund. I medvind uansett vær”. Disse grunnverdiene og visjonene ble videre utdypet og innarbeidet i kommuneplaner og virksomhetsplaner, og har blitt brukt aktivt i forbindelse med profilering og formidling.

En rask og konsentrert sammenslåingsprosess forutsetter god prosjektbemanning, detaljerte planer for tiltak og framdrift og klar ansvarsfordeling mellom ulike aktører og instanser. Det er viktig å ha et bevisst forhold til hvilke oppgaver som må være på plass og hvilke som kan forskyves. I Aure/Tusta var ansettelse og innbemanning i ny organisasjon gjennomført ved oppstart, men en rekke andre viktige oppgaver måtte allikevel overlates til den nye kommunen å slutføre. Midlertidige løsninger kan bidra til at oppstartfasen av den nye kommunen ikke blir så smidig og effektiv som man skulle ha ønsket.

Fellesnemnda har ansvar for å styre og følge opp sammenslåingsprosessen. Erfaringene her er at man bør sørge for en klar rollefordeling mellom fellesnemnda/kommunestyrene og mellom fellesnemnda, arbeidsutvalg og prosjektleder. Vedtaksmyndighet i spørsmål som ikke er av overordnet prinsipiell karakter, bør delegeres til arbeidsutvalg og prosjektleder.

Prosjektorganisasjonen som har ansvar for gjennomføring av sammenslutningen må ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, ressurser og myndighet til å hankses med de problemstillingene som måtte dukke opp underveis. Prosjektleder bør ha bred erfaring fra kommunal sektor og større omstillingsprosesser. Det viser seg at startfasen av en sammenslåingsprosess er krevende, og det er mye som skal på plass for å komme godt i gang. Tilstrekkelig bemanning fra dag 1 er derfor en forutsetning for å få en god start.

Alle arbeidsgrupper som nedsettes, bør ha tydelige mandat og tidsfrister for sitt arbeid med å utarbeide forslag til ny administrativ organisering. Arbeidsgrupper har også en viktig funksjon i forhold til å mobilisere de ansatte og bygge en felles kultur på tvers av kommunegrensene.

Den administrative hovedstrukturen danner grunnlag for videre utredning av mer detaljerte organisering, og bør derfor vedtas tidlig. Vedtak om detaljert organisering må være fattet før ansettelse og implementering av ny organisasjon kan starte, og bør også ligge til grunn for en evt. gradvis fusjonering av de ulike tjenester.

De tillitsvalgte bør være representert i de fora det er naturlig at de deltar i. God deltakelse fra de tillitsvalgte er en forutsetning for oppslutning og tillit til prosessen blant de ansatte. De tillitsvalgte spiller også en viktig rolle som informasjonskanal mellom prosjektledelsen og de ansatte. De tillitsvalgte må frikjøpes for at skal kunne ivareta sine oppgaver i sammenslåingsprosessen.

Gjennom hele prosessen er det stort behov for informasjon og ryddige systemer for informasjonshåndtering. Dette er punkt som det er lett å undervurdere betydningen av. Dårlig informasjonshåndtering kan gå ut over hele sammenslåingsprosessen. I en startfase hvor mye er usikkert og ukjent, er det spesielt stort behov for informasjon, særlig blant de ansatte som i størst grad blir berørt av prosessen. Erfaringene fra de frivillige sammenslåingene viser også at det er viktig å informere om «at det ikke er noe å informere om».

Stillingene til det store flertallet av de kommunalt ansatte vil ikke blir direkte berørt av sammenslåingsprosessen. De som har slike stillinger må raskt få beskjed om dette. De som blir berørt må også naturligvis raskt få beskjed, og det er viktig å avklare hvordan arbeidsforholdet vil bli håndtert så tidlig som mulig. Klare retningslinjer og forutsigbarhet i forhold til håndtering av ansettelsesprosesser og overtallighet blant ansatte er viktig for unngå usikkerhet og uro i organisasjonen.

Hva slags rolle eksisterende rådmenn skal ha i prosessen og i forhold til den nye kommunen, må avklares tidlig. Dette er også viktig for å kunne få en prosjektleder raskt på plass. Dersom dette ikke er avklart, kan man risikere at det tar lang tid før prosessen kommer i gang. Dersom det ligger til rette for det, bør den som ansettes som prosjektleder også ansettes som ny rådmann. Så sant mulig, bør påtroppende rådmann gis fulle rådmannsfullmakter i både den nye og de eksisterende kommuner det siste året, og minst det siste halvåret, før gjennomført sammenslutning.

Dersom det lar seg gjøre, bør ledergruppa være felles og dermed ha ansvar for både den nye og de gamle kommunene det siste året før sammenslutningen. Enhetsledere bør være på plass så tidlig at de har tid til å organisere egen virksomhet, utarbeide bemanningsplaner og definere ansvars- og oppgavefordeling før tilsettings- og innbemanningsprosessene starter. Hvem som kan være søkere til lederstillinger i den nye kommunen bør være gjenstand for prekvalifisering.

I og med at det i forbindelse med kommunereformen vil pågå mange sammenslåingsprosesser parallelt, vil det være hensiktsmessig å legge til rette for kanaler/møteplasser for erfaringsoverføring underveis i prosessene. Mulighetene for å lære av hverandre bør utnyttes. Det bør spesielt legges til rette for erfaringsoverføring fra de kommunene som er tidlig ute i prosessen.

En kommunesammenslutning innebærer gjerne også at ulike kulturer og tradisjoner skal smeltes sammen. At man klare å bygge kultur og felleskap på tvers av gamle grenser er en viktig forutsetning for å hente ut potensielle gevinster ved en sammenslutning. For å lykkes med dette kan sosiale tilstelninger og arrangementer på tvers av kommunegrensene underveis i prosessen spille en viktig rolle. Når den nye kommunen er formelt etablert, bør man avholde ett eller flere større offentlige arrangementer hvor man gjennom en inviterer innbyggerne til å markere og feire den nye kommunen.

## 7.2 Nærmere om tidspunkt for sammenslåing

---

I henhold til framdriftsplanen som er skissert for reformen, kan de kommunene som er tidligst ute, gjennomføre kommunesammenslåing med virkning fra 1.1. 2018. Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene. 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.

Det tidligste løpet vil være mest realistisk for kommuner som allerede er i gang med utredningsarbeid. En fordel for disse kommunene vil være at man får stor grad av kontinuitet i sammenslåingsprosessen, dvs. at man unngår lang ventetid fra kommunene har fattet sitt vedtak til sammenslåingen er godkjent på nasjonalt nivå.

Samtidig er det også i en innledende fase fram mot kommunale vedtak viktig å bruke tilstrekkelig tid på gode involverende prosesser, for å skape godt felles fundament for en ny kommune. I de frivillige sammenslåingene som har vært gjennomført, er det utvikling livskraftige og handlekraftige kommuner som har vært et hovedmål. I den forbindelse vil det være sentralt å få på plass et mest mulig omforent utfordringsbilde, og hvilke visjoner og mål man har for framtidig utvikling. Dette vil ha betydning for hvor godt man klarer å realisere potensielle gevinster som følge av en sammenslåing.

## 7.3 Driftsfasen

---

Driftsfasen omfatter ordinær drift etter sammenslåingstidspunktet. I første del av driftsfasen kan det også inngå en del oppgaver som man ikke ble ferdig med i gjennomføringsfasen. Første del av driftsfasen kan dermed også fungere som en innkjø-

ringsfase for den nye kommunen. Hvordan denne fasen forløper, vil naturligvis ha sammenheng med hvor god man har lyktes med planlegging og implementering. Erfaringene med de frivillige sammenslåingene var at den første driftsfasen for noen kommuner var preget av å være overgangsfase med omorganiseringer, justeringer og tilpasninger. Evalueringen av kommunesammenslåingene som ble foretatt 2-4 år etter at sammenslåingene hadde funnet sted, viste da at de sammenslåtte kommunene stort sett hadde funnet sin form.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258