



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Formelle rammer i byggingen av nye kommuner

Veilder del 1



Innhold

1	Innledning.....	3
2	Milepæler i kommunereformen.....	4
3	Forberedende fase i en sammenslåingsprosess	4
3.1	Vedtak om sammenslåing innen 1. juli	5
3.2	Vedtak etter stortingets behandling – inndelingsloven § 25.....	5
3.2.1	Navn på den nye kommunen (a)	6
3.2.2	Antallet medlemmer i det nye kommunestyret (b) og valg	6
3.2.3	Oppretting av fellesnemnd og andre fellesorgan, samt revisjonsordning for fellesnemndas virksomhet (c, d og e).....	7
3.2.4	Andre saker som kan diskuteres i felles kommunestyremøte	8
3.2.5	Fastsetting av enighet og oversendelse til fylkesmannen	8
4	Gjennomføring og organisering	9
4.1	Mål for gjennomføring	9
4.2	Fellesnemndas fullmakter og nedsetting av utvalg.....	9
4.2.1	Bruk av arbeidsutvalg	10
4.2.2	Partssammensatte utvalg.....	10
4.2.3	Prosjektleder for sammenslåingen	11
4.3	Sentrale dokumenter	11
4.3.1	Omstillingsavtale som regulerer arbeidsgiverpolitiske forhold og involvering av tillitsvalgte.....	11
4.3.2	Informasjonsplan.....	11
4.3.3	Plan for sosiale aktiviteter.....	12
4.4	Særskilte tema å være oppmerksom på i denne fasen	12
4.4.1	Organisasjonsmodell i ny kommune.....	12
4.4.2	Politisk organisering – kommunen som demokratisk institusjon	12
4.4.3	Uttreden og oppløsning av interkommunale samarbeid i forbindelse med kommunesammenslåing (inndelingsloven § 16).....	13
4.4.4	Anskaffelser	13
4.4.5	Samkjøring av IKT-systemer	13
4.4.6	Arkiv	13
4.4.7	Om kommunal planstrategi.....	14

4.4.8	Forholdet til statlige felleskomponenter	14
4.4.9	Informasjon til berørte interesser	15
4.4.10	Samtidig deling og sammenslåing eller sammenslåing og samtidig grensejustering	15
4.5	Konstituering av nytt kommunestyre (§ 27).....	15
4.6	Budsjett og regnskap	15
4.7	Kilder for videre fordypning.....	16
4.7.1	Modell for dekning av engangskostnader	16
4.7.2	Prosjektorganisering Ølen og Vindafjord	17
4.7.3	Interkommunalt samarbeid – oppsigelse, oppløsning, videreføring.....	17
4.7.4	Grensejustering og deling	19
4.7.5	Reformstøtte.....	20

1 Innledning

Å gjennomføre en kommunesammenslåing er et omfattende og komplekst prosjekt som krever god politisk og administrativ ledelse. Sammenslåingsprosessene som er gjennomført i nyere tid, har alle vært forskjellige når det gjelder innretning, omfang og tidsbruk.

Kommunesammenslåinger vil være forskjellige som følge av ulik befolkningsstørrelse, ulike mål for organisatoriske endringer, tiden som er avsatt til å gjennomføre en slik prosess, og andre forhold. Selv som det i stor grad er opp til kommunene å avgjøre hvor omfattende en ønsker at en slik omstillingsprosess skal være, så er det en del som er felles for alle.

Departementet skisserer i denne veilederen rammene sammenslåingene skal skje innenfor.

Sammenslåing av kommuner kan enten vedtas av Stortinget eller av Kongen i statsråd.

Sammenslåing av fylker kan bare vedtas av Stortinget. I kommunereformen kan kommuner som vedtar å slå seg sammen fortrinnsvis innen utgangen av 2015, bli formelt vedtatt sammenslått til ny kommune ved kongelig resolusjon innen sommeren 2016 (løp 1 i reformen). I reformens hovedløp vil kommunene vedta hvem de ønsker å slå seg sammen med innen 1. juli 2016. Kommunenes vedtak oppsummeres av fylkesmennene, og fylkesmennene kommer med sin tilråding til departementet om kommunestrukturen i fylket innen 1. oktober 2016. På bakgrunn av dette fremmer departementet en proposisjon til Stortinget med forslag til sammenslåinger våren 2017. Sammenslåingene vedtas av Stortinget før sommeren 2017. Deretter vil detaljer i den enkelte sammenslåing fastsettes i kongelig resolusjon, der blant annet kommunens nye navn angis.

Denne veilederen tar for seg perioden fra kommunene vedtar å slå seg sammen og frem til de er én ny kommune. Dette er en viktig periode som skal legge grunnlaget for en god drift, og at en kan nå de mål en har satt for den nye kommunen.

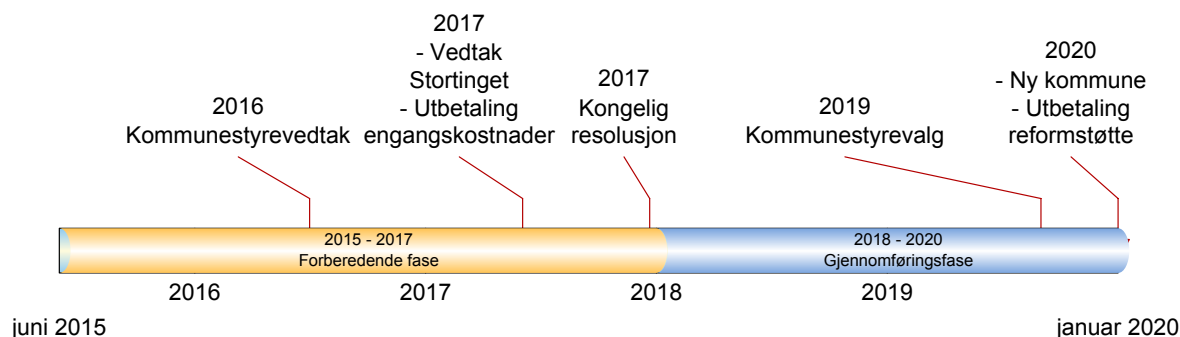
Veilederen vil bestå av to deler. Denne første delen angir de formelle rammene for en sammenslåing. I tillegg omhandles blant annet lov om offentlige anskaffelser. Departementet har fått laget en egen veileder om dette som ligger på www.kommunereform.no. Denne omtales også under gjennomføringsfasen i kapittel 4.

Del II vil være et tillegg til del I med gode råd og tips basert på erfaringer fra tidligere sammenslåinger. Del II kommer våren 2016. Departementet jobber nå med å innhente erfaringer fra kommuner som er slått sammen, men som ennå ikke er evaluert. I tillegg til erfaringer fra tidligere evaluerte sammenslåinger, vil dette gi et godt grunnlag for å hente frem gode eksempler som kommuner som skal slå seg sammen kan hente inspirasjon fra.

De formelle rammene som skisseres her vil i all hovedsak også gjelde ved sammenslåing av fylkeskommuner.

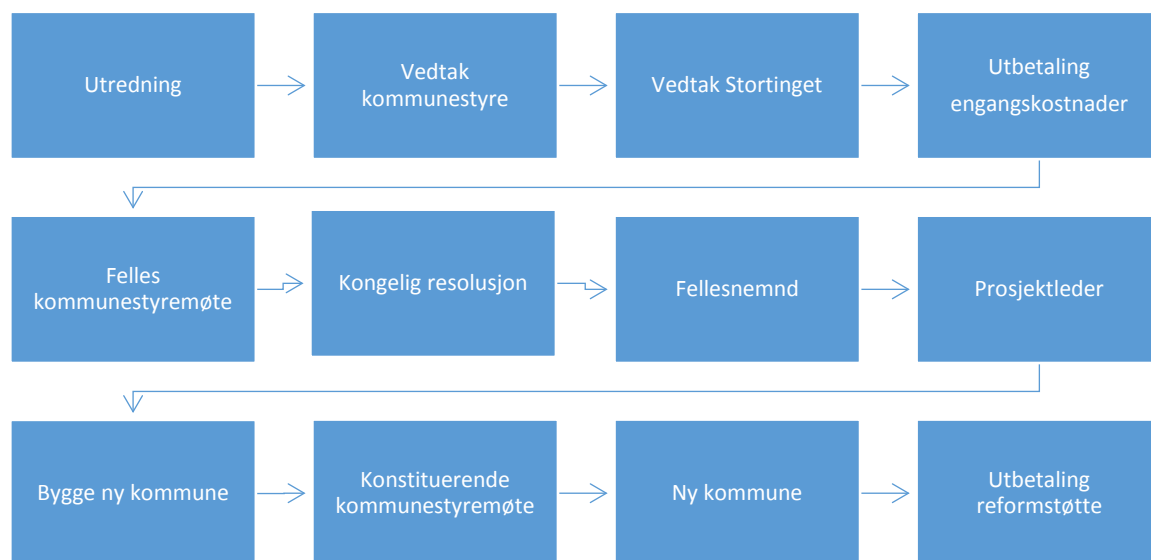
2 Milepæler i kommunereformen

Veilederen er delt inn i to faser; forberedende fase (perioden frem til vedtak av Kongen i statsråd/Stortinget) og gjennomføringsfasen (fra vedtak er fattet i kommunene og fram til ikrafttredelse).



Figur 1

Kommunene skal passere flere milepæler på veien til en ny kommune. De fleste kommunene har, eller er i ferd med, å avslutte utredningsfasen. Denne fasen var tema for veilederen *Veien mot en ny kommune*. Mange kommuner er nå klare for forhandlinger med andre kommuner, eller å ta retningsvalg om hvem de ønsker å slå seg sammen med. I det følgende går vi gjennom milepælene i figuren under, dvs. vi starter med kommunestyrenes vedtak om hvem de ønsker å slå seg sammen med.



3 Forberedende fase i en sammenslåingsprosess

Som nevnt innledningsvis er det lagt opp til to ulike løp i reformperioden. Deler av den forberedende fasen vil være ulik i de to løpene. Departementet er i tett dialog med

fylkesmenn og kommuner som er aktuelle for løp 1. Vi konsentrerer oss her om å beskrive forberedende fase for hovedløpet i reformen.

3.1 Vedtak om sammenslåing innen 1. juli

I hovedløpet skal kommunene gjøre vedtak innen 1. juli 2016 om og eventuelt hvilke kommuner de ønsker å slå seg sammen med. Vedtak som fattes innen 1. juli 2016 behøver kun omhandle hvilke kommuner en ønsker å slå seg sammen med. Det er ikke nødvendig å ta stilling til navn på den nye kommunen eller andre tema.

Vedtakene skal sendes til fylkesmannen. Fylkesmannen skal så oppsummere vedtakene i sitt fylke, vurdere om kommunestyrevedtakene er i tråd med målene for reformen og gi departementet en tilrådning om den fremtidige kommunestrukturen i fylket. På bakgrunn av dette vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet forberede en proposisjon som legges frem for Stortinget våren 2017.

Det vil være en fordel om kommunene som har kommet til enighet om sammenslåing, fortsetter den gode dialogen i påvente av Stortingets vedtak. Kommunene kan i denne perioden legge til rette for at en raskt kan ta viktige avgjørelser etter stortingsbehandlingen. Samtidig må kommunene være bevisst på at sammenslåingen ikke er endelig før Stortingets vedtak.

3.2 Vedtak etter stortingets behandling – inndelingsloven § 25

Etter at Stortinget har behandlet proposisjonen våren 2017 og vedtatt hvilke kommuner som skal slå seg sammen, vil kommunene få utbetalt støtte til dekning av engangskostnader etter den standardiserte [modellen for dekning av engangskostnader](#) i kommunereformen.

Fylkesmannen eller departementet vil kalle inn til felles kommunestyremøter. Kommunene skal i disse felles kommunestyremøtene drøfte punktene i inndelingsloven §25 a–e, i tillegg til eventuelle andre viktige forhold for kommunene.

Inndelingslova § 25

På slike fellesmøte skal følgende saker drøftast:

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

I det følgende går vi nærmere inn på disse vedtakene.

3.2.1 Navn på den nye kommunen (a)

Kommuner som har laget intensjonsavtale om sammenslåing, vil som oftest ha blitt enige om hva de ønsker at den nye kommunen skal hete. Andre kommuner vil først bestemme dette etter at Stortinget har fattet vedtak om sammenslåing.

Kommunens nye navn fastsettes i kongelig resolusjon, og det legges stor vekt på kommunenes egne ønsker. Se [Kommuneloven § 3](#).

Departementet legger til grunn at kommunene velger unike navn på sin kommune, det vil si navn som ikke er i bruk av andre kommuner eller fylker, se [rundskriv til inndelingsloven H-10/15](#).

Noen av de gamle kommunenes navn kan være historisk viktige. Kommunenavn går ikke nødvendigvis tapt som stedsnavn, selv om de ikke lever videre som navn på en kommune. Det er godt mulig at navnet, før det ble kommunenavn, var navn på et bygdelag, og at det er i bruk som det i dag også. Dette er noe kommunene kan vurdere ved valg av kommunenavn.

På Kartverkets og Språkrådets nettsider kan en lese mer om bruk og valg av navn. Språkrådet kan også gi råd om navnevalget.

- <http://kartverket.no/stedsnavn>
- www.sprakradet.no/Sprakarbeid/Stedsnavn

3.2.2 Antallet medlemmer i det nye kommunestyret (b) og valg

Minste lovlige antall medlemmer i kommunestyret er knyttet til innbyggertallet. I kommuner med under 5000 innbyggere, må det minst være 11 medlemmer i kommunestyret. Det er ingen regler for maksimumsstørrelsen på kommunestyrene. Se [Kommuneloven § 7](#).

Ekstraordinært valg eller indirekte valg for perioden fram til ordinært valg

Det mest praktiske er sammenslåing 1. januar året etter ordinært kommunestyrevalg. Det er imidlertid mulig å gjennomføre en kommunesammenslåing ved alle årsskifter i en valgperiode. Da kan kommunene enten velge å gjennomføres ekstraordinært kommunestyrevalg (forkorting av kommunestyreperiode for alle sittende representanter), eller at det nye kommunestyret velges av og blant de gamle kommunestyrerepresentantene (forkorting av kommunestyreperiode for enkelte representanter). Det er altså det sittende, direktevalgte kommunestyret i de opprinnelige kommunene som velger sine representanter til det nye kommunestyret.

Hvordan kommunen ønsker å gjennomføre valg, må avklares av kommunene før departementet skriver kongelig resolusjon.

Kommuner i hovedløpet har to alternative sammenslåingstidspunkt

- Sammenslåing fra 1. januar 2019: Kommunene kan enten velge nytt kommunestyre av og blant sittende kommunestyrerepresentanter eller avholde ekstraordinært kommunestyrevalg høsten 2018.
- Sammenslåing fra 1. januar 2020: Kommunene gjennomfører ordinært kommunestyrevalg til den nye kommunen høsten 2019.

En fordel med sammenslåing fra 1.1.2020 er at det nye kommunestyret kan velges ved et ordinært kommunestyrevalg og få sitte i en hel periode. Ved sammenslåing fra 1.1.2019 vil det nye kommunestyret bare få sitte i ett år før det avløses ved ordinært kommunestyrevalg.

Erfaringer fra tidligere sammenslåinger viser at partiene har vært bevisste på å samordne seg tidlig for å forberede og gjennomføre nominasjonsprosessene mot neste valg, slik at uenigheter går langs politiske skillelinjer i stedet for langs kommunegrensene. Partiene har også lagt vekt på å tenke representasjon fra hele kommunen når de har utarbeidet valglister for den nye kommunen.

I [veilederen om utvikling av lokaldemokratiet](#) er det noen sentrale spørsmål en kan diskutere for å sikre god representasjon.

Representativitet er mer enn geografi

I en sammenslåingsprosess vil de politiske partiene være opptatt av geografisk representativitet, slik at det nye kommunestyret speiler hvor innbyggerne bor. Det er også viktig å diskutere den lokalpolitiske representasjonen generelt.

Spørsmål partiene kan stille seg:

- Hvordan er sosial representativitet ivaretatt med tanke på kjønn, alder, etnisitet, yrkesbakgrunn, bosted?
- Vil oppfatningen av hva som er god representativitet endre seg med den nye kommunen?
- Hvordan kan rekrutterings- og nominasjonsarbeidet bidra til god representativitet?
- Er det behov for å se på partienes organisering, arbeidsform og praksis?

3.2.3 Oppretting av fellesnemnd og andre fellesorgan, samt revisjonsordning for fellesnemndas virksomhet (c, d og e)

I felles kommunestyremøte må det også avklares hvem som skal sitte i fellesnemnda og andre fellesorgan. Etter [inndelingsloven § 26](#) opprettes en fellesnemnd som skal samordne og ta seg

av forberedelsen av sammenslåingsprosessen. Nemnda skal velges av og blant kommunestyremedlemmene og sammensetningen bør avspeile innbyggertallet i de enkelte kommunene. Det skal likevel være minimum tre medlemmer fra hver av kommunene med i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder. Fellesnemndas fullmakter bør avklares i felles kommunestyremøte. Sammensetning av fellesnemnda har variert i de siste sammenslåingene. Ved sammenslåing av kommunene Frei og Kristiansund, var begge kommunene representert med 11 medlemmer, selv om det var stor forskjell i innbyggertall i de opprinnelige kommunene.

Til å behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, kan kommunene opprette et partssammensatt utvalg.

Kommunene kan også opprette et arbeidsutvalg og fellesnemnda kan gi et slikt utvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell art.

Kommunene må også ta stilling til hvilken revisjonsordning fellesnemndas virksomhet skal ha.

3.2.4 Andre saker som kan diskuteres i felles kommunestyremøte

I tillegg til sakene nevnt i inndelingsloven § 25, bør kommunene også drøfte og bli enige om saker som det er nødvendig å gjøre unntak fra i lovverket for å gjennomføre sammenslåingen. Inndelingsloven gir Kongen fullmakt til å gi unntak fra lover og forskrifter ved kommunesammenslåing, [jf. § 17](#).

Eksempler på dette er harmonisering av regler for eiendomsskatt ([Eigedomsskattelova](#)) og kommunal deltakelse i ulike råd og organer. Dette er saker som må inkluderes i kongelig resolusjon, dersom det forutsetter unntak fra lov eller forskrift.

3.2.5 Fastsetting av enighet og oversendelse til fylkesmannen

Etter felles kommunestyremøte avholdes det møter i det enkelte kommunestyre der det fattes vedtak på punktene som ble diskutert i felles kommunestyremøte.

Kommunestyrenes vedtak sendes departementet via fylkesmannen. På grunnlag av disse vedtakene vil departementet lage resolusjoner for hver enkelt sammenslåing.

4 Gjennomføring og organisering

Gjennomføringsfasen starter etter at sammenslåingen er vedtatt i kongelig resolusjon. Denne fasen vil være lik for kommuner i løp 1 og hovedløpet.

Nå starter fellesnemndas viktige arbeid med å legge grunnlaget for at to eller flere kommuner formelt blir én kommune. Fellesnemnda har, dersom kommunene ønsker det, mulighet til å starte arbeidet allerede etter felles kommunestyremøte. Fellesnemnda kan imidlertid ikke gjøre vedtak som binder den nye kommunen før sammenslåingen er vedtatt ved kongelig resolusjon.

4.1 Mål for gjennomføring

Mange kommuner, men ikke alle, vil ha vedtatt en intensjonsavtale som grunnlag for vedtak om sammenslåing. De som ikke har en intensjonsavtale på plass, kan ha fordel av å diskutere noen viktige mål for sammenslåingen før kommunestyrene har felles kommunestyremøte og gjør vedtak etter inndelingsloven § 25. Jo tydeligere både den politiske og administrative ledelsen er på hva en ønsker å oppnå som ny kommune, desto bedre er grunnlaget for en god prosess.

- For kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord ble viktige mål, politisk organisering og organisering av blant annet tjenestetilbudet avklart gjennom [forhandlingsutvalgets utredning](#).
- Lardal og Larviks [politiske plattform for ny kommune](#).

Politikerne i kommunene bør tidlig avveie hvor mye en vil omstille og bygge nytt i en sammenslåingsprosess. Noen kommuner vil se dette som en mulighet til innovasjon og fornyelse. Uansett ambisjonsnivå vil det være komplekse og krevende prosesser for å få på plass en ny organisasjon ved iverksettingstidspunktet, samtidig som en skal ivareta den ordinære driften.

4.2 Fellesnemndas fullmakter og nedsetting av utvalg

Det letter prosessene å ha en tydelig rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå i gjennomføringsfasen. Klare mandater og fullmakter til fellesnemnda, partssammensatte utvalg, arbeidsutvalg, prosjektleder og arbeidsgrupper er erfaringsmessig viktig for å få til en klar politisk styring og en effektiv og god prosess uten mye konflikter.

Arbeidsoppgaver og fullmakter for fellesnemnda skal fastsettes i reglement. Dette reglementet må vedtas i alle kommunestyrene. I inndelingsloven er det få regler om hvilke oppgaver fellesnemnda skal ha, men det slås fast at nemnda skal ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er iverksatt.

Utover dette er det opp til kommunestyrene å avgjøre hvilke oppgaver og hvor store fullmakter de ønsker å gi nemnda.

Kommunene har mulighet til å gjøre fellesnemnda til et effektivt organ for å bygge den nye kommunen i fasen mellom sammenslåingsvedtaket og iverksettingstidspunktet. Mange kommuner som har slått seg sammen har gitt fellesnemnda vide fullmakter til å utforme den nye kommunen, og har hatt en klar rollefordeling mellom fellesnemnda og kommunestyrene. Vide og klare fullmakter har vært vurdert som viktig for å sikre god politisk styring og en smidig og effektiv prosess. Mer begrensede fullmakter vil medføre at kommunestyrene må fatte likelydende vedtak for å ta viktige avgjørelser, noe som kan gjøre prosessen mer krevende og kanskje gi mindre optimale løsninger.

Fellesnemnda kan få fullmakt til å ansette personale i den nye kommunen. Dette gjelder også for ansettelse av administrasjonssjef og revisor. Ansettelse av revisor skjer på bakgrunn av innstilling fra kontrollutvalgene i den enkelte kommune.

Fellesnemnda kan også få fullmakt til å videreføre deltakelse i interkommunalt samarbeid om revisjon eller videreføre avtale med annen revisor.

- [Oppgaver og fullmakter Sandefjord, Andebu og Stokke ga fellesnemnda og det partssammensatte utvalget, og hvordan de er sammensatt.](#)
- [Kart over hvordan Ølen/Vindafjord organiserte seg i forkant av kommunesammenslåingen i 2006.](#)

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

Fellesnemnda har ikke beslutningsmyndighet på driften i de eksisterende kommunene. Det er kommunestyrene i de enkelte kommunene som er ansvarlige for den løpende driften hos disse inntil sammenslåingen trer i kraft.

4.2.1 Bruk av arbeidsutvalg

Fellesnemnda kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell art. Arbeidsutvalget kan følge sammenslåingsprosessen, fatte vedtak på områder fastsatt av fellesnemnda og innstille saker til denne i samarbeid med prosjektleder.

4.2.2 Partssammensatte utvalg

De fleste kommuner som har slått seg sammen, har etablert et partssammensatt utvalg sammensatt av representanter fra fellesnemnda og tillitsvalgte. Å involvere tillitsvalgte så tidlig som mulig vil kunne bidra til gode prosesser. Partssammensatte utvalg er en måte å gjøre dette på.

4.2.3 Prosjektleder for sammenslåingen

Det er hensiktsmessig å ansette en prosjektleder som kan planlegge, administrere og drive fram sammenslåingsprosessen. Prosjektleder bør ha klare fullmakter fra fellesnemnda for å kunne jobbe effektivt. Ofte har prosjektlederen også vært ansatt som den fremtidige rådmannen i den nye kommunen. Det er da viktig at det er klarhet rundt forholdet til de eksisterende rådmennene.

4.3 Sentrale dokumenter

4.3.1 Omstillingsavtale som regulerer arbeidsgiverpolitiske forhold og involvering av tillitsvalgte

Sammenslåing av kommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16). Dette innebærer bl.a. at tillitsvalgte skal inkluderes i hele sammenslåingsprosessen.

Det kan være svært nyttig å utarbeide en omstillingsavtale tidlig som regulerer arbeidsgiverpolitiske forhold i prosessen. Dersom det er etablert et partssammensatt utvalg, bør dette ha en sentral rolle i utarbeidelsen av en omstillingsavtale. I avtalen kan en omtale medvirkning og medbestemmelse for ansatte, hvordan og når ansatte skal informeres, identifisering av særlig berørte ansatte, organisasjons- og bemanningsplan i den nye kommunen, innplassering i den nye kommunen, omstillingstiltak mv.

Omstillingsavtalen kan vedtas av fellesnemnda og slik gi overordnede føringer for hvordan de folkevalgte og rådmennene skal håndtere sitt arbeidsgiveransvar i omstillingsprosessen. Tydelig rollefordeling og stor grad av åpenhet og involvering er viktige forutsetninger for en vellykket prosess.

I rapporten [Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger](#) systematiserer Deloitte kunnskap og erfaringer i et arbeidsgiverpolitisk perspektiv, som kan være nyttige i gjennomføring av en sammenslåing.

4.3.2 Informasjonsplan

Erfaringsmessig er informasjonsbehovet stort ved kommunesammenslåinger, både blant innbyggerne og de ansatte. I tillegg til et omstillingsdokument, kan det derfor være nyttig å utarbeide en informasjonsplan.

Enkelte ansatte vil være mer direkte berørt av sammenslåingen enn andre. Disse vil kunne ha behov for mer og hyppigere informasjon enn ansatte som er berørt i mindre grad. Det kan derfor være hensiktsmessig å raskt identifisere i hvilken grad ulike grupper av ansatte vil bli berørt av sammenslåingen, og lage litt ulike løp for informasjon tilpasset de ulike gruppene

behov. Det er viktig at både politisk og administrativ ledelse greier å formidle en felles forståelse av hva som er målet for sammenslåingen både til medarbeidere og innbyggere.

4.3.3 Plan for sosiale aktiviteter

En viktig del av prosessen er å sette av tid og ressurser til å skape en felles kultur i kommunen, både blant de ansatte og innbyggerne. Viktigheten av dette kan synliggjøres i en egen plan for sosiale arrangementer og kulturbygging.

4.4 Særskilte tema å være oppmerksom på i denne fasen

Det er flere tema det er viktig at kommunene planlegger for i denne perioden. Vi går her gjennom noen av problemstillingene som ofte blir trukket frem. Selv om ikke alle utfordringer kan løses før sammenslåingen skjer, er det viktig at kommunene tidlig er bevisste på og har planer for hvordan en skal håndtere disse.

Det vil i tillegg kunne være noen spesielle utfordringer ved sammenslåinger av kommuner som i dag befinner seg i ulike fylker.

4.4.1 Organisasjonsmodell i ny kommune

Det kan være en fordel å velge administrativ hovedmodell på et tidlig tidspunkt. Organisasjonsmodellen bør være klar innen iverksettingstidspunktet, slik at alle kjenner sin plass i den nye kommunen. For å forberede overgangen til ny kommune viser erfaringene at sentrale lederstillinger, inkludert enhetsledere, bør på plass tidlig.

Valg av administrativ hovedmodell vil danne grunnlag for detaljerte utredninger for de enkelte tjenesteområdene. Gjennom arbeids- eller prosjektgrupper kan de ansatte delta i utredninger om innhold, organisering og struktur for tjenesteområdene. Erfaringene viser at disse arbeids- eller prosjektgruppene har vært viktige for å få oversikt over tjenesteområdene i den enkelte kommune og for å kunne utvikle og finne fram til løsninger for den nye kommunen. Gruppene har også blitt opplevd som viktige for å involvere ansatte på tvers av kommunegrensene og for å forankre prosessen i organisasjonene. Gjennom dette arbeidet kan en også starte arbeidet med å bygge en felles kultur.

4.4.2 Politisk organisering – kommunen som demokratisk institusjon

I en sammenslåingsprosess er det viktig å diskutere hvordan lokaldemokratiet skal fungere i den nye kommunen. Departementet har utviklet en [veileder som presenterer grunnleggende sider ved lokaldemokratiet](#), og viser gjennom praktiske eksempler hvordan kommuner kan jobbe godt med lokaldemokratiske spørsmål. Målet med veilederen er at kommuner som slår

seg sammen vurderer sin demokratiske praksis, og utvikler velfungerende demokratiske arenaer til beste for innbyggerne.

4.4.3 Uttreden og oppløsning av interkommunale samarbeid i forbindelse med kommunesammenslåing (inndelingsloven § 16)

Kommuner som har fattet vedtak om sammenslåing bør tidlig skaffe seg oversikt over hvilke [interkommunale samarbeid](#) de deltar i og hvilken form disse samarbeidene har. Kommunene må ta stilling til hvilke interkommunale samarbeid det er aktuelt å videreføre i den nye kommunen. Formen samarbeidet har, blir avgjørende for hvordan prosessen for eventuell uttreden eller oppløsning av samarbeidet skal skje.

4.4.4 Anskaffelser

Endring i kommunestruktur reiser særegne spørsmål knyttet til kommunens etterlevelse av anskaffelsesregelverket og anskaffelsespraksis. Blant annet: I hvilken grad kan en ny, sammenslått kommune benytte seg av avtaler de tidligere kommunene har inngått? Hvilke særlige forhold bør en kommune som er i en endringsprosess ta hensyn til når den gjør innkjøp? Hvilke nye muligheter innebærer en ny og større kommune for innkjøpsfeltet? På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Inventura AS laget en veileder til kommune om anskaffelsesreglene i forbindelse med kommunereformen.

- [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen](#)

4.4.5 Samkjøring av IKT-systemer

Erfarung viser at samkjøring av ulike IKT-systemer er en utfordring ved kommunesammenslåinger, og dette har vært et av de mest kostnadskrevende enkeltområdene.

Mange kommuner samarbeider på ulike måter innenfor IKT-området. Samarbeidet kan omfatte alt fra innkjøp til drift av systemer. På tross av tett interkommunalt IKT-samarbeid, har imidlertid kommunene ofte separate fagsystemer og arkivsystemer. Det er derfor viktig at kommunene på et tidlig tidspunkt lager en strategi for samkjøring av sine ulike IKT-systemer ved en sammenslåing, slik at innbyggerne kan få sine tjenester fra dag én i den nye kommunen. Utfordringer vedrørende anskaffelser vil kunne bli spesielt gjeldende på IKT-området.

4.4.6 Arkiv

Sammenslåing av kommuner får store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, enten den er på papir eller digital. Arkiv fra de nåværende kommunene skal avsluttes og avleveres til depot, og arkiv i de nye kommunene skal etableres. Det er viktig å sette i gang tiltak tidlig i gjennomføringsfasen for å unngå informasjonstap og legge til rette for effektiv forvaltning i den nye kommunen. Kommunene er selv ansvarlig for at arkiv og dokumentasjon (inkludert innholdet i fagsystemer) blir håndtert på rett måte. Arkivverket gir veiledning om hvordan

kommunene kan ivareta dette ansvaret. Veiledningen omhandler blant annet håndtering av eksisterende papirarkiv og digitale arkiv, og etablering av arkiv i den nye kommunen.

- [Les mer på Arkivverkets hjemmesider](#)

4.4.7 Om kommunal planstrategi

[Plan- og bygningsloven § 10-1](#) stiller krav om at kommunestyret skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Dette skal skje minst én gang hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering. Det er ofte hensiktsmessig at forberedelser og arbeidet med kommunal planstrategi starter opp før nytt kommunestyre konstitueres.

Ved sammenslåing av kommuner vil det være behov for å utarbeide nye planer som er tilpasset forutsetningene for den nye kommunen. Når kommunene har fattet vedtak om å slå seg sammen, kan arbeidet med kommunal planstrategi for den nye kommunen forberedes og startes opp.

I [brev fra departementet til kommunene datert 29.04.2015 om kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen](#), gis det råd om hvordan kommunene kan forholde seg til planstrategiarbeidet i denne perioden.

4.4.8 Forholdet til statlige felleskomponenter

En kommunesammenslåing vil også påvirke de tre statlige felleskomponentene matrikkelen, folkeregisteret og enhetsregisteret. Matrikkelen er landets offisielle register for eiendommer, adresser, bygninger og boliger. Statens kartverk har ansvar for denne. Folkeregisteret (Skatteetaten) er oversikten over alle landets innbyggere, og enhetsregisteret (Brønnøysundregisteret) inneholder nøkkelopplysninger om bedrifter og frivillige organisasjoner.

Matrikkelen er det første registeret som må endres i forbindelse med en kommunesammenslåing. Statens kartverk har derfor fått en rolle som koordinator for samhandling og informasjon mellom de ulike statlige registreierne. Kartverket har utviklet en løsning for testing av matrikkeldata slik at kommuner og etater kan kontrollere at tjenestene vil fungere ved en kommunesammenslåing. Sammenslåingen av Stokke, Andebu og Sandefjord er en pilot i dette arbeidet.

Det er også viktig å koordinere samarbeidet mellom statlige etater og involverte kommuner, for å avdekke avhengigheter mellom ulike IT-løsninger på et tidlig tidspunkt. Kartverket kan bistå kommunene med informasjon om endringer som er viktig å ta høyde for etter at kommunene har fattet vedtak om sammenslåing.

- <http://kartverket.no/eiendom/adressering/kommunereformen/>

4.4.9 Informasjon til berørte interesser

Det er viktig at kommunene gir god informasjon til berørte interesser og organisasjoner som blir påvirket av kommunesammenslåinger. For eksempel vil kirkelige fellesråd slås sammen som følge av kommunesammenslåing. Utgifter til sammenslåing av kirkelige fellesråd dekkes innenfor departementets støtte til dekning av kommunenes engangskostnader i reformen.

4.4.10 Samtidig deling og sammenslåing eller sammenslåing og samtidig grensejustering

Kommunereformen er basert på lokale løsninger. I noen tilfeller vil det være ønskelig å justere gjeldende grenser. Grensejusteringer kan, dersom kommunene ønsker det, gjennomføres i forbindelse med en kommunesammenslåing

- [Nærmere om grensejustering/deling.](#)

4.5 Konstituering av nytt kommunestyre (§ 27)

Leder av fellesnemnda skal innkalle til konstituerende kommunestyremøte innen 1. november høsten før sammenslåingen trer i kraft. Funksjonstiden til fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

Kommunestyrene i de opprinnelige kommunene er formelt i funksjon til sammenslåingstidspunktet. Dersom sammenslåingen skjer i forbindelse med ordinært kommunestyrevalg, betyr det at fungeringsperioden forlenges med to måneder. Ansvar og fullmakter er i denne perioden begrenset til nødvendig avslutning av virksomheten i de gamle kommunene.

4.6 Budsjett og regnskap

Det er det nye kommunestyret som skal vedta budsjettet for den nye kommunen. Budsjettet skal vedtas innen 31.12.

Regnskapet for det siste driftsåret til kommunene før sammenslåingen skal godkjennes av kommunestyret i den nye kommunen.

Den nye kommunen vil få utbetalt [reformstøtte](#) når sammenslåingen har trådt i kraft. Størrelsen på støtten avhenger av antall innbyggere i den nye kommunen.

4.7 Kilder for videre fordypning

TF-notat 35/2014 *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing?* fra Telemarksforskning viser erfaringer og innspill fra tidligere sammenslåinger. Erfaringer som kan være til nytte for de prosesser som skal gjennomføres i kommunereformen.

- [Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing?](#)

I rapporten *Å bygge en ny kommune* fra Telemarksforskning gjennomgår gjennomføringsprosessen i fire kommunesammenslutninger. I rapporten beskrives funn fra Bodø/Skjerstad (sammenslått 1.1.2005), Ølen/Vindafjord (1.1.2006), Aure/Tustna (1.1.2006) og Kristiansund/Frei (1.1.2008).

- [Å bygge en ny kommune](#)

Kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord er nå midt i prosessen med å bygge en ny kommune. Fra 1.1.2017 blir disse tre kommunene formelt én kommune; nye Sandefjord kommune.

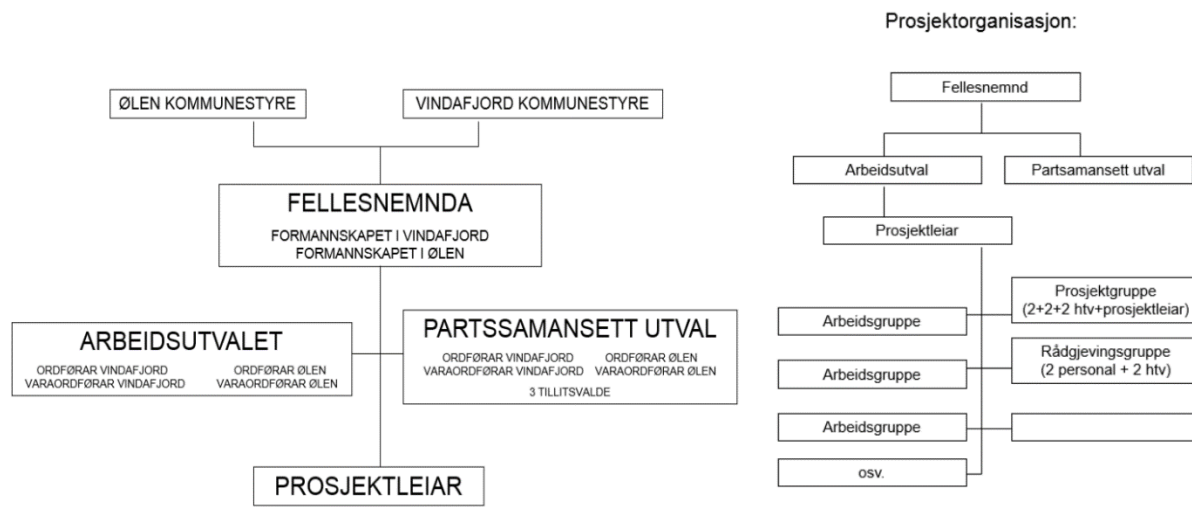
- [Les om hvordan kommunene organiserer sin prosess](#)

4.7.1 Modell for dekning av engangskostnader

Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner):

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20- 49 999 innbyggere	50- 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

4.7.2 Prosjektorganisering Ølen og Vindafjord



4.7.3 Interkommunalt samarbeid – oppsigelse, oppløsning, videreføring

Interkommunalt samarbeid brukes som en betegnelse på ulike former for samarbeid mellom kommuner. Samarbeidet skjer i ulike former, fra det helt uformelle samarbeidet til samarbeid innenfor en definert organisasjonsform, for eksempel et interkommunalt selskap.

Organisasjonsformen avgjør hvordan prosessen for oppsigelse eller oppløsning av samarbeidet må gjennomføres.

Kommuner som har fattet vedtak om sammenslåing må derfor skaffe seg en oversikt over

- hvilke interkommunale samarbeid kommunen deltar i, og
- hvilken form samarbeidene har.

Ved å få en slik oversikt kan kommunen vurdere hvilke samarbeid det er behov for å videreføre i den nye kommunen. For de samarbeidene en kommune skal trekke seg ut av ("oppsigelse"), eller hele samarbeidet skal opphøre ("oppløsning"), gjelder følgende regler:

Samarbeid etter § 27 i kommuneloven

Den enkelte kommune kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold og kreve seg utløst av et interkommunale samarbeid som er etablert etter kommuneloven § 27, hvis ikke annet er avtalt i vedtektene for § 27-samarbeidet, som skal angi vilkår for oppsigelse og avvikling av samarbeidet. Et § 27-samarbeid kan også oppløses hvis alle deltakerne er enig i det.

Det interkommunale styret eller den enkelte deltaker kan bringe en oppsigelse av avtalen om § 27-samarbeid inn for departementet. Hvis samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier det, kan departementet gi pålegg om fortsatt samarbeid og eventuelt fastsette nye vilkår for samarbeidet. Departementet har til nå ikke benyttet seg av denne muligheten.

Inndelingslova § 16 har en særregel om kortere oppsigelsesfrist for uttrede av § 27-samarbeid i forbindelse med grenseendringer: kommuner og fylkeskommuner som er med i

interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, lov om interkommunale selskap eller kommunal særlovgiving kan innen et år fra iverksetting av en grenseendring si opp sitt deltakerforhold, med en frist på 6 måneder. Innen den samme fristen kan også hver av deltakerne kreve at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurdert på nytt.

Vertskommunesamarbeid

Er det interkommunale samarbeidet organisert som et vertskommunesamarbeid etter reglene i kommuneloven kapittel 5 A, gjelder reglene i § 28-1 i ved oppsigelse og oppløsning av vertskommunesamarbeidet. Samarbeidet kan oppløses med øyeblikkelig virkning hvis alle deltakerne er enige om det. Videre kan den enkelte deltakerkommune si opp sitt deltakerforhold med ett års varsel, hvis ikke annet er avtalt mellom deltakerne. Samarbeidet vil da kunne fortsette mellom øvrige deltakere.

Oppsigelsesfristen er ikke til hinder for at en samarbeidskommune trekker seg ut av samarbeidet med øyeblikkelig virkning – dette er den tredje og siste alternativet for opphør eller uttreden av et vertskommunesamarbeid. Slik øyeblikkelig uttreden skjer ved at samarbeidskommunen trekker tilbake den myndigheten den har delegert til vertskommunesamarbeidet. Ved slik øyeblikkelig uttreden vil vertskommunen ha krav på det vederlag samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppsigelsestiden. Det skal fastsettes nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet i samarbeidsavtalen, for eksempel en annen oppsigelsesfrist.

Samarbeid i interkommunalt selskap

Et interkommunalt selskap er regulert av lov om interkommunale selskaper ("iks-loven"). Hovedreglene i loven er at den enkelte deltaker kan si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette med ett års skriftlig varsel, med mindre noe annet er fastsatt i selskapsavtalen. Deltakerne kan også vedta oppløsning av selskapet dersom alle er enige om det, men oppløsningen krever godkjenning fra departementet.

I likhet med det som gjelder for § 27-samarbeid, kan oppsigelse fra samarbeid etter iks-loven bringes inn for departementet, og departementet kan gi pålegg om at deltakerforholdet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom, eller inntil videre, hvis samfunnsmessige interesser, herunder hensynet til publikum i en eller flere av de deltakende kommuner eller fylkeskommuner, eller hensynet til de enkelte deltakere, tilsier det.

Tilsvarende som for § 27-samarbeid gjelder særregelen i inndelingslova § 16 også ved oppsigelse fra samarbeid i et interkommunalt selskap i forbindelse med grensejustering. Deltakerne kan innen et år fra iverksetting av en grenseendring si opp sitt deltakerforholdet, med en frist på 6 måneder, og hver av deltakerne kan kreve at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurdert på nytt.

Løsere, avtalebaserte samarbeid

Ved et samarbeid som ikke er organisert etter de etablerte samarbeidsformene, men i en avtale mellom samarbeidspartene, er det samarbeidsavtalen som regulerer hvordan oppsigelse eller oppløsning av samarbeidet skal skje. Oppstår det spørsmål som ikke er direkte regulert i avtalen, må svarene finnes etter en tolkning av avtalen og kontraktsrettslige prinsipper.

4.7.4 Grensejustering og deling

Grensejustering innebærer at et område bli flyttet fra en kommune til en annen. Deling av en kommune innebærer at to eller flere omtrent like deler av en kommune slår seg sammen med andre kommuner. I høringsnotatet om endringer i inndelingslova foreslår departementet at grensejustering innebærer at områder som omfatter inntil 10 prosent av innbyggerne stort sett alltid vil bli behandlet som grensejustering, og områder som består av mer enn 25 prosent av innbyggerne stort sett alltid vil bli behandlet som kommunedeling. Departementet vil gjøre en særskilt vurdering i hver enkelt sak.

Dermed kan det etableres nye kommuner som består av hele og deler av gamle kommuner. En deling og samtidig sammenslåing vil kreve litt flere formelle prosesser enn en kommunesammenslåing og samtidig grensejustering.

Deling og samtidig sammenslåing

Dersom to omtrent like store deler av en kommune går i hver sin retning, vil disse endringene bli behandlet som to ulike sammenslåinger.

Eksempel: Nordbygda og Sørbygda i kommune A er omtrent like store. Nordbygda ønsker å bli en del av kommune B og Sørbygda ønsker å bli en del av kommune C.

Da vil det gjennomføres to separate sammenslåingsprosesser som resulterer at tre kommuner blir til to nye kommuner: nye kommune AB og nye kommune AC. Lokalpolitikere fra kommune A vil delta i felles kommunestyremøte og fellesnemnd i begge tilfellene.

Begge kommunene vil få økonomiske virkemidler i kommunereformen. Dersom det etableres nye kommuner som består av deler av nåværende kommuner, vil antall innbyggere i de enkelte delene være utgangspunktet for beregning av hvor stor andel av kommunen som går inn i en sammenslåing. Størrelsen på de økonomiske virkemidlene til de enkelte kommunene fastsettes i utgangspunktet ut fra de samme andelene.

Dersom kommunene selv ønsker det vil det være naturlig å gjennomføre et økonomiske oppgjør for å fastsette verdien i de ulike geografiske områdene av kommune A.

Sammenslåing og samtidig grensejustering

Dersom det er en mindre del av en kommune som ønsker å gå i en annen retning i forbindelse med en kommunesammenslåing, kan det være hensiktsmessig å gjennomføre en grensejustering i forbindelse med sammenslåingen.

Eksempel: Det bor 500 innbyggere i Nordbygda og 5000 innbyggere i Sørbygda i kommune A. Størrelsesforholdet vil få betydning for prosessene ved de sammen retningsvalgene. Nordbygda ønsker å gå sammen med kommune B og Sørbygda ønsker å gå sammen med kommune C.

Her vil det være hensiktsmessig med en sammenslåingsprosess mellom kommune A og kommune C, samtidig som det gjennomføres en grensejustering mellom kommune A og kommune B. Resultatet blir en ny kommune AC og en litt større kommune B.

Kommune AC vil få økonomiske virkemidler i kommunereformen som om det er gjennomført en sammenslåing av to hele kommuner.

Kommune B vil ikke få økonomiske virkemidler.

Dersom kommunene selv ønsker det vil det være naturlig å gjennomføre et økonomiske oppgjør for å fastsette verdien i de ulike geografiske områdene av kommune A.

Økonomiske oppgjør ved grensejustering og deling, inndelingslova §§18-24

I alle saker som gjelder grensejustering og deling er det opp til kommunene selv å avgjøre om det skal gjennomføres et økonomisk oppgjør. Fylkesmannen kan bistå ved behov. Dersom kommunene ikke blir enige, skal det økonomiske oppgjøres fastsettes ved skjønn. Nærmere regler om skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda er gitt i §§ 23 og 24.

4.7.5 Reformstøtte

Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, med et minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 millioner kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen.

Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner):

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 millioner
15 000- 29 999 innbyggere	20 millioner
30 000- 49 999 innbyggere	25 millioner
Over 50 000 innbyggere	30 millioner

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H-2357 B
Forsidebilde: Colourbox
Omslag: DSS - 12/2015