

Rapport

Kommunedelinger 2024 Erfaringer og inndelingslova

Laget for

Kommunal- og distriktsdepartementet

Desember 2024

lund § co

Innhold

Forord.....	4
1 Innledning.....	5
1.1 Innhold, begreper og hovedkonklusjoner.....	5
1.2 Metode og fremgangsmåte.....	6
2 Oversikt over delingsprosessene.....	8
2.1 Innledning.....	8
2.2 Delingen av Viken fylke.....	8
2.3 Delingen av Vestfold og Telemark fylke.....	11
2.4 Delingen av Troms og Finnmark fylke.....	14
2.5 Delingen av Ålesund kommune.....	17
3 Rettslige rammer.....	19
3.1 Innledning.....	19
3.2 Ulike typer delingssaker og terminologi.....	19
3.3 Inndelingsloven § 17 og delingsforskriftene.....	20
3.4 Rundskrivene.....	21
3.5 Regler for gjennomføring av delingsprosessen.....	22
3.6 Virkninger av en deling.....	24
3.7 Det økonomiske oppgjøret ved delinger.....	25
4 Praktiske erfaringer fra gjennomføring av delingsprosessene.....	27
4.1 Innledning.....	27
4.2 Vedtakelse av delingsforskriftene.....	27
4.3 Prosjektorganisering.....	28
4.4 Funksjonsperiode og fullmakter.....	31
4.5 Ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell.....	33
4.6 Endringer av eksisterende avtaler og inngåelse av nye nødvendige avtaler.....	34
4.7 Endringer i eksisterende samarbeids- og selskapsavtaler for eksisterende samarbeid og inngåelse av nye interkommunale samarbeid.....	35
4.8 Arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap.....	36
4.9 Arbeid med foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital.....	38
4.10 Gjennomføring av valg til nye fylkesting og kommunestyre høsten 2023.....	41
4.11 Vurderinger og oppsummering av viktigste utfordringer og suksessfaktorer.....	41
5 Erfaringer med og vurderinger av det juridiske rammeverket.....	44
5.1 Innledning.....	44
5.2 Forskriftshjemmelen i § 17 og delingsforskriftene.....	44
5.3 Er det behov for ytterligere regulering av gjennomføringen av rene delingsprosesser?.....	47
5.4 Ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell.....	50
5.5 Funksjonsperiode og fullmakter.....	52
5.6 Økonomisk oppgjør.....	55
5.7 Arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap.....	56
5.8 Andre erfaringer knyttet til det juridiske rammeverket.....	56
5.9 Oppsummering av det juridiske rammeverket.....	57
6 Konklusjon og anbefalinger.....	60
Referanser.....	61

Oversikt over figurer

Figur 1: Tidslinje for søknader om deling og Stortingets vedtak.....	8
Figur 2: Tidslinje for deling av Viken.....	10
Figur 3: Tidsplan for prosjektet "Vi bygger nye fylkeskommuner" fra Vestfold og Telemark fylkeskommunes Prosjektplan 15. august 2022.....	12
Figur 4: Tidslinje for deling av Vestfold og Telemark	14
Figur 5: Administrativ organisering av delingen av Troms og Finnmark. Kilde: Hovedprosjekt oppdeling – TFK - revidert per 22.3.2022.....	15
Figur 6: Tidslinje for deling av Troms og Finnmark	16
Figur 7: Tidslinje for deling av Ålesund.....	18
Figur 8: Tidslinje for vedtakelse av delingsforskriftene.....	27
Figur 9: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var prosjektorganiseringen en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.	28
Figur 10: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var funksjonsperiode og fullmakter en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.	31
Figur 11: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var ansettelse av (fylkes)kommunedirektør og annet nøkkelpersonell en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.....	33
Figur 12: Spørreundersøkelse: I hvilke grad var endringer i eksisterende avtaler og inngåelse av nye nødvendige avtaler en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.....	34
Figur 13: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var endringer av eksisterende samarbeids- og selskapsavtaler og inngåelse av nye interkommunale samarbeid en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.	35
Figur 14: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.	36
Figur 15: Spørreundersøkelsen: I hvilken grad var arbeid med foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.....	39
Figur 16: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var valg til nytt fylkesting og kommunestyre høsten 2023 en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.....	41

Forord

Den 14. juni 2022 vedtok Stortinget deling av Troms og Finnmark fylke til Troms fylke og Finnmark fylke, Vestfold og Telemark fylke til Vestfold fylke og Telemark fylke, Viken fylke til Østfold, Buskerud og Akershus fylker og Ålesund kommune til nye Ålesund og Haram kommuner. Delingene trådte i kraft 1. januar 2024.

I forbindelse med kommunereformen i 2020 var det flere kommuner som ble delt og de ulike delene ble lagt til andre og større kommuner, jf. inndelingsloven § 3 andre ledd bokstav b. Det er imidlertid lite erfaring med deling av kommuner til to eller flere nye, selvstendige enheter, jf. inndelingsloven § 3 andre ledd bokstav a. For kommuner skjedde dette sist på 1970-tallet og for fylkeskommuner er det ikke skjedd i nyere tid.

Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt Advokatfirmaet Lund & Co og BDO i oppdrag å kartlegge og dokumentere de erfaringene med delingene som skjedde 1. januar 2024. Kartleggingen gjelder både erfaringer med den praktiske gjennomføringen og det juridiske rammeverket. I konkurransegrunnlaget står det:

«Det skal innhentes erfaringer med bruk av inndelingsloven og delingsforskrifter gitt med hjemmel i loven. Det skal også gis en analyse av hvor godt loven og delingsforskriftene har fungert som et juridisk rammeverk for delingene. På bakgrunn av erfaringsinnhenting og analysen, skal det gis en vurdering av om inndelingsloven og delingsforskriftene har vært hensiktsmessig utformet for delinger, blant annet om det er regler som mangler og/eller om det er bestemmelser som er ufullstendige eller tvetydige. Det skal også innhentes systematisert kunnskap om den praktiske gjennomføringen av delingene, blant annet hvordan prosessene har vært organisert, vesentlige forskjeller i dette og hva de ulike erfaringene har vært. I dette ligger det også å få belyst hvordan fylkeskommunene og kommunene har brukt handlingsrommet innenfor rammene av kommuneloven og inndelingslovens/delingsforskriftens regler.»

Erfaringsinnhenting skal blant annet brukes til å evaluere og eventuelt revidere inndelingsloven, samt å vurdere behovet for veiledningsmaterieill.

Prosjektet har vært ledet av Silje Aga Rogan i Lund & Co. Fra Lund & Co har ellers Lasse Gommerud Våg og Stig Even Jakobsen deltatt. Fra BDO har Øistein Harsem, Thomas Axelsen og Bendik Rød Karlsson deltatt.

Lund & Co og BDO takker Kommunal- og distriktsdepartementet for et spennende oppdrag og et godt samarbeid! Vi takker også alle i kommunene og fylkene som har bidratt med informasjon!

Oslo, desember 2024

Lund & Co DA

1 Innledning

1.1 Innhold, begreper og hovedkonklusjoner

Her i kapittel 1 vil vi presentere innholdet i rapporten og hvilke metoder og fremgangsmåter vi har brukt for å innhente informasjon om delingsprosessene.

I kapittel 2 gir vi en oversikt over delingsprosessene i hver av de fire kommunene, herunder kort hvordan de forberedte delingen og organiserte seg, hvilken styreform de har gått til og fra, hvordan det økonomiske oppgjøret har gått.

I kapittel 3 presenterer vi de rettslige rammene for delingen, det vil si de viktigste reglene i inndelingsloven, delingsforskriftene og rundskrivene til delingsforskriftene.

I kapittel 4 utfyller vi beskrivelsen av delingsprosessene og erfaringene fra prosessene, basert på informasjonen vi har mottatt i spørreundersøkelser og intervjuer med de som deltok i prosessene, samt dokumenter fra kommunene og departementet. Det overordnede inntrykket av prosessene er at det har vært et betydelig tidspress, kostnadene har vært store, det har vært svært mye arbeid knyttet til gjennomføring av delingsprosessene. Delingsprosessene har vært mer krevende enn sammenslåingene. Arbeidet med delingsprosessene har i stor grad gått på bekostning av andre oppgaver, både drift og utvikling i kommunene. Fordeling av fullmakter mellom ny og gammel organisasjon eller ny og gammel ledelse skiller seg ut som et område der det har vært flere både prinsipielle og praktiske utfordringer. Imidlertid synes likevel alle de fire kommunene å ha lyktes med å gjennomføre prosessen og etablere nye kommuner. Kun én av delingene har endt med tvist om det økonomiske oppgjøret.

I kapittel 5 vurderer vi det juridiske rammeverket på grunnlag av informasjonen i kapittel 2 og 4. Det overordnede inntrykket er at kommunene har vært godt fornøyd med de rettslige rammene. Delingsforskriftene og rundskrivene har gitt de rammene kommunen har trengt for å få til gode prosesser. Vi foreslår likevel enkelte endringer og peker på spørsmål det kan være grunn til å vurdere nærmere. Vi foreslår blant annet mer regulering av rene delingssaker i loven, herunder å flytte regulering fra delingsforskriftene til loven. Årsaken er blant annet at delingsforskriftene nødvendigvis vil foreligge relativt sent i prosessen, det vil si etter at delingen

Sentrale begreper i rapporten:

«**Kommune**» bruker vi om både kommuner og fylkeskommuner med mindre noe annet fremgår av sammenhengen.

«**Grenseendring**» er en fellesbetegnelse på sammenslåing og deling av kommuner, samt justering av grenser, jf. inndelingslova § 3.

«**Ren deling**»: Kommunedeling der det opprettes nye selvstendige kommuner, jf. § 3 bokstav a.

«**Splittspleising**»: Kommunedeling der delene blir slått sammen med andre kommuner, jf. § 3 bokstav b.

er vedtatt og høring av forslag til forskriftene er gjennomført. Planleggingen av delingsprosjektet i kommunen vil formodentlig starte allerede i forbindelse med søknaden om deling, og da legger regulering i loven bedre til rette for at kommunene kan planlegge prosessen med kjente rammer fra starten. Videre foreslår vi å innføre «delingsutvalg», tilsvarende fellesnemndene for sammenslåingssaker. Å innføre et delingsutvalg legger blant annet til rette for at man kan lovregulere delegering i delingssaker som avviker fra kommuneloven. Videre mener vi at det vil være hensiktsmessig å regulere fullmakter og funksjonsperioder direkte i loven. Vi foreslår også at det utarbeides en veileder som kan lette kommunens arbeid ved eventuelle fremtidige delingssaker.

1.2 Metode og fremgangsmåte

1.2.1 Juridisk metode

Ved beskrivelsen av gjeldende rett har vi benyttet alminnelig rettsdogmatisk metode. Når vi peker på mulige behov for lovendringer, beveger vi oss forbi rettsdogmatikken. Rettssystemet tjener likevel som en ramme for våre vurderinger og forslag ettersom vi bygger på alminnelige rettslige prinsipper og verdier, som effektivitet, rettssikkerhetshensyn, kommunalt selvstyre, sammenhengen i regelverket og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter. Vi har også lagt vekt på hensynet til en forståelig og klar lovtekst.

1.2.2 Metode for kartlegging av erfaringer

Vi har brukt tre metoder for å kartlegge erfaringer fra delingsprosessene:

- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomført 16 intervjuer med prosjektledere/kommunedirektører, kommuneadvokater og folkevalgte som på ulike måter var involvert i delingsprosessene. Det er intervjuet representanter fra alle delingsprosessene. Det er intervjuet flest representanter som var involvert i Viken-delingen, og færrest som var involvert i delingen av Troms og Finnmark. Intervjuene er gjennomført etter en semistrukturert metode, der spørsmålene har blitt sendt ut på forhånd.

Det er sendt ut en spørreundersøkelse til 43 personer. Mottakerne av spørreundersøkelsen har vært prosjektledere, kommunedirektører, kommuneadvokater og folkevalgte som på ulike måter var involvert i delingsprosessene. 26 personer, tilsvarende 60 prosent, har svart på undersøkelsen. En svakhet ved undersøkelsen er at enkelte grupper kan være overrepresentert og andre grupper underrepresentert, noe som kan gi skjevheter i svarene med hensyn til hva som vektlegges eller hvilket perspektiv som legges til grunn. Vi har derfor ikke lagt tung vekt på spørreundersøkelsen, men heller brukt den som et utgangspunkt for diskusjon i intervjuene. Flere av mottakerne av spørreundersøkelsen har også blitt intervjuet.

Vi har også fått tilsendt store mengder dokumentasjon knyttet til de ulike delingsprosessene. Denne dokumentasjonen sier lite om erfaringer fra prosessene, men tegner et bilde av hvordan

de ble organisert. Det er imidlertid stor variasjon i hvor mye dokumentasjon og hvilke dokumenter vi har fått om de ulike delingene. Det har også variert hvor lett det er å finne tilbake til dokumenter fra de delte kommunene på andre måter.

2 Oversikt over delingsprosessene

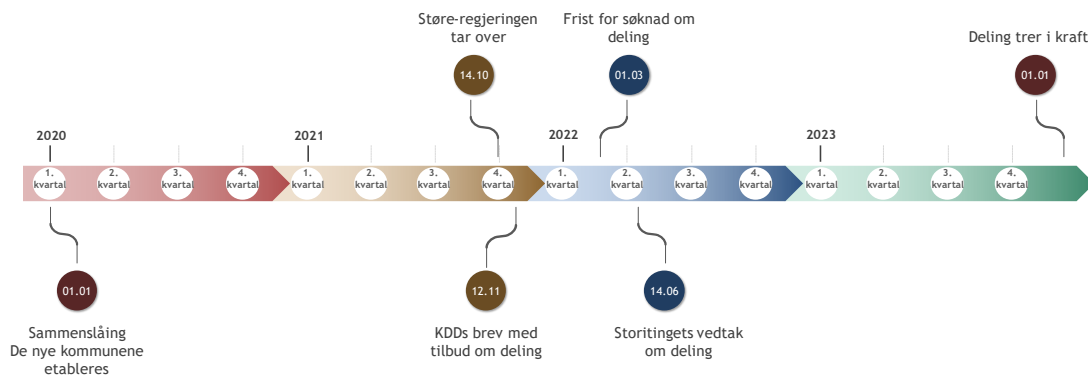
2.1 Innledning

Ved Stortingets vedtak 8. juni 2017 ble en rekke kommuner slått sammen med virkning fra 1. januar 2020. Det ble samtidig vedtatt at Norge skulle ha 11 fylker mot 19 fylker tidligere. Det var lokal motstand mot flere av disse sammenslåingene.

I regjeringserklæringen 13. oktober 2021 fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, kjent som Hurdalsplattformen, sto det at regjeringen vil «oppløse tvangssammenslåtte kommuner som sender søknad etter vedtak i henholdsvis fylkesting eller kommunestyre». ¹ Med «tvangssammenslåtte» mente regjeringen kommuner som Stortinget i 2017 vedtok å slå sammen, og hvor ett eller flere av de involverte kommunestyrene eller fylkestingene hadde fattet vedtak om at de ikke ønsket sammenslåing.

Den 12. november 2021 sendte kommunal- og distriktsministeren brev til de aktuelle kommunene med informasjon om prosess og tidsplan for eventuelle delinger. Fristen for å søke om deling ble satt til 1. mars 2022. Departementet ba kommunene om at en utredning av konsekvensene av deling skal legges ved en søknad om deling. Kommunal- og distriktsdepartementet mottok søknader om deling fra fylkestingene i Troms og Finnmark, Viken og Vestfold og Telemark og kommunestyret i Ålesund.

Utredningene fra fylkeskommunene er lagt til grunn for proposisjonen om deling i Prop. 113 LS (2021-2022). Kommunal- og forvaltningskomiteen avga sin innstilling til Stortinget 3. juni 2022. Stortinget fattet 14. juni 2022 vedtak om deling. Delingene trådte i kraft 1. januar 2024.



Figur 1: Tidslinje for søknader om deling og Stortingets vedtak

2.2 Delingen av Viken fylke

2.2.1 Frem til søknad om deling mars 2022

Viken fylkeskommune var parlamentarisk styrt. Flertallet etter fylkestingsvalget i 2019 besto av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti. Allerede i

¹ (Ap og SP, 2021)

styringsplattformen for Viken Fylkeskommune 1. oktober 2019 var flertallet enig om at «fylket Viken er en lite hensiktsmessig konstruksjon» og om at «fylkesrådet [ville] legge frem en sak for fylkestinget med anmodning til Stortinget om å oppløse Viken» dersom det ble rødgrønt flertall på Stortinget etter valget i 2021.² Det ble videre bestemt å ikke investere i nytt fylkeshus i påvente av Sttingsvalget.

Fylkesrådet i Viken fattet 14. oktober 2021, det vil si dagen etter at Hurdalsplattformen ble presentert, vedtak om det skulle fremmes sak for fylkestinget med anmodning til Stortinget om å oppløse Viken, og at dette skulle utarbeides en utredning om konsekvensene ved deling. Utredningen skulle ta utgangspunkt at delingen skulle følge de tidligere fylkesgrensene.

Det ble utarbeidet en rapport fra administrasjonen som 17. desember 2021 ble lagt ut på høring i kommunene, innbyggerne og ansatte i Viken fylkeskommune med høringsfrist 1. februar 2022. Det ble også avholdt fire høringsmøter i høringsperioden.

Etter høringen fattet fylkestinget i Viken 23. februar 2022 vedtak om å sende søknad til Stortinget om deling av Viken fylkeskommune til tre nye fylker, Akershus, Buskerud og Østfold, med forslag til nye fylkesgrenser. I etterkant av fylkestingets vedtak behandlet flere kommuner i Viken sak om hvilket fylke kommunen ønsker å høre til etter deling av Viken. Kommunal- og distriktsdepartementet mottok 7. mars 2022 søknad om deling fra Viken fylkeskommune.

2.2.2 Fra søknad til vedtak om deling på Stortinget før sommeren 2022

I fylkestingsmøte 30. mars 2022 nedsatte ble det nedsatt geografiske utvalg etter kommuneloven § 5-7 for hver av de tre nye fylkeskommunene. Utvalgene sprang ut fra fylkestinget. Hvert utvalg behandlet saker som angikk sin respektive nye fylkeskommune, men hadde kun innstillende myndighet. Saksgangen var at fylkesrådet fremmet saker for de geografiske utvalgene, som deretter ga sin anbefaling til komité for finans, administrasjon og klima i Viken, som igjen innstilte til fylkestinget.

Administrativt ble delingen organisert som et prosjekt med en rekke hovedaktiviteter, som var enten virksomhetsovergrepene eller spesifikke for hvert rådsområde. De virksomhetsovergrepene hovedaktivitetene var følgende: Etablering og organisering av politiske organer, Felles[tjenester] for alle rådsområder, HR-området, Digitaliseringsområdet og Økonomiområdet. De spesifikke rådsområdene det ble definert hovedaktiviteter for var følgende: Fylkesrådsleders kontor, Finans og administrasjon, Utdanning og kompetanse, Plan, klima og miljø, Samferdsel, Næring og tannhelse, og Kultur og mangfold. I tillegg ble det definert flere hovedaktiviteter knyttet til avvikling av Viken fylkeskommune, herunder regnskap, revisjon, arkiv o.l.

Proessen med å ansette ny administrativ ledelse til de nye kommunene begynte før sommeren 2022. Fylkestinget tok 23. juni 2022 også foreløpig stilling til hvilken styringsform de nye kommunene skulle ha før sommeren. Akershus skulle ha parlamentarisk styringsform, mens Buskerud og Østfold skulle ha formanskapsmodell.

² (Ap, Sp, MDG og SV, 2019)

Stortinget fattet 14. juni 2022 vedtak om deling. Delingen skulle i utgangspunktet følge de gamle fylkesgrensene som gjaldt fram til 2020, men blant annet Lunner og Jevnaker kommuner som frem til 2020 hadde vært en del av Oppland fylke og deretter Viken, ble en del av Akershus fylke.

2.2.3 Fra delingsvedtak på Stortinget til delingen 1. januar 2024

I september 2022 ansatte Viken kommune de tre kommende kommunedirektørene for Akershus, Buskerud og Østfold. De ble ansatt i stillingen som prosjektledere og fikk formelt tittelen som kommunedirektører fra 1. januar 2024. I midten av november 2022 ble også den øvrige toppledelsen, det vil si fylkesdirektører og avdelingsdirektører, ansatt. Arbeidet med å innplassere medarbeidere startet også høsten 2022 og ble avsluttet våren 2023.

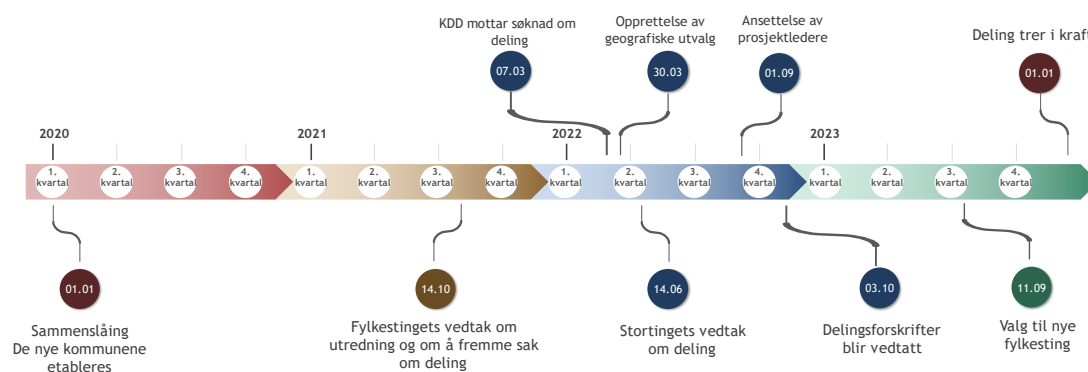
Viken fylkeskommune søkte i november 2022 om å få dekket delingskostnader på 377 millioner kroner. Dette ble innvilget i mai 2023 i forbindelse med revidert budsjett.

Valg til nye fylkesting ble gjennomført 11. september 2023. I Akershus og Buskerud ble nye fylkesting konstituert i løpet av oktober. I Østfold ble valget kjent ugyldig 4. oktober 2023 fordi det hadde manglet stemmesedler i ett stemmelokale i Moss. Nytt valg i Østfold ble gjennomført 27. november 2023, hvilket forsinket konstitueringen av nytt fylkesting for Østfold fylkeskommune. Det fikk flere konsekvenser for delingsprosessen, blant annet at kompetanse ikke ble overført til nytt fylkesting i Østfold i oktober 2023 som planlagt. Det måtte også gjøres flere unntak for frister med videre i delingsforskriften for Viken som følge av den forsinkede konstitueringen.

2.2.4 Etter delingen

Etter delingen er Østfold fylkeskommune styrt etter en formannskapsmodell. Fylkesordføreren er fra Arbeiderpartiet og fylkesvaraordføreren fra Senterpartiet. Akershus fylkeskommune er parlamentarisk styrt av et flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti. Buskerud fylkeskommune er styrt etter formannskapsmodellen med fylkesordfører fra Høyre og fylkesvaraordfører fra Fremskrittspartiet.

Det økonomiske oppgjøret etter delingen var klart i juni 2024.



Figur 2: Tidslinje for deling av Viken

2.3 Delingen av Vestfold og Telemark fylke

2.3.1 Frem til søknad om deling februar 2022

Vestfold og Telemark fylkeskommune var parlamentarisk styrt av et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, med støtte fra Miljøpartiet De Grønne og Rødt. Vestfold hadde opprinnelig vært for sammenslåingen i 2020, mens Telemark hadde vært mot.

Fylkestinget i Vestfold og Telemark fattet 15. desember 2021 vedtak om at fylkesdirektøren til fylkestingets møte 15. februar 2022 skulle legge frem sak om eventuell søknad om deling av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det skulle gjennomføres en høring blant fylkets kommuner og «sivilsamfunnet». Det skulle ikke gjennomføres folkeavstemning.

Til grunn for behandlingen av saken og høringen utarbeidet administrasjonen i fylkeskommunen rapporten «Beslutningsgrunnlag – konsekvenser av å avvike Vestfold og Telemark fylkeskommune og opprette to nye fylkeskommuner».

Rapporten fra administrasjonen var på høring hos kommunene, «sivilsamfunnet» og blant ansatte i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det ble sendt høringsbrev 4. januar 2022 til kommunene med høringsfrist 27. januar 2022. Høringsdokumentene ble samtidig gjort tilgjengelig for alle på fylkeskommunens hjemmesider.

Fylkestinget i Vestfold og Telemark fattet 15. februar 2022 vedtak om å søke departementet om deling av fylket med virkning fra 1. januar 2024. Det var et stort flertall for delingen. Kommunal- og distriktsdepartementet mottok 18. februar 2022 søknad fra Vestfold og Telemark fylkeskommune om deling av fylket i to nye enheter, Vestfold fylke og Telemark fylke.

2.3.2 Fra søknad til vedtak om deling på Stortinget før sommeren 2022

Fylkestinget opprettet 15. mars 2022 to geografiske utvalg etter kommuneloven § 5-7, omtalt som «hovedutvalg» i forbindelse med delingen: et for Vestfold og et for Telemark. Utvalgene ble forelagt alle saker som berørte etableringen av de to nye fylkeskommunene til opprettelsen, og innstilte til fylkestinget i disse sakene.

I mai og juni startet Vestfold og Telemark fylkeskommune arbeidet med å rekruttere kommunedirektører til de nye fylkeskommunene, og tilsettingsutvalg ble nedsatt av fylkestinget i møte 14. juni 2022.

Stortinget fattet 14. juni 2022 vedtak om at Vestfold og Telemark fylke blir delt i to nye fylker fra 1. januar 2024.

2.3.3 Fra delingsvedtak på Stortinget til deling 1. januar 2024

Vestfold og Telemark fylkeskommune utarbeidet en prosjektplan for delingen 15. august 2022 og vedtok denne i fylkestinget 20. september 2022. Planen beskrev blant annet rettslige rammer, organisering, roller, ansvar og økonomi. Det ble også lagt en tidsplan med tre faser, hvor det

fremgår at man så for seg at de nye fylkeskommunene langt på vei skulle være «bygd» før konstitueringen av nye fylkesting i oktober 2023. I rapporten er følgende illustrasjon inntatt:



Figur 3: Tidsplan for prosjektet "Vi bygger nye fylkeskommuner" fra Vestfold og Telemark fylkeskommunes Prosjektplan 15. august 2022

I perioden fra høsten 2022 og frem til valget i 2023 skulle det i henhold til planen blant annet ansettes to nye fylkesdirektører i rollen som prosjektledere og fastsettes nye administrative strukturer med innplassering av ledere. I tillegg skulle overføringen av ansatte fra gamle til nye fylkeskommuner forberedes.

I oktober 2022 ansatte fylkeskommunen de to kommende kommunedirektørene for Vestfold og Telemark. De ble ansatt i stillingen som prosjektledere og fikk formelt tittelen som kommunedirektører først fra 1. januar 2024.

Den 13. desember 2022 fattet fylkestinget i Vestfold og Telemark et delegeringsvedtak til daværende fylkesdirektør som la til rette for videre delegasjon til prosjektlederne for de nye kommunene.

Fylkestingets delegeringsvedtak 13. desember 2022

«Det treffes følgende vedtak:

1. Fylkesdirektør i Vestfold og Telemark fylkeskommune delegeres myndighet til å ansette nøkkelpersonell for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune, jfr. forskriften § 5. Myndigheten kan delegeres videre til personer i administrasjonen, herunder nye prosjektledere/fylkesdirektører for etableringen av nye fylkeskommuner.
2. Fylkesdirektør i Vestfold og Telemark fylkeskommune delegeres myndighet til å inngå nødvendige avtaler for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune, jfr. forskriften § 8. Myndigheten kan delegeres videre til personer i administrasjonen, herunder nye prosjektledere/fylkesdirektører for etableringen av nye fylkeskommuner. Myndigheten varer frem til de nye fylkesting er konstituert.
3. Fylkesdirektør i Vestfold og Telemark fylkeskommune delegeres myndighet til å fastsette hvordan historiske og aktive arkiv skal håndteres ved delingen, jfr. forskriften § 16. Myndigheten kan delegeres videre til personer i

administrasjonen, herunder nye prosjektledere/fylkesdirektører for etableringen av nye fylkeskommuner.»

Kompetansen ble delegert videre fra fylkesdirektøren til prosjektlederne blant annet i vedtak 6. februar 2023. Vedtaket gjorde det mulig for prosjektlederne å ansette personell i Vestfold og Telemark fylkeskommune med varighet over i 2024, det vil si ansatte som var tiltenkt de nye fylkeskommunene. Fullmakten gikk ut over å ansette nøkkelpersonell.

I nok et delegeringsvedtak 19. juni 2023 fra daværende fylkesdirektør til prosjektlederne ble det bestemt at alle medarbeidere skulle rapportere og forholde seg til ledelsen i de nye fylkeskommunene fra 1. september 2023.

Fylkesdirektørens delegeringsvedtak 19. juni 2023

«For å oppfylle disse formål delegeres herved derfor følgende myndighet fra fylkesdirektør Arve Semb Christophersen (Vestfold og Telemark fylkeskommune) til prosjektleder for bygging av ny fylkeskommune, og kommende fylkesdirektør i Telemark fylkeskommune, Ketil Reed Aasgaard.

- 1. Forberede saker som skal legges frem for fylkestinget i nye Telemark fylkeskommune, der første konstituerende fylkesting er innen utgangen av oktober 2023.*
- 2. Ha daglig ansvar for personale/medarbeidere som skal følge over til Telemark fylkeskommune fra 1. januar 2024. Dette omfatter organisering og styring avarbeidsoppgaver.*
- 3. Prosjektleder og kommende fylkesdirektør Ketil Reed Aasgaard får fullmakt til å inngå nødvendige avtaler på vegne av Telemark fylkeskommune jfr. delingsforskriften § 8. Dette gjelder fra 15. juni 2023 frem til konstitueringen av nytt fylkesting.»*

Tilsvarende ble vedtatt for prosjektlederen for nye Vestfold fylkeskommune.

Vestfold og Telemark fylkeskommune søkte om å få dekket delingskostnader på 150 millioner kroner. Dette ble innvilget i forbindelse med revidert budsjett i mai 2023.

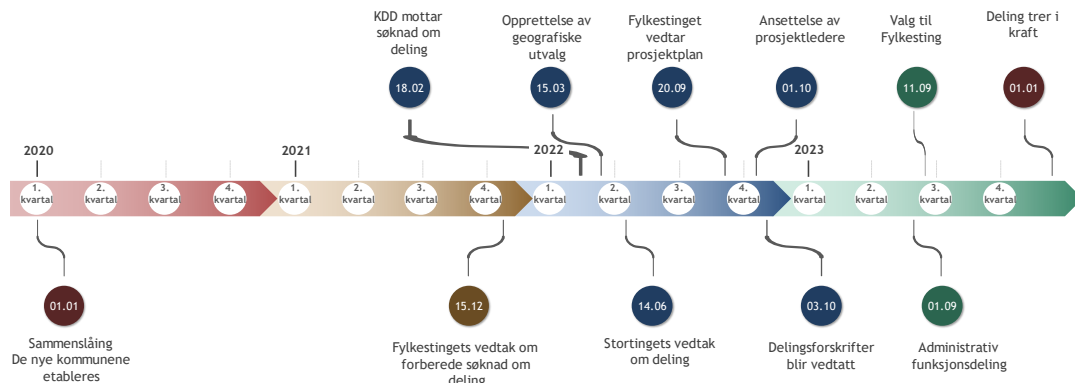
Administrativt ble det opprettet et hovedprosjekt med fem delprosjekter som hadde egne delprosjektledere. Disse fem var: politisk organisering og valg, HR, økonomi, digitale tjenester, samt samarbeid. Det var en egen prosjektleder for hovedprosjektet frem til 1. september 2023.

Valg til nye fylkesting ble gjennomført 11. september 2023, og konstitueringen av nye fylkesting ble gjennomført som normalt i løpet av oktober 2023.

2.3.4 Etter delingen

Begge de to nye fylkeskommunene er styrt etter formannskapsmodellen etter delingen. Telemark fylkeskommune har fått ordfører fra Arbeiderpartiet og Vestfold fylkeskommune fra Høyre.

Det økonomiske oppgjøret etter delingen var klart 18. juni 2024.



Figur 4: Tidslinje for deling av Vestfold og Telemark

2.4 Delingen av Troms og Finnmark fylke

2.4.1 Frem til søknad om deling februar 2022

Troms og Finnmark fylkeskommune ble styrt etter en parlamentarisk modell og av et fylkesråd bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Motstanden mot sammenslåingen hadde vært sterk særlig i Finnmark, og Troms og Finnmark fylkeskommune begynte allerede forberedelsene av en deling i tidlig i 2020.

Fylkestinget fattet 14. desember 2021 formelt vedtak om å gjennomføre en prosess om deling av fylkeskommunen. Dette var etter at kommunene hadde mottatt tilbud om deling i brev 12. november 2021 fra Kommunal- og distriktsdepartementet, men før fristen for søknad deling 1. mars 2022.

Det ble samtidig, i desember 2021, vedtatt å opprette tre utvalg etter kommuneloven § 5-7: organisasjonsutvalg Troms, organisasjonsutvalg Finnmark og utvalg for fellessaker. Utvalgene fikk innstillingsrett til fylkestinget på saker som kom via fylkesrådet og som omhandlet reetablering av henholdsvis Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune. Samtidig ba fylkestinget fylkesrådet om å «igangsette et funksjonelt skille i administrasjonen [fordelt på nye Troms og nye Finnmark] som sikrer en effektiv oppdelingsprosess.» I den samme saken fremgår det at et funksjonelt skille forutsetter:

- Deling av budsjettet mellom Troms og Finnmark, fra 1. januar 2022 så langt det er mulig
- Delegerede fullmakter må fordeles mellom Troms og Finnmark
- Samordning av saker fra Troms og Finnmark til politisk nivå

Vedtak om delegasjon i desember 2021

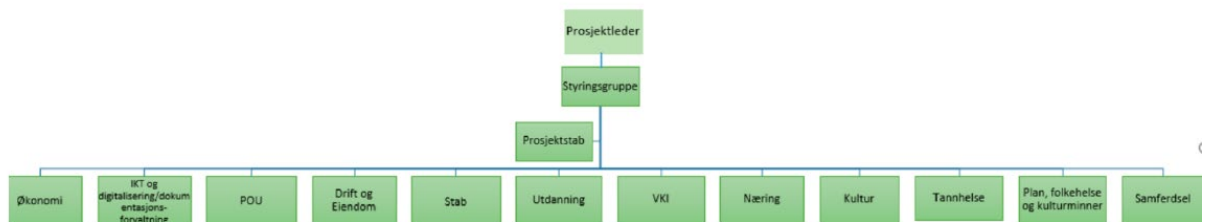
«Fullmakter delegert i sak 204/21 [Reglement for delegering av myndighet fra Troms og Finnmark fylkesråd] delegert til henholdsvis fylkesdirektør og divisjonsdirektør for plan og økonomi [assisterende fylkesdirektør] må fordeles geografisk til henholdsvis

fylkesdirektør (øst) og fylkesdirektør (vest). Det tilsier at fullmaktene splittes geografisk, der fylkesdirektør vest beholder sin fullmakt for vest, samtidig som han får fullmaktene fra divisjonsdirektøren når det gjelder plan og økonomi i vest. Divisjonsdirektøren for plan og økonomi får tilsvarende fullmakter fra fylkesdirektøren for øst, samtidig som han beholder fullmaktene til divisjonsdirektøren for plan og økonomi i øst.»

Fra og med 1. januar 2022 fungerte med andre ord fylkesdirektøren det refereres til som fylkesdirektør for Troms, mens divisjonsdirektør for plan og økonomi (assisterende fylkesdirektør) ble fylkesdirektør for Finnmark.

Administrasjonen i fylkeskommunen utarbeidet rundt årsskifte 2021/2022 rapporten «Utredning – oppdeling av Troms og Finnmark fylkeskommune». Rapporten beskriver hvilke konsekvenser en deling vil få for tilbud og utvikling av tjenester til innbyggerne, samfunnsutviklingen, myndighetsutøvelse og lokaldemokratiet. Fylkeskommunen gjennomførte ikke noen høring av den administrative utredningen. På bakgrunn av den administrative utredningen fattet fylkestinget i Troms og Finnmark 25. februar 2022 vedtak om søknad om deling til de fylkene Troms og Finnmark. Grensen mellom de to fylkeskommunene skulle følge de gamle grensene før sammenslåingen i 2020. Fylkestinget fattet også vedtak om at det var en forventning om at kostnadene ved delingen fullt ut dekkes av staten.

Figuren under viser den overordnede administrative organiseringen av delingsprosjektet i rapporten.



Figur 5: Administrativ organisering av delingen av Troms og Finnmark. Kilde: Hovedprosjekt oppdeling – TFK - revidert per 22.3.2022.

Figuren viser at det ble etablert 12 prosjektgrupper, som i stor grad gjenspeilet avdelingsstrukturen i Troms og Finnmark fylkeskommune. Det ble etablert følgende grupper: Økonomi, IKT og digitalisering/dokumentasjonsforvaltning, Personal og organisasjon (POU), Drift og eiendom, Stab, Utdanning, Voksenopplæring, karriere og integrering (VKI), Næring, Kultur, Tannhelse, Plan, folkehelse og kulturminner, og Samferdsel.

Kommunal- og distriktsdepartementet mottok 25. februar 2022 søknad fra Troms og Finnmark fylkeskommune om deling av fylket. På dette tidspunktet var, som det fremgår over, allerede delingsprosessen kommet langt i Troms og Finnmark.

2.4.2 Fra søknad til vedtak om deling på Stortinget før sommeren 2022

Stortinget fattet 14. juni 2022 vedtak om at Troms og Finnmark fylke blir delt i to nye fylker fra 1. januar 2024. Delingen fulgte de gamle fylkesgrensene. Et representantforslag om at Alta kommune selv skulle velge fylkestilhørighet ble ikke vedtatt.

2.4.3 Fra delingsvedtak på Stortinget til deling 1. januar 2024

Videre behandlet fylkestinget 18. oktober 2022 en sak om delegering av myndighet til administrativt nivå. I denne saken fikk fylkesrådet delegert myndighet fra fylkestinget til blant annet å ansette kommunedirektører og annet nøkkelpersonell, samt å inngå nødvendige avtaler for de nye fylkeskommunene. Dette vedtaket er fattet kort etter at delingsforskriftene, som åpner for mer delegasjon en kommunelovens alminnelige regler, ble vedtatt 3. oktober 2022.

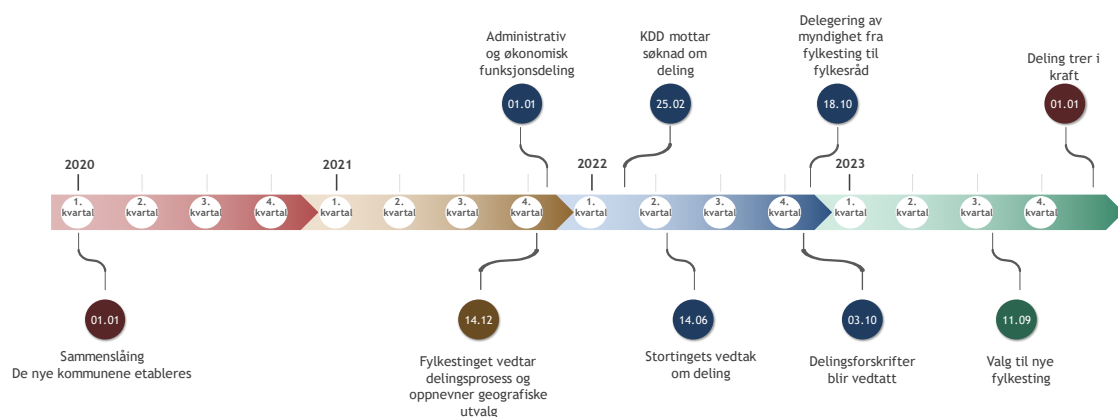
Troms og Finnmark fylkeskommune søkte høsten 2022 om å få dekket delingskostnader på 81,2 millioner kroner. Beløpet inkluderte en usikkerhetsmargin på 20 prosent. 68,2 millioner kroner ble innvilget i forbindelse med revidert budsjett i mai 2023, med forsikring om at ytterligere konkrete kostnader ville bli dekket.

Valget til nye fylkesting og konstituering ble gjennomført i september og oktober 2023 på vanlig måte.

2.4.4 Etter delingen

Etter delingen har begge fylkeskommunene innført en formannskapsmodell. I Finnmark er fylkestinget ledet av en fylkesordfører fra Høyre, mens det i Troms er en fylkesordfører fra Arbeiderpartiet. Overgangen fra parlamentarisk modell til formannskapsmodell i Troms kommune ble først vedtatt på det konstituerende møte i oktober 2023, uten at en slik overgang var forberedt administrativt. Det skapte en del tilleggsutfordringer for Troms fylkeskommune som blant annet hadde gjort ansettelse på grunnlag av hvordan ledelsen ser ut nå man har en parlamentarisk modell.

Det økonomiske oppgjøret etter delingen var klart 4. juni 2024.



Figur 6: Tidslinje for deling av Troms og Finnmark

2.5 Delingen av Ålesund kommune

2.5.1 Frem til søknad om deling mars 2022

Stortinget vedtok 8. juni 2017 å slå sammen de tidligere kommunene Ålesund, Skodje, Ørskog, Haram og Sandøy til Ålesund kommune fra 1. januar 2020. Kommunestyret i Haram hadde vedtatt at kommunen ønsket sammenslåing med Sandøy. I Haram kommune var det sterk motstand mot sammenslåingen.

Etter sammenslåingen av Ålesund kommune i 2020, ble kommunen styrt etter formannskapsmodellen og med ordfører fra Arbeiderpartiet.

Som følge av innbyggerforslag etter kommuneloven § 12-1 fattet kommunestyret 25. november 2021 vedtak om å gjennomføre en utredning av utskillelse av Haram fra Ålesund kommune.

Ålesund gjennomførte i første kvartal 2022 en innbyggerhøring i form av en opinionsundersøkelse blant et tilfeldig utvalg innbyggere i hele kommunen, og ved en folkeavstemning blant alle innbyggere født etter 2006 med bostedsadresse i områdene som utgjør tidligere Haram kommune. I begge innbyggerhøringene ble det flertall for at Haram skal bli en egen kommune. Kommunestyret fattet 17. mars 2022 vedtak om å søke om deling av Ålesund kommune til kommunene Ålesund og Haram.

Administrativt ble delingen først fra våren 2022 organisert i et hovedprosjekt med fem delprosjekter med egne delprosjektledere: økonomi, samarbeid og avtaler, HR, politisk sekretariat, samt IKT.

2.5.2 Fra søknad til vedtak om deling på Stortinget før sommeren 2022

Stortinget fattet 14. juni 2022 vedtak om at Ålesund kommune skulle bli delt i to nye kommuner fra 1. januar 2024. De to nye kommunene skulle være Ålesund kommune og Haram kommune. Grensen mellom kommunene skulle følge grensen for Haram kommune slik den var før sammenslåingen 1. januar 2020.

Kommunestyret opprettet 16. juni 2022 to utvalg etter kommuneloven § 5-7 i forbindelse med delingsprosessen, kommuneutvalg Haram og kommuneutvalg Ålesund.

2.5.3 Fra delingsvedtak på Stortinget til deling 1. januar 2024

Utvalgenes mandat ble behandlet av kommunestyret i september 2022, der blant annet oppgaver, myndighet og saksgang ble definert.

Fra kommunestyrets møtebok i september 2022

«Alle saker som gjeld førebuing og etablering av Haram kommune og Ålesund kommune frå 01.01.2024 skal leggast fram for dei to kommuneutvala.»

Kommuneutval for Haram får mynde til å førebu og avgjere politisk styringsstruktur samt delta i prosessen med fastsetting av overordna administrativ organisering for Haram.

Kommuneutval for Ålesund får mynde til å førebu og slutføre arbeidet med den politiske styringsstruktur for Ålesund [...]

For saker som skal avgjerast av noverande Ålesund kommunestyre skal utvala kome med forslag som går til formannskapet som formelt innstiller til kommunestyret. For saker som skal avgjerast av dei nyvalde kommunestyra frå og med konstituerande møte i oktober 2023, skal kommuneutval Haram innstille til Haram kommunestyre 2024, og kommuneutval Ålesund til Ålesund kommunestyre 2024.»

I september 2022 ansatte kommunestyret den kommende kommunedirektøren for Haram kommune i stillingen som prosjektleder for nye Haram kommune. Prosjektlederen fikk tittel som kommunedirektør i Haram først fra 1. januar 2024.

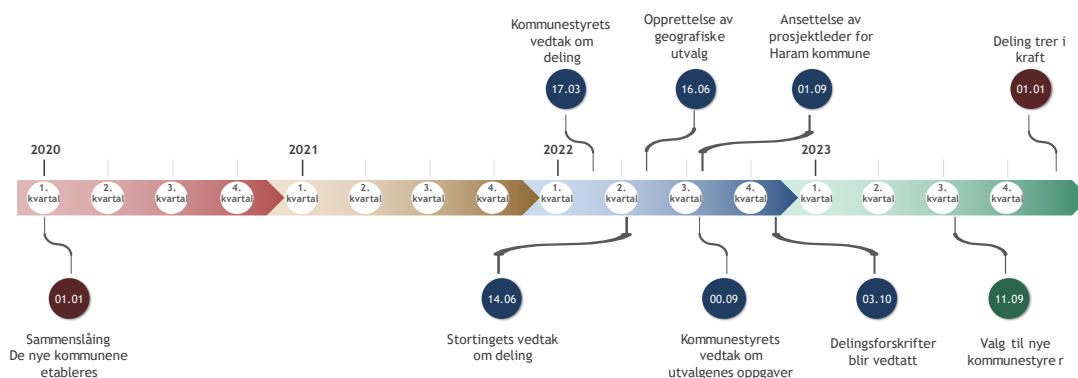
Fra høsten 2022 ble det i tillegg opprettet fem nye administrative delprosjekter: organisasjon, samfunn, oppvekst, helse og Ålesund kommunale eigedom KF (ÅKE). Delprosjektlederne fylte denne rollen i tillegg til sine ordinære arbeidsoppgaver.

Gamle Ålesund kommune søkte høsten 2022 om å få dekket delingskostnader på 237 millioner kroner. 200 millioner kroner ble innvilget i forbindelse med revidert statsbudsjett i mai 2023.

2.5.4 Etter delingen

Etter delingen er begge kommunene fremdeles styrt etter en formannskapsmodell. I Ålesund kommune er ordføreren fra Høyre og i Haram er ordføreren fra Senterpartiet.

Ålesund kommune og Haram kommune er, i motsetning til de øvrige kommunene, ikke blitt enig om det økonomiske oppgjøret. De er blant annet uenig om delingen av disposisjonsfondet og om fordelingen av lånekostnader. Spørsmålet om det økonomiske oppgjøret er derfor bragt inn for skjønnsnemnda etter inndelingsloven § 23.



Figur 7: Tidslinje for deling av Ålesund

3 Rettslige rammer

3.1 Innledning

Inndelingsloven fra 2001 regulerer sammenslåing og deling av kommuner. I tillegg har loven regler for fastsetting av uklare eller omstridte grenser. Dagens lov erstatter lov om kommunal inndeling fra 1956.³ Mye av reguleringen i 2001-loven er ny.⁴

Inndelingsloven regulerer i hovedsak prosessen, det vil si hvordan man går frem i forbindelse ved for eksempel en deling. Loven sier ingenting om hvor grensene skal gå eller når grenser bør endres. Loven inneholder regulering av hvem som kan initiativ til grenseendringer, saksforberedelsen i grenseendringssaker, vedtakskompetanse og gjennomføring, samt konsekvenser og det økonomiske oppgjøret.

Vi vil konsentrere fremstillingen om de reglene som gjelder deling til nye enheter, og de rettslige rammene som ble lagt i delingsforskrifter med hjemmel i inndelingsloven § 17 for delingene som trådte i kraft 1. januar 2024. Videre vil vi i hovedsak skrive om den delen av reguleringen som gjelder prosessen i kommunene for å gjennomføre og forberede delingen, samt virkninger for kommunene.

Inndelingsloven regulerer ikke når en grenseendring skal tre i kraft, men av praktiske årsaker er det vanlig at grenseendringer trer i kraft ved årsskifte. I rundskriv H-2015-10 står det:

«Ei kommunesamanslåing kan gjerast midt i ein valperiode, sjølv om det ofte kan vere tenleg å knyte ei samanslåing til eit ordinært kommunestyre- eller fylkestingsval.»

Det samme vil gjelde ved en deling til nye enheter ettersom valget vil være en forutsetning for å få etablert de folkevalgte organene i kommunen på en tilnærmet ordinær måte. Dersom man ønsker å unngå et ekstraordinært valg, betyr det i praksis at deling normalt vil skje årsskifte etter kommunevalgene hvert fjerde år.⁵

3.2 Ulike typer delingssaker og terminologi

Deling er definert i § 3 andre ledd, og loven skiller mellom to typer delinger. Definisjonen i loven er som følger:

«a. at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar, eller

b. at ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke»

Deling etter bokstav a omfatter tilfeller der en kommune blir delt i to eller flere nye selvstendige kommuner. Det er slike delinger denne utredningen gjelder. For enkelhets skyld har vi valgt å kalle

³ Lov om endringer i kommunal inndeling 21. desember 1956 nr. 3

⁴ (Våg, 2024) stjernenote

⁵ Ekstraordinært eller indirekte valg kan arrangeres med hjemmel i forskrift etter inndelingsloven § 17. Se svar til Stortinget fra statsråd Sande 4. januar 2024 (Dokument nr. 15:774 2023-2024)

slike delingssaker for «rene delinger». Deling i bokstav b er de tilfeller der kommunen deles og hvor delene slås sammen med andre kommuner. I realiteten er det en kombinert delings- og sammenslåingssak i ett. Vi har valgt å kalle slike saker for «splittspleising».⁶

Det er vanlig at delingssaker, herunder «rene delering» inneholder elementer av grensejusteringer, uten at vi finner nærmere grunn til å gå inn på avgrensningen her. Opprettes det nye enheter, følges uansett reglene for deling.

3.3 Inndelingsloven § 17 og delingsforskriftene

3.3.1 Om hjemmelen for delingsforskriftene

Inndelingsloven inneholder regler om hvem som kan ta initiativ til delingen, høring, saksforberedelse og vedtak om deling, men mangler i stor grad regulering av gjennomføringen i rene delingssaker. Reguleringen av selve gjennomføringen av delingsprosessen i kommunene må følgelig vedtas i forskrift.

Etter § 17 kan departementet gi nærmere regler for å sikre gjennomføring av vedtak om deling i forskrifter.⁷ Med «gjennomføring» siktes det i utgangspunktet perioden mellom Stortingets vedtak om deling og ikrafttredelsen av delingen.⁸ Enkelte forhold som er regulert i forskriftene gjelder likevel utover ikrafttredelsestidspunktet.

Etter første ledd kan det gis «*gi nærmere reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova*». Etter andre ledd kan det i tillegg gjøres «*unntak*» fra lover og forskrifter dersom det er «*nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring*» og unntaket er knyttet til nærmere angitte forhold i bokstav a til e. Paragraf 17 andre ledd inneholder med andre ord en sterk derogasjonshjemmel.

«Unntak frå lov må knyttast til følgjande forhold:

- a. *reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette*
- b. *reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a*
- c. *reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune*
- d. *reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt*

⁶ Begrepet «splittspleising» ble foreslått i høringsnotat 6. september 2010 og ble stort sett tatt godt imot av høringsinstansene. Departementet valgte likevel å ikke bruke det i loven da departementet selv konkluderte med at det «kan vere tvil om ordet på ein dekkjande måte seier noko om kva slags prosess dette handlar om», se Prop. 109 L (2012-1013) s. 7. Det kan være at begrepet ikke er helt intuitivt, men etter vårt syn er det behov for et enklere begrepsapparat for delinger.

⁷ Kongens myndighet er delegert til departementet, jf. delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven (forskrift 30. august 2019 nr. 1096).

⁸ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 49

e. *reglar om den inneverande kommunestyreperioden og om samansetjing av kommunestyret, slik at kommunane kan velje kommunestyret i den nye kommunen av og blant kommunestyra sjølve og korte ned kommunestyreperioden for dei som ikkje blir valde. Dei same unntaka kan gjerast for fylkestinga.»*

3.3.2 Delingsforskriftene for 2024-delingene

For delingene med virkning fra 2024 ble det utarbeidet én forskrift per fylkeskommune. Disse er stort sett like. Det er imidlertid gitt noe særregulering i forskriften om delingen av Viken på grunn av valget som ble underkjent i Østfold, som førte til forsinket konstituering av nytt fylkesting. Forskriften for delingen av Ålesund kommune er i hovedsak også lik de som er utarbeidet for fylkeskommunene, men den inneholder noen flere bestemmelser fordi den gjelder en kommune.

Særegenhetene ved forskriften til Ålesund og Viken, har liten betydning for de generelle erfaringene man kan trekke fra delingsprosessene og vi omtaler dermed alle forskriftene samlet som «delingsforskriftene» med mindre noe annet fremgår av sammenhengen.

Delingsforskriftene og våre henvisninger:

- Forskrift om gjennomføring av deling av Viken fylke til Østfold fylke, Akershus fylke og Buskerud fylke 3. oktober 2022 nr. 1689
- Forskrift om gjennomføring av deling av Vestfold og Telemark fylke til Vestfold fylke og Telemark fylke 10. oktober 2022 nr. 1690
- Forskrift om gjennomføring av deling av Troms og Finnmark fylke til Troms fylke og Finnmark fylke 3. oktober 2022 nr. 1691
- Forskrift om gjennomføring av deling av Ålesund kommune til Haram kommune og Ålesund kommune 3. oktober 2022 nr. 1692

Pargrafnummereringen i fylkenes forskrifter er like, mens Ålesund kommunes forskrift har noen flere bestemmelser. Når vi viser til forskriftene samlet viser vi til fylkenes paragrafnummerering først og deretter Ålesund kommunes, for eksempel slik:

«Interkommunale samarbeid er regulert i delingsforskriftene § 9/§ 10.»

Delingsforskriftene vedtatt for 2024-delingene inneholder blant annet regulering av gjennomføringen av delingsprosessen, herunder regulering av konstituering av nye fylkesting og kommunestyre etter valget, funksjonsperioder, ansettelse, avtaleinngåelse, fullmakter og delegering. I tillegg regulerer delingsforskriftene videreføring av vedtekter, forskrifter og planer, samt arkivansvar med videre. Vi gir en redegjørelse for de viktigste bestemmelsene nedenfor.

3.4 Rundskrivene

Til hver av delingsforskriftene er det i tillegg tatt et rundskriv med forklarende tekst.

Rundskriv til delingsforskriftene:

- H-5/2022 Merknader til forskrift om gjennomføring av deling av Ålesund kommune
- H-6/2022 Merknader til forskrift om gjennomføring av deling av Viken fylke
- H-7/2022 Merknader til forskrift om gjennomføring av deling av Vestfold og Telemark fylke
- H-8/2022 Merknader til forskrift om gjennomføring av deling av Troms og Finnmark fylke

I og med at rundskrivene er innholdsmessig like, har vi vist til H-6/2022 nedenfor.

Rundskrivene inneholder blant annet mye god informasjon om forholdet til kommunelovens regler, herunder adgangen til delegering til de geografiske utvalgene.

3.5 Regler for gjennomføring av delingsprosessen

3.5.1 Innledning

Som påpekt over inneholder ikke inndelingsloven regulering av gjennomføringen av rene delingsprosesser, det vil si hva som skjer i kommunen etter at Stortinget eller kongen i statsråd har fattet vedtak om deling, jf. inndelingsloven § 5.

For sammenslåinger og splittsplising finner vi slike regler i inndelingsloven kapittel 6, men disse er ikke gitt virkning for delinger og passer heller ikke. For å kompensere for dette ble det ved 2024-delningene gitt regulering i delingsforskriftene.

3.5.2 Ingen regulering av fellesnemnd

I inndelingsloven § 26 er det regler om at kommuner som skal slå seg sammen, skal etablere et felles folkevalgt organ som heter «fellesnemnd». Fellesnemnda skal forberede sammenslåingen, herunder forberedende arbeid med budsjett og økonomiplan. Kommunestyrene eller fylkestingene i de gamle kommunene kan også delegerer myndighet til fellesnemnda. Fellesnemnda kan gis i oppgave å fatte vedtak om forhold i den nye kommunen, inngå avtaler eller gjøre ansettelse, herunder ansettelse av kommunedirektør til den nye kommunen. Å ansette kommunedirektør er en oppgave som normalt ikke kan delegeres, jf. kommuneloven § 13-1. Fellesnemndenes funksjonsperiode er frem til konstituering av kommunestyret eller fylkestinget i den nye kommunen.

I delingsforskriftene ved 2024-delningene, var det ikke gitt regler om noe tilsvarende organ. Men det ble lagt opp til at kommunene kunne opprette geografiske utvalg etter reglene i kommuneloven § 5-7. Videre ble det åpnet for å delegerer noe mer enn normalt til slike utvalg. I rundskrivet står det innledningsvis:

«Forskriften følger kommunelovens system for kompetansetildeling og intern delegering. Det følger av kommuneloven § 5-3 andre ledd at fylkestinget treffer vedtak på vegne av

fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov. [...] Forskriften § 5 om ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell gjør et unntak fra dette systemet ved at myndigheten er lagt til 'fylkestinget' med åpning for delegering kun til andre folkevalgte organer. [...] Av praktiske hensyn har vi likevel åpnet for at fylkestinget kan delegerer myndigheten til andre folkevalgte organer, for eksempel til et utvalg som er opprettet etter kommuneloven § 5-7.»

Slik vi oppfatter delingsforskriftene har med andre ord departementet lagt til rette for at utvalgene kunne fungere på tilnærmet samme måte som delingsnemnder oppnevnt etter inndelingsloven § 26.

3.5.3 Konstituering etter valget høsten 2023 og funksjonsperiode

For øvrig ble det i delingsforskriftene gitt regler for innkalling til konstituerende møter i de nye fylkestingene eller kommunestyrene i § 3/§4. Reguleringen legger opp til tilnærmet normal konstituering i oktober 2023. I delingsforskriften §10/§11 er det imidlertid lagt opp til at det nye fylkestinget eller kommunestyret kunne vedta parlamentarisk styreform i det konstituerende møte med 2/3-dels flertall uten krav om forutgående behandling, jf. kommuneloven § 10-1 andre ledd.

Videre ble det bestemt at de gamle fylkestingene og kommunestyret i gamle Ålesund, skulle fungere frem til 31. desember 2023, jf. delingsforskriftene §4/§5. Det innebar at man i en periode på inntil tre måneder hadde både nye og gamle kommunestyre og fylkesting som fungerte parallelt. De gamle fylkestingenes og kommunestyrets ansvar og fullmakter ble imidlertid avgrenset «til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten» i de gamle kommunene fra og med konstitueringen.

Tilsvarende regler for sammenslåingssaker finnes i inndelingsloven § 27.

3.5.4 Inngåelse av nødvendige avtaler

I §8/§9 er det bestemt at de gamle kommunene kunne inngå «nødvendige avtaler» på vegne av de nye kommunene i tiden før konstitueringen av fylkestingene og kommunestyret i de nye kommunene. I rundskrivet står til § 8 står det:

«Eksempler på nødvendige avtaler er avtaler om saksbehandlingssystem, IKT-løsninger, arkiv, leie av kontorlokaler/bygg, innkjøp av utstyr og andre anskaffelser o.l., som må fungere eller settes i verk fra ikrafttredelsestidspunktet. Det må være tale om avtaler som det ikke er mulig å vente med å inngå til de nye fylkestingene er konstituert, for eksempel fordi det etter avtaleinngåelse er behov for mer tid til å forberede og implementere systemer og løsninger eller liknende.»

Denne kompetanse kunne den gamle fylkeskommunen velge å delegerer i tråd med reglene i kommuneloven § 5-3, for eksempel til de geografiske utvalgene.

3.5.5 Interkommunale samarbeid

Fylkestingene og kommunestyret i de gamle kommunene fikk også kompetanse til å etablere nye interkommunale samarbeid dersom det var «nødvendig» for å gjennomføre delingen, jf.

delingsforskriften § 9/§10. Ved konstitueringen av de nye fylkestingene og kommunestyret i oktober 2023, gikk kompetansen over til de nye folkevalgte organene. Nødvendige interkommunale samarbeid ble forklart slik i forskriften: «samarbeid om forhold som må være på plass til ikrafttredelsen av de nye fylkeskommunene 1. januar 2024.» Som eksempler på typer samarbeid, nevnes IKT-løsninger og arkiv. I rundskrivet forklares bestemmelsen slik:

«Det må være tale om interkommunale samarbeid som det ikke er mulig å vente med å etablere til de nye fylkestingene er konstituert, for eksempel fordi det etter avtaleinngåelse er behov for mer tid til å forberede og implementere samarbeidene. Dersom det av praktiske og tidsmessige grunner er mulig for de nye fylkeskommunene å inngå de aktuelle samarbeidene etter konstitueringen høsten 2023, så vil ikke Viken fylkeskommune ha hjemmel etter § 9 til å etablere disse samarbeidene på vegne av de nye fylkeskommunene.»

De gamle fylkestingene og kommunestyrene fikk også fullmakt til å endre eier- og ansvarsfordeling i eksisterende samarbeid på vegne av de nye kommunene, jf. andre ledd. Slike endringer kan også gjøre ett år etter delingen, jf. inndelingsloven § 16.

3.5.6 Økonomiplan og budsjett for de nye kommunene

I delingsforskriftene § 13/§ 14 er det lagt opp til at de gamle kommunene forberedte arbeidet med årsbudsjett for 2024 og økonomiplaner for 2024-2027. For sammenslåinger er denne oppgaven til sammenligning lagt til fellesnemnda, jf. inndelingsloven § 26 tredje ledd. De gamle kommunene kunne imidlertid delegert oppgaven til de geografiske utvalgene oppnevnt etter kommuneloven § 5-7 dersom de ønsket en løsning som tilsvarte fellesnemnda.

I § 13/§ 14 andre ledd er det bestemt at innstillingen behandles av de nye fylkesutvalgene eller formannskapene etter konstitueringen på vanlig måte. I tredje ledd fremgår det at de nye fylkestingene og kommunestyrene også vedtar budsjettet og økonomiplanen på vanlig måte etter reglene i kommuneloven § 14-3 første ledd.

En forutsetning for å kunne utarbeide årsbudsjetter og økonomiplaner for de nye kommunene, var en foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital. Dette er regulert i delingsforskriftene § 14/§15. Kompetanse ble lagt til fylkestinget og kommunestyret i de gamle kommunene uten mulighet for delegasjon. I rundskrivet til § 14 er det presisert:

«Denne fordelingen er ikke bindende for det økonomiske oppgjøret som skal foretas mellom de nye fylkeskommunene etter inndelingslova § 18. Det er de nye fylkeskommunene som er avtaleparter når det gjelder det økonomiske oppgjøret, og disse vil ha full avtalefrihet om oppgjøret, jf. inndelingslova § 18.»

Videre fremgår det at de nye kommunestyrene og fylkestingene ikke var bundet av den foreløpige fordelingen ved vedtak om budsjett og økonomiplaner høsten 2023.

3.6 Virkninger av en deling

I kapittel 4 i inndelingsloven er det gitt regler om diverse virkninger av en grenseendring. I kapittel 4 finner vi også inndelingsloven § 17 som gir hjemmel for inndelingsforskriftene omtalt over i punkt 3.3.

Blant annet inneholder § 13 regler om videreføring av lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak. Regelen gjelder for alle grenseendringssaker, og innebærer at lokale forskrifter og vedtekter videreføres i de nye kommunene. Departementet kan imidlertid sette en frist for at den nye kommunen skal foreta en gjennomgang med sikte på nødvendige endringer i forskrifter, vedtekter og planer som ikke er utarbeidet etter reglene i plan- og bygningslova. I delingsforskriftene § 11/§ 12 var fristen for forskrifter og vedtekter satt til ett år, det vil til 1. januar 2025.

Ved sammenslåing eller splittspløising gir staten etter inndelingsloven § 15 en kompensasjon for engangskostander som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. Noen tilsvarende regulering finnes ikke for rene delinger. I dette tilfelle ble imidlertid kommunene gitt lovnader om kompensasjon og mulighet for å sende søknad i brev 11. februar 2022. Støtten ble deretter tildelt i forbindelse med revidert statsbudsjett våren 2023.

I § 16 finner vi regulering om interkommunale samarbeid etter kommuneloven, IKS-loven eller særlovgivingen. Utgangspunktet er at slike samarbeid videreføres for kommunene, men at kommunene kan velge å tre ut med seks måneders frist innen ett år fra delingen trådet i kraft. De kan også kreve at vedtekter og selskapsavtaler blir revidert innen samme frist.

For øvrig er det i § 12 regulering knyttet til skatt, for eksempel hvilke kommune man skal skatte til, etter hvilke sats og hvordan man håndterer forskuddstrekk. I § 14 er det gitt unntak fra visse statlige avgiftskrav som kan oppstå som en direkte følge av grenseendringen, som for eksempel tinglysningsgebyr og dokumentavgift. I § 16a er innmelding i ROBEK-registeret regulert. I § 16b er det gjort unntak fra regler om forkjøpsrett til aksjer som overdras fra en kommune til en annen som følge av grenseendringen, jf. aksjeloven §§ 4-15 og 4-19.

3.7 Det økonomiske oppgjøret ved delinger

Kommunene har avtalefrihet om det økonomiske oppgjøret som følge av saker om deling og grensejustering. Det følger av inndelingsloven § 18 første ledd. Blir de ikke enig, gjennomføres det skjønnsnemnda etter bestemmelsene i § 18 andre ledd og §§ 22-23.

Dersom det økonomiske oppgjøre avgjøres i skjønnsnemnd, vil nemnda følge reglene for det økonomiske oppgjøret i §§ 19-22. Den viktigste bestemmelsen i delingssakene er § 20, som angir delingsprinsipper skjønnsnemnda skal følge. Prinsippene i §§ 19-22 vil normalt danne utgangspunkt for å fremforhandle en avtale etter § 18. De fleste økonomiske oppgjør avsluttes med avtale.

I § 20 første ledd står det at forvaltningseiendom, som «fullt ut eller i svært stor grad» tjener et bestemt område skal bli lagt til den kommunen eller det fylke området ligger i. Forvaltningseiendom kan for eksempel være skoler, lokale idrettsanlegg, lekeplasser, veier, bruer og offentlige plasser.

Annen eiendom fordeles etter prinsippene i andre ledd. Annen eiendom kan være disposisjonsfond, næringseiendom, aksjer, verdipapirer, bygg som betjener hele eller en stor del av kommunen, som for eksempel en brannstasjon, et badeland eller et rådhus. Fordelingen av verdiene skjer på grunnlag av et forholdstall basert på skatteinntektene i områdene som utgjør de nye kommunene, med mindre skjønnsnemnda «av særlege grunnar» fastsetter noe annet.

Deretter er det gitt bestemmelser om hvordan nærmere bestemte typer eiendommer skal fordeles i fire punkter.

Garantier for gjeld som er knyttet til en fast eiendom eller bedrift, skal tas over at den kommunen som eiendommen eller bedriften ligger i etter delingen, jf. § 22.

Dersom en kommune eller fylkeskommune etter oppgjøret, blir vesentlig svekket økonomisk, kan en annen av kommunene eller fylkeskommunene etter § 21 bli pålagt å betale erstatning.

4 Praktiske erfaringer fra gjennomføring av delingsprosessene

4.1 Innledning

I kapittel 4 beskriver vi gjennomføringen av delingsprosessene og erfaringene fra gjennomføringen. I punkt 4.2 beskriver vi prosessen med å vedta delingsforskriftene og i punkt 4.3 beskriver vi prosjektorganiseringen og gjennomføringen i de fire kommunene.

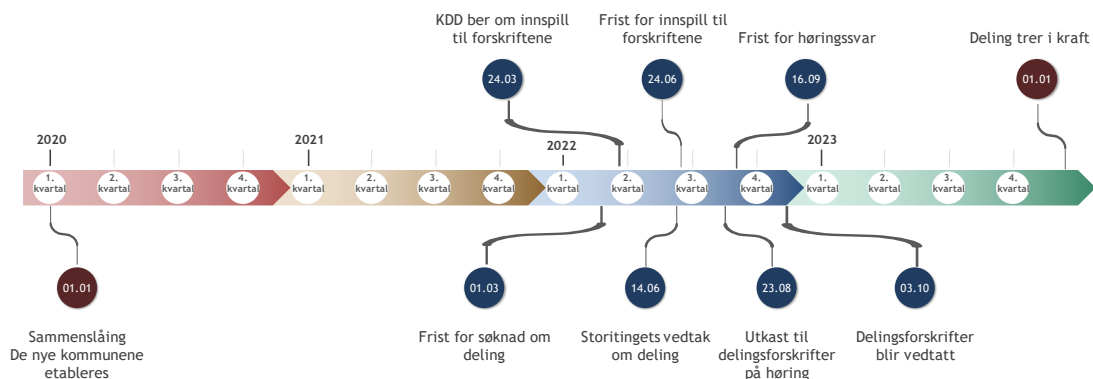
I det følgende gjengis funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen om praktiske erfaringer fra delingsprosessene. I tillegg er fremstillingen basert på gjennomgang av dokumenter vi har innhentet fra kommunene og departementet.

4.2 Vedtakelse av delingsforskriftene

Kommunens frist for å søke om deling var 1. mars 2022. Allerede 24. mars 2022 sendte Kommunal- og distriktsdepartementet et brev til de fylkeskommunene som hadde søkt om deling og informerte om planen for videre prosess. Det ble også sendt tilsvarende brev til Ålesund kommune 12. mai 2022. I brevene informerte også departementet om foreløpig status i arbeidet med å lage delingsforskrifter og ba om innspill fra fylkeskommunene innen 27. mai 2022, eller 24. juni 2022 i den grad det var behov for avklaringer i fylkestinget. Ålesund kommune gav innspill til sin forskrift i brev 17. juni 2022. Arbeidet med delingsforskriftene begynte med andre ord flere måneder før Stortingets vedtak om deling 14. juni 2022.

Utkastene til delingsforskrifter ble sendt på høring 19. august 2022 med frist for svar innen 16. september 2022. Forskriftene med tilhørende rundskriv ble vedtatt 3. oktober 2022.

I intervjuene er det generelt gitt uttrykk for at kommunene er godt fornøyde med innholdet i forskriftene, og at prosessen for å få vedtatt forskriftene var god. Vi ser imidlertid av flere prosjektdokumenter fra 2022 at det påpekes at forskriftene ikke forelå ennå.

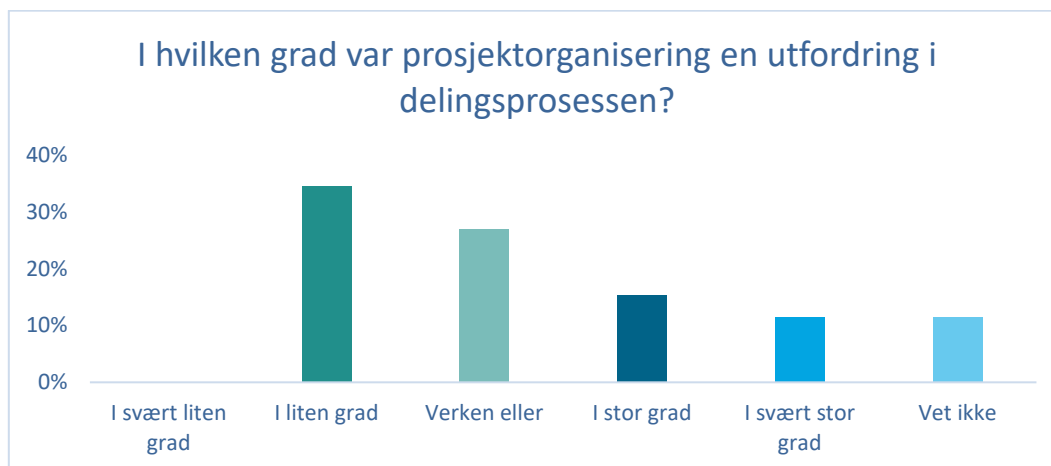


Figur 8: Tidslinje for vedtakelse av delingsforskriftene

4.3 Prosjektorganisering

4.3.1 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var prosjektorganisering en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 9: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var prosjektorganiseringen en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at ingen svarer «i svært liten grad», 35 prosent svarer «i liten grad», 27 prosent svarer «verken eller», 15 prosent svarer «i stor grad», 15 prosent svarer «i svært stor grad» og 12 prosent svarer «vet ikke».

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste poengene fra intervjuene innenfor dette temaet.

4.3.2 Kort tid i komplekse prosjekter

Det er bred enighet i intervjuene om at delingene var komplekse prosjekter som skulle gjennomføres på kort tid. Eksempelvis er vi informert om at delingsprosjektet i Viken fylkeskommune bestod av 55 hovedprosjekter med 5000 prosjektaktiviteter. Samtidig var et stort antall aktører involvert i prosjektet: fylkesrådet, administrativ ledelse i Viken, tre prosjektledere for de nye kommunene, tre geografiske utvalg for de nye kommunene, det gamle fylkestinget, samt de konstituerte, nye fylkestingene etter valget i 2023.

Flere påpeker at selv om de nye kommunene ikke formelt sett skulle være operative før 1. januar 2024, burde de reelt sett være klare i løpet av høsten 2023. Flere uttrykker at tiden på å gjennomføre delingsprosessen var kort; et intervjuobjekt omtaler tidsplanen som «umulig å holde». En annen uttrykker at hvis prosjektet skulle stoppet opp i påvente av formelle avklaringer, som eksempelvis Stortingets delingsvedtak, delingsforskriften og statens dekning av delingskostnadene, ville ikke tidsfristene holdt. Vedkommende uttrykker eksempelvis at det av hensyn til fremdrift var nødvendig å begynne delingsarbeidet *før* Stortinget fattet det formelle delingsvedtaket. Stortinget vedtok delingen 14. juni 2022. Som det fremgår over i kapittel 2, hadde alle fylkeskommunene på dette tidspunktet allerede etablert geografiske utvalg. Ålesund kommunen vedtok utvalgene omtrent samtidig med Stortingets vedtak.

4.3.3 Flere viktige veivalg var tatt da kommende kommunedirektører ble ansatt

Flere uttrykker at en rekke viktige veivalg og beslutninger allerede var tatt i delingsprosjektene da de kommende kommunedirektørene (også omtalt som prosjektlederne) ble ansatt. Våre intervjuer viser at et flertall av de kommende kommunedirektørene tiltrådte sine stillinger i løpet av høsten 2022. Unntaket er Troms og Finnmark fylkeskommune som langt på vei gjennomførte en administrativ deling allerede fra 1. januar 2022.

Særlig for de kommende kommunedirektørene som ble rekruttert eksternt, var det krevende å sette seg inn i en ny organisasjon og et komplekst prosjekt, der flere viktige og prinsipielle avgjørelser var tatt. Flere uttrykker at de kommende kommunedirektørene med fordel kunne blitt ansatt og begynt i jobben på et tidligere tidspunkt, for å kunne påvirke delingsprosjektet i større grad fra et tidligere tidspunkt. Samtidig uttrykkes stor forståelse for at det, gitt at delingssøknadene ble sendt vinteren 2022 og Stortinget fattet vedtak om deling i juni 2022, ikke var realistisk at de kommende kommunedirektørene skulle begynne tidligere.

I noen tilfeller var den kommende kommunedirektøren allerede ansatt i ledende stillinger i enheten som skulle avvikles. I disse tilfellene var vedkommende godt kjent med både organisasjonen og prosjektet fra før, noe som gjorde det enklere å tre inn i rollen som prosjektleder.

Vi har ikke fått klare svar på hvorfor samtlige kommuner valgte å ansette de kommende kommunedirektørene som prosjektledere, og dermed ikke benytte seg av muligheten for å ansette kommunedirektører for de nye kommunene. Vi antar at det *kan* ha en sammenheng med at prosjektlederne i alle kommunene ble ansatt før delingsforskriftene som åpent for å ansette kommunedirektører i de nye kommunene, ble vedtatt. Vi antar imidlertid at det ikke ville vært noe i veien for å endre tittel etter at delingsforskriften ble vedtatt forutsatt at de rette vedtak ble gjennomført. Vårt inntrykk er at det har vært en utbredt oppfatning av at de nye kommunedirektørene skulle fungere som sådan før delingen trådte i kraft.

4.3.4 Delprosjekter ga god fremdrift

Flere uttrykker at det å opprette egne delprosjekter for ulike tema bidro til god fremdrift og lederoppmerksomhet. Det ble opprettet egne delprosjekter innenfor ulike fagområder i flere delinger. Eksempelvis ble det i gamle Ålesund kommune opprettet delprosjekter for økonomi, samarbeid og avtaler, HR og IKT, mens det i gamle Vestfold og Telemark fylkeskommune ble opprettet fem delprosjekter: politisk organisering og valg, HR, økonomi, digitale tjenester og samarbeid. Disse delprosjektene ble ledet av ansatte på høyt nivå i organisasjonen som var i tett dialog med og hadde god tilgang på overordnet prosjektleder.

4.3.5 Savnet «fellesnemnd»-bestemmelse om politisk organisering ved deling

Løsningen med geografiske utvalg oppnevnt etter reglene i § 5-7 ble for flere av kommunene valgt i forbindelse med utredningene i kommunene og delingssøknadene vinteren 2021/2022.⁹ Basert på intervjuene er vår forståelse at disse utvalgene primært var saksforberedende organer

⁹ Fylkestinget i Vikens vedtak 23. februar 2022 og fylkestinget i Troms og Finnmarks vedtak 14. desember 2021

som innstilte til de nye fylkestingene. Flere uttrykte at det var uklarhet rundt hvordan delingsprosessen skulle organiseres politisk, og at det ble brukt mye tid på å avklare dette.

Inndelingslova regulerer at fellesnemnd skal brukes ved enten sammenslåing eller splittsplising. Det er, som påpekt over i punkt 3.5.2 over, ikke en tilsvarende bestemmelse for rene delingssaker. Flere uttrykker at de opplevde å begynne «på bar bakke» i mangel på tydelige retningslinjer i loven, og at de skulle ønske seg en tilsvarende fellesnemnd-bestemmelse for deling til nye enheter. Det uttrykkes at det, i mangel på tydelige retningslinjer i inndelingslova, var naturlig å se til kommuneloven § 5-7 om utvalg. Utvalg etter kommuneloven § 5-7 ble valgt i alle delingsprosessene. I alle tilfellene ble det opprettet et utvalg for hver av de nye kommunene, og i noen tilfeller ble det i tillegg opprettet et utvalg som skulle behandle saker av felles interesse for begge de nye kommunene.

4.3.6 Ressursdraging mellom gammel enhet og de nye

Mange peker på ressurskamp mellom gamle og nye enheter som en vesentlig utfordring i delingsprosjektene. De gamle enhetene skulle være operative og levere forsvarlige tjenester frem til og med 31. desember 2023, mens de nye enhetene skulle fungere som normalt fra 1. januar 2024. Flere påpeker i tillegg at de nye enhetene *i praksis* måtte være så godt som klare i løpet av høsten 2023, for å være trygge på at de var fullt ut operative fra årsskiftet. Det var altså en lang periode hvor det var behov for både å bemanne en enhet under avvikling, samtidig som opprettelse og utvikling av nye enheter måtte bemannes. Denne situasjonen beskrives i intervjuene som at mange ansatte «hadde to jobber og to arbeidsgivere på en gang», noe som var krevende med hensyn til lojalitet, rolleforståelse og prioritering av arbeidsoppgaver.

Det uttrykkes at løsningen på denne utfordringen var tett dialog mellom lederne i den gamle enheten og prosjektlederne for de nye enhetene, god arbeidsplanlegging og tydelige styringssignaler.

4.3.7 Innplassering av ansatte så tidlig som mulig

Å innplassere ansatte i de nye enhetene på et så tidlig tidspunkt som mulig hadde høy prioritet i mange av delingsprosessene. For mange ansatte var det, på grunn av geografisk arbeidssted og stedbundne tjenester, åpenbart i hvilken av de nye enhetene de hørte til i. For ansatte i mer sentraliserte stabs- og støttfunksjoner kunne det imidlertid være større usikkerhet rundt fremtidig arbeidsgiver. Flere uttrykker at tidlig innplassering var viktig for å sikre forutsigbarhet og trygge rammer for de ansatte. I flere tilfeller ble det kommunisert eksplisitt at ingen ville miste jobben som følge av delingene. Flere uttrykker også at frivillighet var et viktig prinsipp; hvis en ansatt ble innplassert i «feil» kommune var risikoen stor for at vedkommende ville slutte.

4.3.8 God medvirkning og kommunikasjon

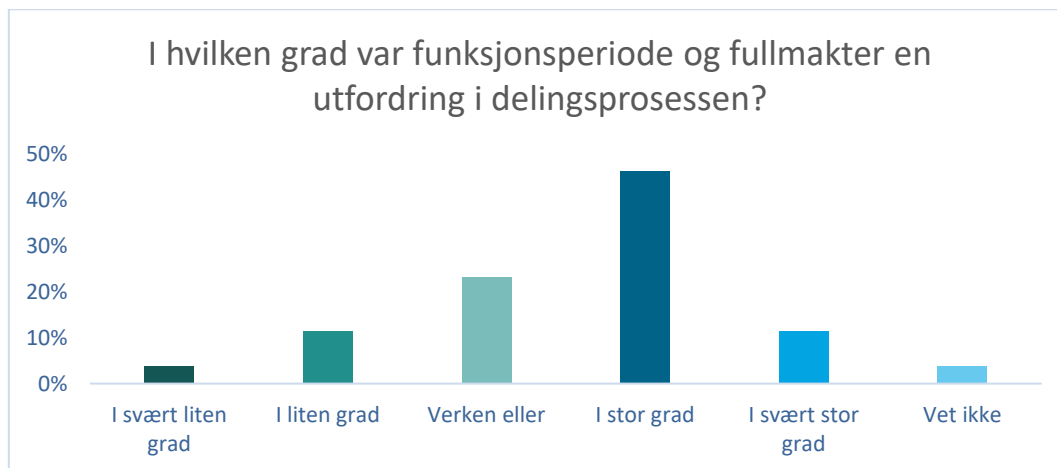
Flere trekker frem god medvirkning og kommunikasjon til ansatte som en viktig suksessfaktor. En fylkesdirektør uttrykker at «[god medvirkning og kommunikasjon] var en viktig grunn til at dette gikk bra». Vedkommende uttrykker at ledelsen ønsket tett involvering av tillitsvalgte fra start til slutt i prosessen, for å skape så god forankring som mulig blant de ansatte. Denne fylkesdirektøren forteller blant annet at de lagde en detaljert informasjonsplan, med bistand fra

interne kommunikasjonsressurser, som sørget for jevnlig informasjon til ansatte. Videre ble det gjort en kompetansekartlegging hos ansatte, som det ble utarbeidet bemanningsplaner på bakgrunn av.

4.4 Funksjonsperiode og fullmakter

4.4.1 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var funksjonsperiode og fullmakter en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 10: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var funksjonsperiode og fullmakter en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at 4 prosent svarer «i svært liten grad», 12 prosent svarer «i liten grad», 23 prosent svarer «verken eller», 46 prosent svarer «i stor grad», 12 prosent svarer «i svært stor grad» og 4 prosent svarer «vet ikke».

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste poengene fra intervjuene innenfor dette temaet.

4.4.2 Store forskjeller i når ledelsen i de nye enhetene fikk reell innflytelse

Våre intervjuer viser store forskjeller i graden av myndighetsdelegering fra enheten under avvikling til ledelsen i de nye enhetene. Troms og Finnmark fylkeskommune og Viken fylkeskommune er to ytterpunkter her, hvor førstnevnte hadde stor grad av myndighetsdelegering til ny ledelse i nye enheter, mens Viken i liten grad hadde det.

Vestfold og Telemark fylkeskommune gjorde en funksjonsdeling 1. september 2023. Da begynte i praksis de nye linjeorganisasjonene for henholdsvis Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune å fungere som egne enheter. Den avgående fylkesdirektøren delegerte prosjektlederne myndighet til å disponere de ansatte som var innplassert i to nye enhetene. Det uttrykkes at dette ga de to nye enhetene muligheten til å «øve» seg før 1. januar 2024. I intervjuene er det enighet om at denne ordningen fungerte godt, og bidro til å skape beslutnings- og gjennomføringskraft på et tidlig tidspunkt. Samtidig påpekes det at ordningen ikke var uten risiko; en såpass vid delegering kunne bidra til spørsmål rundt hvem som egentlig

ansvarlig. De respektive prosjektlederne utarbeidet også i denne perioden budsjett for hver sin nye enhet.

På den andre siden er vi informert om at det i Viken fylkeskommune i mindre grad ble delegert myndighet til prosjektlederne for de nye enhetene. Vi er informert om at delingsprosjektene måtte gå gjennom Viken-linja for å «låne» ressurser fra den eksisterende enheten. Videre var det avgående fylkesråd som utarbeidet og la frem forslag til budsjett for de tre nye enhetene. Også andre saker med betydning for de nye enhetene ble utarbeidet og lagt frem av det avgående fylkesrådet. Prosjektlederne fikk mulighet til å kommentere sakene, men hadde liten eller ingen innflytelse på disse. Flere uttrykker at liten grad av involvering av de nye enhetene var en utfordring, siden det skapte liten forankring hos enhetene sakene faktisk var beregnet på.

Videre er vi informert om at Troms og Finnmark fylkeskommune også tidlig i 2022 gjorde en tydelig funksjonsfordeling, der prosjektlederne for de to nye fylkeskommunene fikk delegert myndighet fra fylkesrådet. Dette ble omtalt allerede i forbindelse med delingssøknaden, der følgende ble vedtatt i desember 2021: «Fylkestinget ber fylkesrådet om å igangsette et funksjonelt skille i administrasjonen som sikrer en effektiv oppdelingsprosess.» Dette er interessant fordi både Troms og Finnmark fylkeskommune og Viken fylkeskommune hadde en parlamentarisk modell, men løste delingsprosessen ulikt med hensyn til myndighetsdelegering.

I Ålesund er vi informert om at administrasjonen ble gitt brede fullmakter fra politisk nivå gjennom ulike prinsippvedtak, noe som bidro til effektive beslutningsprosesser og fremdrift i prosessen.

4.4.3 Uklarhet rundt prosjektleders myndighet fra konstituering til årsskiftet

Flere prosjektledere uttrykker at det var uklart hvilken makt og myndighet de egentlig hadde, særlig i perioden fra det konstituerende møtet etter valget og frem til 31. desember 2023. Det uttrykkes at de først formelt ble kommunedirektører fra 1. januar 2024, altså på det samme tidspunktet som de nye enhetene juridisk og formelt ble operative, og at det var først fra det tidspunktet de fikk myndighet og oppgaver som regulert i kommunelovens § 13-1. Samtidig påpeker flere at det i rundskrivene til delingsforskriftene står: «Etter at de nye fylkeskommunene er konstituert, har den nye kommunedirektøren ansvar og myndighet etter kommuneloven § 13-1. Dette innebærer at kommunedirektøren skal lede administrasjonen i den nye fylkeskommunen.»

4.4.4 Hvem kan forplikte de nye enhetene?

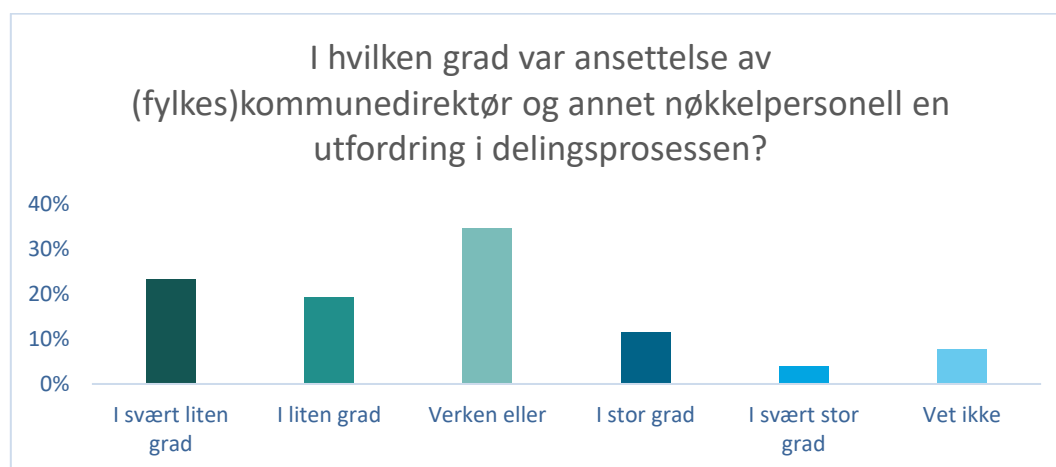
I intervjuene påpeker flere at det var uklart hvem som hadde myndighet til å forplikte de nye enhetene. Flere mener at inndelingslova åpner for at fullmakter til å forplikte en ny enhet kan delegeres fra kommunestyret til fellesnemnd ved sammenslåinger, men at tilsvarende bestemmelser ikke finnes for delinger. Flere påpeker en oppfatning om at dersom avgående fylkesting eller kommunestyre skulle gjøre vedtak som påvirket de nye enhetene, ville det være med forbehold om at folkevalgte organer i de nye enhetene ville være enige. Det uttrykkes at dette bidro til å skape spørsmål rundt gyldighet og forutsigbarhet.

4.4.5 Hvem innstiller til konstituerende møte etter valget?

Flere uttrykker at det var uklart hvem som skulle innstille til det konstituerende fylkestingsmøtet etter valget i 2023. Alle disse uttrykker at det ble avgående fylkesordførere som innstilte. Det uttrykkes at det kunne vært presisert i inndelingslova eller delingsforskriften hvem som skulle innstille det konstituerende møtet.

4.5 Ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var ansettelse av (fylkes)kommunedirektør og annet nøkkelpersonell en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 11: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var ansettelse av (fylkes)kommunedirektør og annet nøkkelpersonell en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.

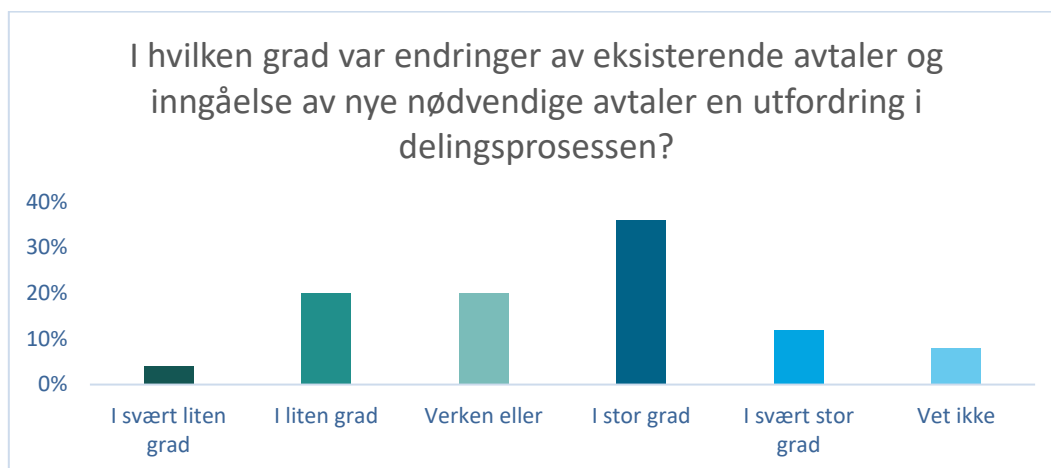
Figuren viser at 23 prosent svarer «i svært liten grad», 19 prosent svarer «i liten grad», 35 prosent svarer «verken eller», 12 prosent svarer «i stor grad», 4 prosent svarer «i svært stor grad» og 8 prosent svarer «vet ikke».

Vi har gjennom våre undersøkelser ikke identifisert vesentlige utfordringer eller læringspunkter fra ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell, utover at flere mener prosjektledere som skulle bli kommunedirektører, kunne vært ansatt enda tidligere. Dette er omtalt under kapittel 4.4.2.

Et eksempel på hvordan ansettelse av kommunedirektør ble løst er i Vestfold og Telemark, der det ble opprettet to tilsetningsutvalg for hver av de nye fylkeskommunene. Disse bestod av tre folkevalgte representanter hver. I tillegg fulgte to tillitsvalgte utvalg. Utvalgene innstilte til fylkestinget, som fattet vedtak om tilsetting.

4.6 Endringer av eksisterende avtaler og inngåelse av nye nødvendige avtaler

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var endringer av eksisterende avtaler og inngåelse av nye nødvendige avtaler en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 12: Spørreundersøkelse: I hvilke grad var endringer i eksisterende avtaler og inngåelse av nye nødvendige avtaler en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at 4 prosent svarer «i svært liten grad», 20 prosent svarer «i liten grad», 20 prosent svarer «verken eller», 36 prosent svarer «i stor grad», 12 prosent svarer «i svært stor grad» og 8 prosent svarer «vet ikke».

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste poengene fra intervjuene innenfor dette temaet.

Intervjuene indikerer at det ikke har vært vesentlige utfordringer i seg selv rundt avtaler, men at det har vært en arbeidskrevende prosess. Det uttrykkes at et svært stort antall avtaler måtte kartlegges og gjennomgås. Eksempelvis omtales avtaler på følgende møte i prosjektplanen for deling av Ålesund og Haram:

«Alle rammeavtaler og enkeltavtaler som har varighet utover 31.12.2023 må kartleggast.

Alle avtaler som skal ha verknad etter 1.1.2024 må endrast, reforhandlast eller utlysast på ny konkurranse på grunn av endring i avtalepart(ar), volum, implementering, geografisk område mv. Det må gjerast vurderingar knytt til om begge kommunane skal nytte avtalane, om dagens avtale kan endrast eller om vi må inngå ny avtale, om endringar som må gjerast er vesentlege og må konkurranseutsettast på nytt, om vi må intensjonskunngjere avtalen eller om vi kan gjere endringar i endringsbilag til dagens avtale.

Hovudaktiviteten inkluderer avtaler på fagsystem, rammeavtaler, kjøps-, vedlikehalds- og serviceavtaler, samt entreprisar innan bygg og anlegg.»

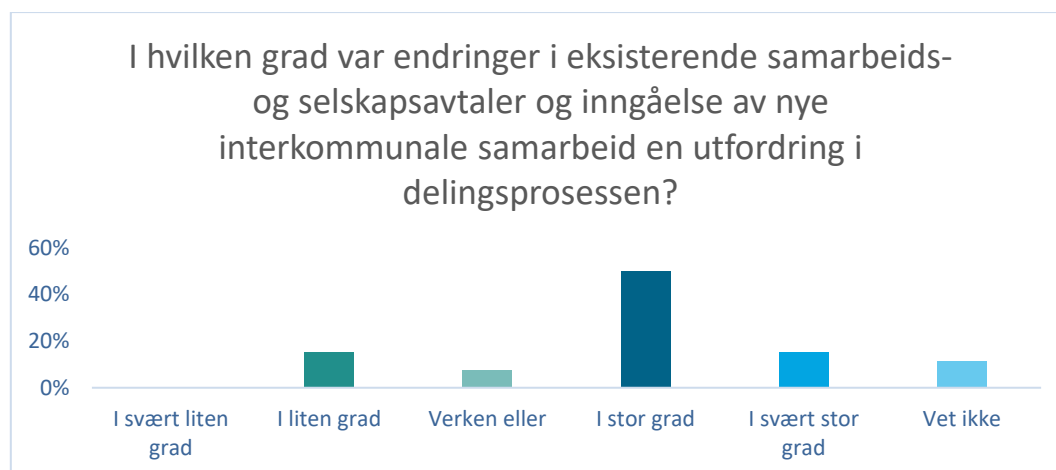
Også i prosjektplanen for delingen av Vestfold og Telemark er «Sektorovergrepene kontrakter og innkjøpsavtaler» en hovedaktivitet, mens «innkjøpsavtaler, kontrakter og lignende» var definert som en hovedaktivitet i Viken-delingen.

Vi er informert om at nye organisasjonsnummer gjorde at et stort antall avtaler måtte reforhandles. Flere uttrykker at det særlig på IT-området var tydelige kostnadsøkninger i forbindelse med disse reforhandlingene, noe som pekes på som et eksempel på «smådriftsulemper».

4.7 Endringer i eksisterende samarbeids- og selskapsavtaler for eksisterende samarbeid og inngåelse av nye interkommunale samarbeid

4.7.1 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var endringer av eksisterende samarbeids- og selskapsavtaler og inngåelse av nye interkommunale samarbeid en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 13: Spørreundersøkelse: I hvilken grad var endringer av eksisterende samarbeids- og selskapsavtaler og inngåelse av nye interkommunale samarbeid en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at ingen svarer «i svært liten grad», 15 prosent svarer «i liten grad», 8 prosent svarer «verken eller», 50 prosent svarer «i stor grad», 15 prosent svarer «i svært stor grad» og 12 prosent svarer «vet ikke».

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste poengene fra intervjuene innenfor dette temaet.

4.7.2 Samarbeid var eget delprosjekt i flere delinger

Samarbeid var organisert som et eget delprosjekt i flere av delingsprosjektene. Eksempelvis fremgår det av prosjektplanen for delingen av Vestfold og Telemark at *Delprosjekt samarbeid* skulle vurdere «områder hvor de to nye fylkeskommunene seg imellom vil ha nytte av å etablere nytt formelt samarbeid fra 2024. Dette for å hente ut stordriftsfordeler i form av for eksempel

økt kvalitet, større påvirkningskraft, billigere og bedre løsninger, økt markedsrett, tyngre fagmiljøer og mer utviklingskraft. Eks. IKT-samarbeid, anskaffelser.» Også i delingen av Ålesund og Haram var *Avtalar og samarbeid* et eget hovedprosjekt.

Intervjuobjektene uttrykker at det i mange tilfeller var et uttalt ønske å få til mest mulig samarbeid.

4.7.3 Kortsiktige administrative samarbeidsavtaler ble brukt flere steder

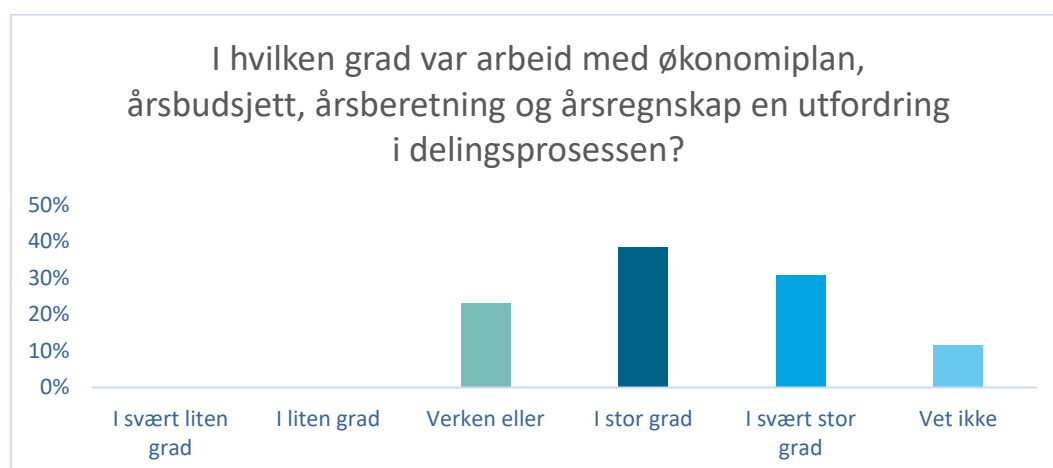
Vi er informert om at det i flere delingsprosesser ble inngått kortsiktige administrative samarbeidsavtaler for å løse utfordringer rundt kompetanse og kapasitet etter 1. januar 2024. Dette gjaldt eksempelvis rundt spesialisert, teknisk kompetanse som manglet i en av kommunene etter delingen. Også i Haram og Ålesund er vi informert om at det ble gjort kortsiktige avtaler for å sikre leveransedyktighet på tjenester innenfor eksempelvis helse, omsorg, skole og beredskap.

4.7.4 Mange samarbeid opprettet for Buskerud, Akershus og Østfold

Vi er informert om at fylkestinget i Viken opprettet rundt 12 nye interkommunale samarbeid med ulike organisasjonsformer for Buskerud, Akershus og Østfold. Vi er informert om at enkelte av disse er allerede under utvikling. Flere stiller derfor spørsmålstegn ved i hvilken grad disse samarbeidene var «nødvendige», slik § 9 i delingsforskriften sier de skal være. Et intervjuobjekt peker også på viktigheten av å ha et avklart forhold til hvordan og hvorfor samarbeid skal brukes: «Vi må erkjenne at vi ikke hadde tilstrekkelig med kompetanse internt til å rigge disse samarbeidene på en god måte».

4.8 Arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 14: Spørreundersøkelse: *I hvilken grad var arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap en utfordring i delingsprosessen?* Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at ingen svarer «i svært liten grad» eller «i liten grad», 23 prosent svarer «verken eller», 39 prosent svarer «i stor grad», 31 prosent svarer «i svært stor grad» og 12 prosent svarer «vet ikke». Dette er spørsmålet hvor størst andel svarer at temaet enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» var en utfordring.

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste poengene fra intervjuene innenfor dette temaet.

4.8.1 Store forskjeller i hvordan ledelsen i nye enheter ble involvert i arbeidet

Intervjuene viser store forskjeller i hvordan det ble jobbet med å lage budsjett og økonomiplan for de nye enhetene. Forskjellen ligger særlig i arbeidsdelingen mellom ledelsen i enhetene under avvikling og påtroppende ledelse i de nye enhetene.

I eksempelvis Vestfold og Telemark fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune var det de påtroppende administrasjonene som utarbeidet budsjettforslag. Det uttrykkes at dette bidro til at de nye administrasjonene kjente eierskap til forslaget, og at det var godt forankret.

I Viken fylkeskommune var det avtroppende fylkesråd som utarbeidet budsjettforslag for de tre nye fylkeskommunene. Påtroppende administrasjon fikk mulighet til å kommentere på budsjettforslaget, men det var fylkesrådet som styrte prosessen og besluttet innretningen på budsjettet. Da fylkesrådet hadde lagt frem sine forslag, ble det avdekket feil i Buskerud-budsjettet. Det var budsjettet med 80 millioner kroner i inntekter fra kommuner som tidligere hadde vært i Buskerud, men nå skulle bli en del av Akershus. Dermed var budsjettforslaget reelt sett 80 millioner kroner i minus – og derfor også «ulovlig». Vi er informert om at den påtroppende administrasjonen i Buskerud i løpet av kort tid måtte «finne» 80 millioner kroner for å balansere budsjettet før det ble lagt frem til politisk behandling, noe som var en utfordring.

4.8.2 Uklarhet rundt finansiering fra staten skapte uforutsigbarhet

Det er bred enighet i intervjuene om at uklarhet rundt finansiering fra statens side var en vesentlig usikkerhetsfaktor. I februar 2022 signaliserte regjeringen at den ville dekke kostnader som var «absolutt nødvendig for å gjennomføre delingsprosessen». Samtidig ble det presisert at «utgifter som kan unngås, blir ikke kompensert».¹⁰ I forbindelse med statsbudsjettet for 2023 ble det først satt av 200 millioner kroner til å dekke delingskostnader, samtidig som det ble understreket at summen ville oppdateres senere etter at kommunene hadde søkt om kompensasjon. Bevilgningen ble økt i forbindelse med revidert budsjett og nysaldering i 2023.

I juni 2022 vedtok kommunestyret i Ålesund at kommunedirektøren disponerte en ramme på 20 millioner kroner det året til kommunedelingsarbeid, i påvente av avklaring rundt statlig finansiering. Kommunestyret vedtok i slutten av januar 2023 å stoppe arbeidet med kommunedeling inntil finansieringsspørsmålet var avklart. Vi er informert om at dette skapte forsinkelser innenfor en allerede stram fremdriftsplan. Den 10. februar 2023 ble Ålesund kommune informert om at det ble bevilget 200 millioner kroner til å dekke delingskostnader.

¹⁰ Pressemelding fra Regjeringen 11. februar 2022: *Regjeringen dekker nødvendige delingskostnader, forutsetter nøkterne løsninger*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-dekker-nodvendige-delingskostnader-forutsetter-nokterne-losninger/id2900685/>

I Vestfold og Telemark fylkeskommune ble denne uklarheten håndtert gjennom at fylkestinget vedtok at det kunne brukes inntil 80 millioner kroner fra disposisjonsfondet, i påvente av avklaring fra statens side. Administrasjonen hadde dermed en konkret økonomisk ramme å forholde seg til. Fylkestinget vedtok følgende i mars 2022:

«Inntil finansiering av staten er avklart, kan fylkesdirektøren disponere en ramme på 80 mill. kroner i 2022 og 2023 til nødvendige tiltak i forbindelse med etablering av nye fylker. Bevilgningen finansieres med bruk av disposisjonsfondet. I årsbudsjettet 2022 bevilges 20 mill kroner. Kostnadene føres på et eget driftsprosjekt og rapporteres særskilt i tertialrapportene. Budsjettrammen kan benyttes i alle sektorer og utviklingsenheter.»

De fylkeskommunale delingsprosessene fikk svar på sine søknader om kompensasjonen i juni 2023.

I intervjuene uttrykkes tilfredshet ved sluttresultatet av statens finansiering, men flere påpeker at på avklaringstidspunktet var det allerede brukt mye penger. Det påpekes at kommunene og fylkeskommunene dermed påtok seg en stor risiko, gjennom å bruke mye penger på delingsprosessen uten å vite hvor mye de ville bli kompensert.

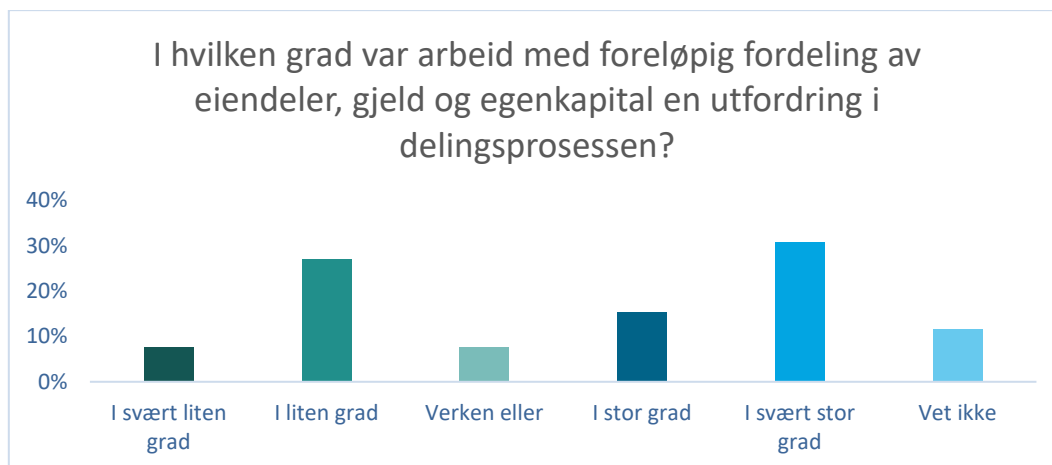
4.8.3 Problemer rundt fordeling av skatteinntekter

Vi er informert om det på grunn av utfordringer ved Skatteetatens IT-systemer ikke var mulig å fordele skatteinntekter mellom henholdsvis Ålesund og Haram i begynnelsen av 2024. All skatteinngang ble derfor utbetalt til nye Ålesund kommune. Det ble deretter gjort en administrativ avtale mellom de to kommunene for å fordele skatteinntektene. Dette omtales i intervjuene som et eksempel på at også mange eksterne aktører spiller en rolle i en kommunedeling, og at det var vanskelig å ha et fullstendig bilde av hvilke avhengigheter man hadde opp mot andre aktører.

4.9 Arbeid med foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital

4.9.1 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var arbeid med foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 15: Spørreundersøkelsen: I hvilken grad var arbeid med foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital en utfordring i delingsprosessen? Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at 8 prosent svarer «i svært liten grad», 27 prosent svarer «i liten grad», 8 prosent svarer «verken eller», 15 prosent svarer «i stor grad», 31 prosent svarer «i svært stor grad» og 12 prosent svarer «vet ikke».

Nedenfor oppsummerer vi de viktigste poengene fra intervjuene innenfor dette temaet.

4.9.2 Uklarheter i lovverket rundt økonomisk fordeling

I intervjuene er det bred enighet om at lovverket er for lite konkret på hvordan eiendeler, gjeld og egenkapital skal fordeles. Flere uttrykker at de hadde ønsket et tydeligere utgangspunkt for hvordan fordelingen skulle gjøres. Det uttrykkes samtidig et ønske om avtalefrihet, men at det i større grad kunne vært veiledning om delingsprinsipper. Samtidig uttrykkes det en forståelse for at en slik veiledning ikke kan fange opp alle mulige problemstillinger og særegenheter. Det er også enighet om at lovgiver trolig ikke hadde sett for seg en situasjon med kommunedeling kort tid etter at de samme kommunene var sammenslått, og at lovverket derfor ikke er tilpasset slike situasjoner. Videre mener flere at inndelingslovas bestemmelser ikke er tilstrekkelig oppdatert for å passe til moderne kommuner. Et intervjuobjekt uttrykker dette poenget på følgende måte:

«Reglene om det økonomiske oppgjøret er laget på 60-tallet. De trenger en gjennomgang fordi de ikke er tilpasset kommuner slik de er i dag, men slik de var på 1960-tallet. Den gang eide kommunene skoler, sykehjem og bruer. I dag eier kommunene i mye større grad selskaper, de har investeringer og de deltar i interkommunale samarbeid.»

Andre intervjuobjekter trekker frem at fordelingsprinsippet i inndelingslova § 20 andre ledd om «fordeling av annen eigedom» etter skatteinntekter de siste fem årene ikke passet for disse delingene, siden det gjaldt deling av nylig sammenslåtte enheter.

Intervjuene viser at alle delingsprosessene tok utgangspunkt i et restitusjonsprinsipp, hvor det førende prinsippet var «det du hadde med deg inn, får du med deg ut».

Til tross for enighet om at lovverket er uklart, viser intervjuene at det økonomiske oppgjøret i hovedsak har vært uproblematisk i delingsprosessene, med unntak av for Ålesund og Haram.

Disse kommunene er nå uenige om blant annet fordelingen av den gamle kommunens disposisjonsfond og kostnader knyttet til vegprosjektet Nordøyvegen. Vi er informert om at nye Ålesund kommune mener man i den gamle kommunen fikk et enstemmig vedtak om fordelingsprinsipper, og at Haram kommune nå går tilbake på dette. Vi er også informert om at Haram kommune på sin side mener vedtaket i det gamle kommunestyret er å anse som «foreløpig», i henhold til delingsforskriftens § 15. Det uttrykkes i denne sammenheng at det er ulike oppfatninger om hvordan begrepet «foreløpig» skal forstås, særlig hvor stort handlingsrom det er i å gjøre endringer mellom «foreløpig» og «endelig» oppgjør.

4.9.3 Viktig å bli enige om fordelingsprinsipper så tidlig som mulig

I intervjuene er det bred enighet om at en suksessfaktor ved den økonomiske delingen var tidlig å bli enige om et sett med fordelingsprinsipper. Eksempelvis er vi informert om at fylkestinget i Viken i 2022 behandlet to saker om fordelingsprinsipper, først i forbindelse med delingssøknaden i februar, og deretter en stadfesting av prinsippene i desember.

Delingsprinsipper lagt til grunn i Viken:

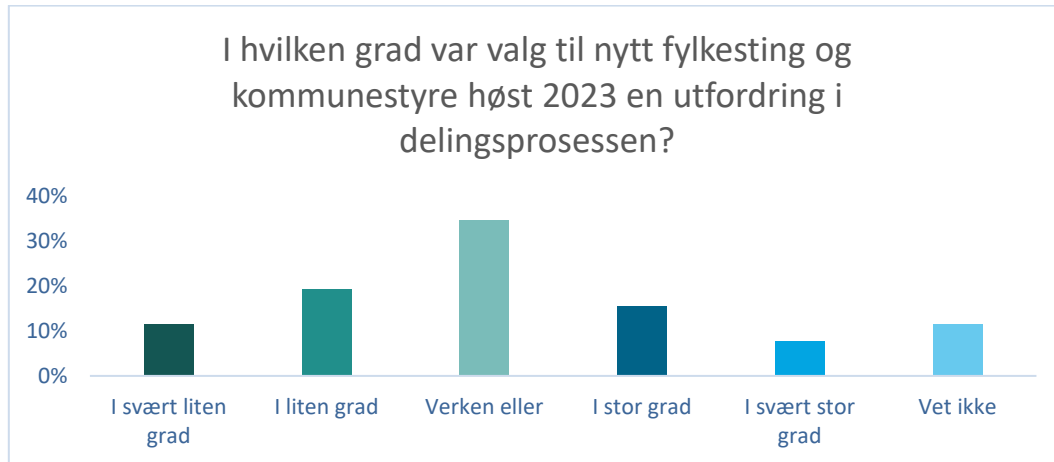
- Akershus, Østfold og Buskerud skal få med seg ut de eiendeler og gjeldsforpliktelser som ble brakt inn i Viken fylkeskommune.
- Eiendeler og tilhørende gjeld opparbeidet i perioden 1.1.2020 til og med 31.12.2023 overføres ny fylkeskommune ut ifra et geografisk fordelingsprinsipp.
- Eiendommer som er geografisk lokalisert i kommuner med endret fylkestilhørighet fra 01.01.2024 sammenlignet med 31.12.2019, overføres til ny fylkeskommune. Tilhørende gjeld knyttet til disse overføres i den grad det kan fastsettes ut i fra Vikens regnskapsførte balanseverdier.
- Øvrig gjeld for felles investeringsprosjekter fordeles ut ifra Akershus, Buskerud og Østfolds andeler av frie inntekter for 2024.
- Vikens andel av aksjene i Østfold Energi tilfaller nye Østfold fylkeskommune. Akershus Energi tilfaller nye Akershus fylkeskommune. Renteinntekter fra det ansvarlige lånet til Vardar tilfaller nye Buskerud fylkeskommune.

Vi er informert om at Vestfold og Telemark fylkeskommune laget sine fordelingsprinsipper basert på vedtaket i Viken. I Vestfold og Telemark ble prinsippene først behandlet i de to geografiske utvalgene, før fylkestinget gjorde sitt vedtak i desember 2022. Tidligst ute var fylkestinget i Troms og Finnmark, som allerede i delingssøknaden fra desember 2021 vedtok at det legges «til grunn at det fylkene hadde meg seg inn i sammenslåingen skal fylkene ha med ut».

I gamle Ålesund kommune ble fordelingsprinsipper først vedtatt av kommunestyret 21. september 2023.

4.10 Gjennomføring av valg til nye fylkesting og kommunestyre høsten 2023

I spørreundersøkelsen har respondentene svart på spørsmålet *I hvilken grad var valg til nytt fylkesting og kommunestyre høsten 2023 en utfordring i delingsprosessen?* Figuren under viser svarene.



Figur 16: Spørreundersøkelse: *I hvilken grad var valg til nytt fylkesting og kommunestyre høsten 2023 en utfordring i delingsprosessen?* Kilde: Lund & Co / BDO.

Figuren viser at 12 prosent svarer «i svært liten grad», 19 prosent svarer «i liten grad», 35 prosent svarer «verken eller», 15 prosent svarer «i stor grad», 8 prosent svarer «i svært stor grad».

Vi har gjennom våre undersøkelser ikke identifisert vesentlige utfordringer eller læringspunkter fra gjennomføring av valg til nye fylkesting og kommunestyre høsten 2023. Vi har sett bort fra det faktum at valget i Østfold ble underkjent, men det har slik vi ser det ingen sammenheng med delingsprosessen. Alle intervjuobjektene uttrykker at gjennomføring av valg gikk uten større problemer, og ingen har kommentert spørsmålet nærmere i spørreundersøkelsen. Det uttrykkes at gjennomføring av valgene har fulgt ordinær prosedyre gjennom arbeid i oppnevnte valgstyre.

4.11 Vurderinger og oppsummering av viktigste utfordringer og suksessfaktorer

Basert på våre undersøkelser vurderer vi at det særlig har vært tre hovedutfordringer i delingsprosessene:

- Makt og myndighet i skjæringspunktet mellom gammel og ny kommune
- Budsjettering og økonomisk fordeling
- Korte tid og ressurskvis i et komplekst prosjekt

Den fremste utfordringen synes å ha vært myndighets- og oppgavefordeling mellom kommunen under avvikling og de nye kommunene. I våre undersøkelser pekes det på en rekke både prinsipielle og praktiske spørsmål om hvem som kan og bør bestemme hva og når.

Det prinsipielle handler om når og i hvilken grad den kommende kommunedirektøren (også omtalt som prosjektleder) skal få delegert myndighet og ressurser til arbeidet med etablering av ny kommune. Her indikerer intervjuene våre at det har vært ulik praksis i delingsprosessene: noen har tidlig fått delegert myndighet og ressurser, mens særlig de kommende kommunedirektørene i Viken synes å ha fått mindre myndighet og disponeringsrett over færre ressurser enn sine kolleger andre steder. Ingen av kommunene ansatte formelt kommunedirektører for de nye kommunene før 1. januar 2024 slik forskriftene legger til rette for. Vi har ikke fått klare eller entydige svar på hvorfor ikke.

Kommunen under avvikling kan tilsynelatende «holde på» så mye makt og myndighet som mulig inntil siste dag. Samtidig vurderer vi at det er flere utfordringer ved å ha en kommune under avvikling som i stor grad styrer viktige prosesser, eksempelvis arbeid med økonomiplan, for de nye kommunene. Det bidrar ikke til tilstrekkelig forankring og eierskap hos ledelse og ansatte i de nye kommunene. I en ordinær driftssituasjon med et planlagt lederskifte er det ikke unaturlig å involvere ny leder i eksempelvis en økonomiplanprosess.

Den andre utfordringen gjelder økonomi. Arbeid med budsjett og økonomiplan synes å ha vært en stor og krevende prosess. Det er naturligvis vanskelig å lage budsjett for en helt ny virksomhet; det er mange usikkerhetsmomenter og uavklarte faktorer. Samtidig virker de fleste nye enhetene å ha lyktes i dette arbeidet. Det har først og fremst vært en tidkrevende arbeidsprosess. Til tross for bred enighet om at lovverket ikke gir tilstrekkelig veiledning for gjennomføring av økonomisk deling, synes de nye kommunene å ha funnet måter å bli enige på. En fellesnevner her er at man på et tidlig tidspunkt har blitt enige om fordelingsprinsipper – og forblitt enige også etter opprettelsen av de nye enhetene. Denne enigheten også over i den nye perioden illustrerer en viss avhengighet av godvilje og pragmatisme mellom partene. Unntaket er Ålesund og Haram, der uenighet rundt oppgjøret gjør at ingen av kommunene for øyeblikket har et fullstendig bilde av sin økonomiske situasjon. Det er åpenbart en uheldig situasjon. I situasjoner med store forskjeller i størrelse og «maktforhold» mellom enhetene som skal deles, kan det oppstå ubalanser som gjør at den minste partens interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Den tredje utfordringen gjelder tidsperspektivet i delingsprosjektene. Det er bred enighet i våre undersøkelser om at delingene har vært komplekse prosjekter der fremdriftsplanene har vært stramme. Det er også enighet om at det har vært krevende å drifte en virksomhet frem til avviklingsdatoen, samtidig som en ny virksomhet skal bygges opp og klargjøres for operativ drift. Vi har ikke grunnlag for å gjøre en selvstendig vurdering om hvor komplekse delingsprosjektene har vært, eller om tidshorizonten faktisk har vært for kort. Samtidig er det vår vurdering at et tilsvarende prosjekt i offentlig sektor, med opprettelse av en ny virksomhet med flere tusen ansatte, trolig ville hatt flere dedikerte ressurser som jobbet fulltid i etableringsprosjektet.

Basert på våre undersøkelser vurderer vi videre at det særlig har vært tre suksessfaktorer for å lykkes med delingene:

- Tidlig delegering av myndighet til administrasjonen i nye kommuner
- Detaljert prosjektplanlegging
- Godt samspill med ansatte

For det første vurderer vi at tidlig delegering av myndighet til kommende kommunedirektør har vært en kritisk suksessfaktor. Det handler om å gi den kommende kommunedirektøren myndighet og ressurser til å komme i gang med det administrative opprettelsesarbeidet så raskt som mulig, slik at vedkommende på et tidlig tidspunkt får reell innflytelse og påvirkning på den nye organisasjonen. Det fordrer særlig at kommunen under avvikling er villig til å bruke mulighetene for delegasjon som ligger i kommuneloven og inndelingsforskriftene, samt å avgi ressurser til arbeidet med den nye kommunen. Vi antar også at det kunne bedret prosessene om prosjektlederne faktisk var blitt ansatt som kommunedirektører slik inndelingsforskriftene åpner for. I de tilfellene overføringen av fullmakter har skjedd tidlig, vurderer vi at det har bidratt til forankring og eierskap i de nye kommunene, samtidig som overgangen fra 31. desember 2023 til 1. januar 2024 ble mykere. Et eksempel i motsatt retning er budsjett- og økonomiplanprosessen for de tre nye fylkeskommunene utgått av Viken, der de kommende kommunedirektørene i liten grad var direkte involvert i prosessen. Det oppfatter vi har bidratt til mindre forankring av og aksept for budsjettforslaget som ble lagt frem.

For det andre har detaljert prosjektplanlegging vært viktig. Alle delingsprosjektene synes å ha tatt innover seg kompleksiteten i prosjektene, og har gjennom tydelige prosjektplaner og delprosjekter identifisert delprosjekter, nøkkelaktiviteter, risikoer og gjensidige avhengigheter.

For det tredje fremstår godt samspill med ansatte som en kritisk suksessfaktor. God involvering av tillitsvalgte, tidlig innplassering av ansatte og løpende informasjon til organisasjonen synes alle å ha vært viktige elementer i å skape god forankring og trygghet hos de ansatte.

5 Erfaringer med og vurderinger av det juridiske rammeverket

5.1 Innledning

Inndelingsloven gir i hovedsak prosess- og saksbehandlingsregler i grenseendringssaker. Formålet med inndelingsloven er blant annet å sikre funksjonsdyktige og effektive kommuner også i en grenseendringsprosess, jf. § 1. Målsetningen er med andre ord at kommunene skal opprettholde sin funksjoner som tjenesteytere, samfunnsutviklere, myndighetsutøvere og demokratisk arenaer gjennom hele prosessen.¹¹ I vår vurdering av erfaringene med det juridiske rammeverket for delingsprosesser, har vi følgelig lagt vekt på om reguleringen støtter opp under og bidrar til å ivareta kontinuitet, funksjonsdyktighet og effektivitet.

Videre har vi lagt vekt på det kommunale selvstyret. Det kommunale selvstyret innebærer blant annet at lovgiveren ikke bør begrense det kommunale selvstyret mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn, jf. kommuneloven § 2-2 første ledd. Nasjonale hensyn kan for eksempel være hensynet til innbyggernes eller arbeidstakernes rettssikkerhet. Det er følgelig viktig at de rettslige rammene gir tilstrekkelig frihet og fleksibilitet til å finne gode lokale løsninger.

Kommunene bør i utgangspunktet få organisere seg fritt innenfor rammene av kommuneloven. Dette utgangspunktet må også gjelde i en grenseendringsprosess. Kommunal- og distriktsdepartementet skriver følgende i sin veileder om statlig styring:

«Det er heller ikke ønskelig med særregulering eller tilleggsregulering av spørsmål som allerede er regulert i kommuneloven. Avvikende regler på ulike sektorer gjør regelverket unødvendig komplisert og skal som hovedregel unngås.»¹²

I vår gjennomgang har vi derfor vurdert behovet for regulering i inndelingsloven opp mot den reguleringen som allerede finnes i kommuneloven. I den grad kommunelovens alminnelige regler er tilstrekkelig, vil det i utgangspunktet ikke være grunnlag for særregulering i inndelingsloven.

I tillegg har vi lagt vekt på om brukerne av loven opplevde loven som tilstrekkelig klar, eller om det er behov for presiseringer og språklig klargjøring.

5.2 Forskriftshjemmelen i § 17 og delingsforskriftene

5.2.1 Innledning

Etter § 17 første ledd kan departementet gi «*gi nærmere regler for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova*». Etter andre ledd kan departementet i tillegg gjøre

¹¹ Se f.eks. NOU 2023:9 s. 25 om kommunenes roller

¹² (KDD, 2020, s. 35)

«unntak» fra lover og forskrifter dersom det er «nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring». Unntak må være knyttet til forholdene som er listet opp i bokstav a til e.

Delingsforskriftene som er vedtatt for delingene i 2024, har hjemmel i §§ 13 og 17. Nedenfor vurderer vi først forskriftshjemmelen i § 17. Deretter gir vi en overordnet vurdering av innholdet i de aktuelle delingsforskriftene vedtatt i forbindelse med 2024-delingene.

5.2.2 Er forskriftshjemmelen i § 17 for vid?

Inndelingsloven § 17 inneholder en hjemmel til å gi forskrifter for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendringer. Disse forskriftene kan i henhold til § 17 andre ledd også innebære *unntak* fra lover og forskrifter i sin alminnelighet. Andre ledd er med andre ord en såkalt derogasjonshjemmel. Derogasjonshjemler tolkes normalt strengt eller snevert.¹³

Av hensyn til Grunnloven § 75 bokstav a og grunnleggende maktfordelingshensyn,¹⁴ kan ikke Stortinget delegere en større andel av sin lovgivningskompetanse til forvaltningen uten noen saklig avgrensning, så lenge Stortinget selv er i stand til å utøve denne kompetansen.¹⁵

En svak derogasjonsklausul er en forskriftshjemmel som gir forvaltningen myndighet til å gjøre *avvik fra samme lov*. En sterk derogasjonsklausul gir forvaltningen myndighet til å *fravike andre lover*, slik som § 17 andre ledd. Opsahl peker på at *spesielle*, sterke derogasjonsklausuler, ikke trenger å være «mer betenkelig» enn svak derogasjon, men mener det stiller seg annerledes med *generelle* og sterke derogasjonshjemler, det vil si hjemler som gir adgang til å gjøre uspesifiserte fritak fra andre lover.¹⁶ Sterke derogasjonshjemler av generell karakter er relativt uvanlig, og gjerne forbeholdt beredskaps- eller kriselovgivning.¹⁷ Et eksempel på en sterk derogasjonshjemmel utenfor disse områdene finner vi imidlertid i forsøksloven § 3.¹⁸

I forarbeidene er bruken av en sterk derogasjonshjemmel forklart slik:

«Derogasjonsfullmakter er ikkje vanlege i norsk rett, men har i praksis vist seg heilt nødvendig for å tilpasse regelverket mellom tidlegare og nye einingar og skape ein mest mogleg fleksibel overgang både ved samanslåing, deling og større grensejusteringar. Departementet føreslo derfor at denne fullmakta blir ført vidare i ny lov, men slik at det blir noko klarare rammer for bruk av fullmakta enn det som er situasjonen nå.»¹⁹

Derogasjonsklausulen i andre ledd kan kun anvendes dersom det først er fattet et vedtak om grenseendring, jf. §§ 4-6. Virkeområdet er følgelig sterkt avgrenset. Selv om § 17 andre ledd ikke angir konkret hvilke lover eller regler det kan gjøres avvik fra, må avviket i tillegg være «nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring» og knyttet til forholdene omtalt i bokstav a til e. Selv om virkeområdet er snevert, bør utgangspunktet for vurderingen av § 17

¹³ (Våg, 2024)note 4 til § 17

¹⁴ Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) 17. mai 1814

¹⁵ Prop. 76 L (2019-2020), kapittel 6.1 med videre henvisninger.

¹⁶ (Opsahl, 1965, s. 253)

¹⁷ Se for eksempel (Owe, 1983), (Echoff & Smith, 2022, s. 387), Rt. 1960 s. 760 og HR-2012-333-A

¹⁸ Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) 26. juni 1992 nr. 87

¹⁹ Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) s. 54

andre ledd være at forskriftshjemlene ikke skal være videre enn det som antas å være nødvendig.

Hensynet til å unngå en unødig vid forskriftshjemmel i § 17 andre ledd, kan være et argument for å flytte regulering til sektorlovgivingen dersom andre særlig hensyn gjør seg gjeldende, som for eksempel individets rettssikkerhet. Ulempen vil i så fall være en mer fragmentert lovgiving knyttet til grenseendringer. På den annen side kan man oppnå en mer samlet regulering av den aktuelle sektoren.

Etter vårt syn er det grunn til å stille spørsmål ved nødvendigheten av to av punktene i § 17. For det første kan det stilles spørsmål ved om hjemmelen i bokstav c som gir adgang til å gi «reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune» burde vært snevrere formulert. I forarbeidene står det at departementet ser på bestemmelsen som en sikkerhetsventil og at det antas at «som eit utgangspunkt at det ikkje vil vere nødvendig å fråvike arbeidsmiljølova». ²⁰ Hvis den erfaringen man nå har med grenseendringssaker tilsier at avvik fra arbeidsmiljøloven ikke er nødvendig, bør man av hensyn til arbeidstakernes rettssvern vurdere å snevre inn forskriftshjemmelen. Det er ingenting ved våre undersøkelser fra de fire delingssakene 2024 som tilsier at det er behov for å gjøre inngrep i arbeidstakernes rettigheter etter arbeidsmiljøloven.

Av pedagogiske årsaker er det regulert i delingsforskriftene §6/§8 at kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. ²¹ Hjemmelen i § 17 andre ledd trengs ikke for forskriftsregulering som allerede følger av arbeidsmiljøloven. Pedagogiske hensyn kan ivaretas gjennom en veileder eller direkte i inndelingsloven.

For det andre kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig med forskriftshjemmelen i bokstav d etter at det ble gitt særlige regler om kommunesammenslåing og grensejustering i eiendomsskatteloven § 13 tredje og fjerde ledd. ²² Eiendomsskatteloven § 13 mangler regulering av delingssituasjonene, men slik regulering kunne med fordel vært flyttet fra delingsforskriften til eiendomsskatteloven § 13 for å samle reglene om grenseendringssaker og eiendomsskatt på et sted. I tillegg er eiendomsskatt etter vårt syn et eksempel på et myndighetsinngrep, som med fordel kan reguleres i sektorlovgivingen av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet og forholdet til Stortingets lovgivende myndighet. Uten at vi har spurt Ålesund kommune og Haram kommune om hva de synes om innholdet i reguleringen i delingsforskriften § 17, fremstår den som fornuftig. Utsatt frist, som i andre ledd, er trolig fornuftig i alle grenseendringssaker.

5.2.3 Mangler det hjemmel for nødvendige avvik i § 17?

I intervjuer har vi spurt informantene fra kommunesektoren om de har savnet muligheter for forskriftsregulering i inndelingsloven § 17. Vi har ikke fått noen svar som tilsier at det mangler regulering i § 17, og at hjemmelen dermed er for snever. Vi har heller ikke selv kommet på åpenbare mangler.

²⁰ Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) s. 77

²¹ Se KDDs brev 24. mars 2022

²² Lov om endringer i eiendomsskattelova 20. desember 2019 nr. 88

5.2.4 Overordnet vurdering av innholdet i forskriftene

Informantene fra kommunene har også fått spørsmål om det var regulering de savnet i forskriftene, om det var regulering som var til hinder for gjennomføringen og om det var regulering som var overflødig. Gjennomgående virker informantene fra kommunene svært godt fornøyd med innholdet i forskriftene. Vi har verken fått tilbakemeldinger om regulering som manglet, regulering som var upraktisk eller overflødig. Noen har riktignok gitt uttrykk for at adgangen til delegering kunne vært likere den som gjelder for «fellesnemnder», men det tror vi beror på en misforståelse av reglene i delingsforskriftene eller at delingsforskriftene ble vedtatt sent i forhold til når beslutninger i kommunene om organisering reelt ble tatt.

Vi oppfatter det slik at kommunene ikke fullt ut har benyttet en del muligheter som forskriftene gav, men vi mener ikke at reguleringen av den grunn har vært overflødig. Som vi vil peke på nedenfor, kan det være at enkelte av mulighetene forskriften gav til delegasjon, utnevning av kommunedirektører for de nye kommunene og ansettelse av annet nøkkelpersonell burde vært bedre utnyttet.

Med forbehold om de forhold vi ellers peker på i rapporten, har vi dermed ikke grunnlag for å mene at forskriftene burde hatt et annet innhold.

5.3 Er det behov for ytterligere regulering av gjennomføringen av rene delingsprosesser?

5.3.1 Innledning

Kapittel 6 i inndelingslova regulerer prosessen fra Stortingets eller regjeringens vedtak om sammenslåing eller splittsplisering frem til vedtak iverksettes.²³ Kapitlet er ikke gitt virkning for rene delingssaker. Spørsmålet er derfor om det er behov for mer regulering av gjennomføringen av rene delingssaker.

Det som kjennetegner sammenslåinger, herunder splittspliseringer, er at det krever samhandling på tvers av kommunene å forberede sammenslåingen. Kommuneloven regulerer i hovedsak organisering, saksbehandling og økonomisk forvaltning internt i den enkelte kommune.²⁴ Behovet for samhandling på tvers av kommuner kan derfor utløse et behov for særlig regler i inndelingsloven for sammenslåingstilfellene. Det utelukker imidlertid ikke at det kan være behov for ytterligere regulering også i rene delingssaker.

5.3.2 Oppstartsmøte etter delingsvedtak i kommunestyret eller fylkestinget

I inndelingsloven § 25 er det gitt regler om et innledende felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte for kommunene som skal slås sammen så snart som mulig etter vedtaket om sammenslåing. Poenget med et slikt fellesmøte er at medlemmene i begge eller alle kommunestyrene eller fylkestingene møtes tidlig og drøfter hvordan grenseendringen skal gjennomføres. På oppstartsmøte skal de blant annet behandle forslag til nytt navn på

²³ For begrepene «ren deling» og «splittsplisering», se 2.1 over.

²⁴ Unntaket er kapittel 17-20 i kommuneloven som regulerer ulike former for interkommunalt samarbeid. Denne reguleringen er ikke myntet på grenseendringssaker.

kommunen, sammensetningen av en fellesnemnd og andre fellesorgan for å forberede sammenslåingen.

I en ren delingssak vil det være et behov for å drøfte lignende problemstillinger tidlig. Det kan imidlertid gjøres på et ordinært kommunestyre- eller fylkestingsmøte etter kommunelovens regler. Man kunne tenke seg at en tilsvarende bestemmelse for deling hadde en pedagogisk funksjon som hjelp til å komme i gang med delingsprosessen. Etter vårt syn bør et slikt hensyn i stedet ivaretas gjennom en veileder. Da unngås unødig særregulering og det kommunale selvstyret ivaretas bedre.

5.3.3 Er det behov for «delingsutvalg»?

Fellesnemndene, som er regulert i § 26, er et obligatorisk organ sammensatt av folkevalgte fra kommunene som skal slås i sammen. Fellesnemnda skal forberede sammenslåingen og driften i den nye kommunen. Fellesnemnda *kan* for eksempel få et eget budsjett, fullmakt til å inngå visse former for avtaler og til å gjøre ansettelser på vegne av den nye kommunen.²⁵ I § 26 femte ledd fremgår det at fellesnemnda kan gis fullmakt til å ansette kommunedirektør, revisor og sekretariat for kontrollutvalget. Det ville ellers vært strid med delegeringsforbudet i kommuneloven §§ 13-1 første ledd, 24-1 første ledd og 23-7 sjette ledd.

Før delingene 1. januar 2024 ble det opprettet geografiske utvalg for hver av de nye kommunene med hjemmel kommuneloven § 5-7. Disse fylte samme forberedende funksjon som fellesnemndene er ment å ha. Geografiske utvalg kan fungere som rene saksforberedende organ for kommunestyret eller fylkestinget. Slik vi har oppfattet det, ble de geografiske utvalgene oppnevnt i forbindelse med 2024-delingen i hovedsak gitt en rådgivende og forberedende funksjon. Utvalgene *kan* imidlertid også få delegert vedtakskompetanse til i tråd med reglene i kommuneloven § 5-3 tredje ledd. Regelen om utvalg i kommuneloven § 5-7 er ment å gi kommunene stor organisasjonsfrihet og fleksibilitet.²⁶

Etter vår vurdering kan de geografiske utvalgene etter kommunelovens regler gis samme kompetanse som fellesnemndene, med unntak av å ansette kommunedirektør, revisor og sekretariat for kontrollutvalget. Denne begrensningen i delegeringsadgangen i kommuneloven ble avbøtet i delingsforskriftene § 5/§ 6 ved 2024-delingene. Forskriften åpnet for delegering av kompetansen til å ansette kommunedirektør til de geografiske utvalgene. Ansettelse av revisor og sekretariat for kontrollutvalget ble lagt til de gamle fylkestingene og det gamle kommunestyret uten adgang til delegering, jf. delingsforskriftene § 6/§ 7.

Ved en ren deling er det, som påpekt over, ikke behov for folkevalgte organer som er felles for flere kommuner og behovet for særregulering er derfor ikke like stort. Det bekreftes også av intervjuene vi har gjennomført. Det er ingen av informantene som har pekt på forhold de mente ikke kunne løses innenfor rammene av § 5-7, men det kan synes som at en del har hatt en uriktig oppfatning av at det var vesentlig større adgang til å delegere kompetanse til fellesnemndene enn til de geografiske utvalgene. Flere informanter har gitt uttrykk for at det hadde vært fint

²⁵ Ot.prp. nr. 41 (2002-2001) s. 82

²⁶ (Hopsnes, 2023) § 5-7 note 2

med regulering tilsvarende § 26 i rene delingssaker. Synspunktet synes primært å være begrunnet i et ønske om starthjelp til å organisere delingsprosessen.

Etter vårt syn vil det trolig være nødvendig med et folkevalgt organ for hver av de nye kommunene før konstitueringen av nye kommunestyre og fylkesting i alle delingssaker. Å gjøre «delingsutvalg» til et obligatorisk organ etter inndelingsloven innebærer med andre ord neppe noen betydelig begrensning i det kommunale selvstyret. Hvis man regulerer «delingsutvalg» i inndelingsloven, åpner det også for å regulere delegering til «delingsutvalget» direkte i inndelingsloven. Noe av problemet med å regulere adgang til delegering i forskriftene, er at forskriftene nødvendigvis vil foreligge en god stund etter Stortingets eller regjeringens vedtak om deling. Å dele kommuner er en stor jobb, og kommunene vil formodentlig alltid begynne å organisere delingsprosjektet så snart en beslutning om deling er tatt og før delingsforskriftene foreligger.

Etter vårt syn bør det gis tilsvarende adgang til delegering av myndighet til delingsutvalgene som til fellesnemndene etter § 26 eller det som fulgte av delingsforskriftene for 2024-delingene. Man kan gjerne bygge på kommunelovens regler i § 5-7 og § 5-3, med henvisning til disse og med særregulering av muligheten for å delegerer ansettelse av nye kommunedirektører. Som påpekt over i kapittel 4, er det viktig å ha mulighet til å ansette særlig kommunedirektører for de nye kommunene tidlig.

Hvis ordningen med delingsutvalg tas inn i inndelingsloven, vil det også gi kommunene den starthjelpen flere informanter etterlyste for å organisere delingsprosessen. Vi vil derfor anbefale at det gis en egen bestemmelse om «delingstuvalg» som tilsvarer fellesnemnder.

5.3.4 Konstituering av nye kommunestyre eller nye fylkesting

Konstituering av nytt kommunestyre eller nytt fylkesting er i sammenslåings- og splittspleisingssakene regulert av inndelingsloven § 27 første ledd. Også i de rene delingssakene vil det være behov for konstituering av nye kommunestyre eller fylkesting. Spørsmålet er om reglene i kommuneloven § 7-1 er tilstrekkelig eller om det er behov for regulering tilsvarende inndelingsloven § 27 første ledd.

Kommuneloven § 7-1 første ledd sier at den sittende ordføreren kaller inn til det konstituerende møte. Når kommuner slås sammen vil det være flere sittende ordførere, og det er følgelig behov for å regulere hvem som kaller inn. I inndelingsloven § 27 første ledd står det at lederen av fellesnemnda kaller inn til det konstituerende møte og leder dette inntil ny ordfører er valgt.

I de rene delingssakene har man kun én «sittende ordfører». Uavhengig av hvordan man tolker begrepet «sittende ordfører» i relasjon til de nye kommunene, valgte departementet ved 2024-delingene å innta regulering tilsvarende inndelingsloven § 27 første ledd i delingsforskriftene § 3 eller § 4. I forskriftene er det lagt til grunn at ordføreren i de gamle kommunene kaller inn og leder møtene i de nye kommunene til ny ordfører er valgt. Vi har ikke fått noen indikasjoner på at dette har fungert dårlig. Alternativ kunne man tenkt seg at lederen av delingsutvalget kaller inn dersom et slikt organ etableres.

Reguleringen i delingsforskriftene § 3/§ 4 fremstår som en pragmatisk løsning det trolig vil være behov for ved alle rene delinger. Reguleringen griper i liten grad inn kommunenes mulighet til å organisere seg fritt. Vi foreslår derfor at reguleringen tas inn i loven av pedagogiske og praktiske hensyn også i de rene delingssakene.

Det har som påpekt over i punkt 4 vært en del usikkerhet knyttet til hvem som innstiller til det konstituerende møte i fylkestinget eller kommunestyret. Normalt utarbeider kommunedirektøren innstillinger til folkevalgte organer, jf. § 13-1 tredje ledd. Ettersom det er det konstituerende møte i nye kommuner, antar vi at det kanskje har vært mangelen på etablerte valgkomiteer som har vært utfordringen.

5.3.5 Oppsummering

Som påpekt innledningsvis, er behovet for regulering av gjennomføringen i rene delingssaker noe mindre enn i sammenslåings- og splittsplissingssakene fordi forberedelsene skjer innenfor én kommune. Gjennomgangen over har likevel vist at det kan være hensiktsmessig med noe mer regulering i loven enn i dag. Vi foreslår, som det fremgår over, å innta regulering om «delingsutvalg» og konstituering av nye fylkesting og kommunestyre etter modell av §§ 26 og 27.

5.4 Ansettelse av kommunedirektør og annet nøkkelpersonell

5.4.1 Innledning

Som det fremgår over i punkt 3 og av § 26 i inndelingsloven, kan fellesnemndene som opprettes i forbindelse med sammenslåings- og delingssaker, gis fullmakt til å tilsette personale til den nye enheten, herunder kommunedirektør. Reguleringen kommer ikke til anvendelse i de rene delingssakene, og i delingsforskriftene vedtatt for 2024-delingene var ansettelser av kommunedirektører og annet nøkkelpersonell derfor regulert i § 5/§ 6.

5.4.2 Ansettelser av kommunedirektører

Kompetansen til å ansette kommunedirektør var i utgangspunktet lagt til fylkestinget i de gamle fylkeskommunene og til kommunestyret i Ålesund kommune, men med adgang til å delegerer kompetansen til et annet folkevalgt organ. Det naturlige valget ville i så fall ha vært geografiske utvalgene opprettet i medhold av kommuneloven § 5-7 som tilsvarer fellesnemnd. Slik vi oppfatter delingsforskriftene, har det vært lagt til rette for at de nye kommunedirektørene skulle vært ansatt, som kommunedirektører ikke prosjektledere, før konstitueringen av de nye kommunestyrene og fylkestingene.

Alle kommunedirektørene i de nye kommunene ble ansatt i prosjektlederstillinger og tiltrådte formelt i stillingen som kommunedirektører 1. januar 2024. Som prosjektledere har de fått delegert kompetanse fra kommunedirektøren i den gamle kommunen i varierende grad og til varierende tidspunkt. Når kommunedirektørene i de nye kommunene ikke formelt tiltrådte som kommunedirektører før 1. januar 2024, medvirket trolig det etter vårt syn at formålet med reguleringen slik det er beskrevet i rundskriv H-2022-6 ikke ble fullt ut realisert. I merknaden til § 5 i forskriften står det i første avsnitt:

«Administrasjonene i de nye fylkeskommunene bør i så stor grad som mulig være operative mellom konstitueringen av de nye fylkestingene og ikrafttredelsen av de nye fylkeskommunene, for i størst mulig grad å kunne forberede ikrafttredelsen av de nye fylkeskommunene 1. januar 2024.»

Slik vi har oppfattet informantene fra kommunene, har flere ment at det ikke kunne være kommunedirektører for de nye kommunene samtidig med en kommunedirektør for den gamle kommunen. Vi antar at synspunktet er vært begrunnet i kommuneloven § 13-1 første ledd, som forutsetter at det kun skal være én kommunedirektør som har det øverste ansvaret for hele kommunens administrasjon.²⁷ Følgende formulering i rundskrivet til § 5 i andre avsnitt kan ha bidratt til denne oppfatningen:

«Etter at de nye fylkeskommunene er konstituert, har den nye kommunedirektøren ansvar og myndighet etter kommuneloven § 13-1.»²⁸

Leser man første setning i sammenheng med de to neste, er det etter vårt syn naturlig å anta at det skulle ha stått «[e]tter at de nye fylkestingene er konstituert, ...» i første setning. I fortsettelsen står det:

«Dette innebærer at kommunedirektøren skal lede administrasjonen i den nye fylkeskommunen. Kommunedirektøren vil også ha ansettelsesmyndighet og personalansvar i tiden mellom konstitueringen og ikrafttredelsen av den nye fylkeskommunen, jf. § 13-1 syvende ledd.»

Flere informanter har påpekt at rundskrivet på dette punktet er inkonsistent fordi kommunedirektørene i de nye kommunene ikke var kommunedirektører før årsskifte og dermed ikke kunne ha personalansvar fra og med konstitueringen av fylkestinget slik det forutsettes i siste setning.

Slik vi oppfatter inndelingsloven § 26, delingsforskriftene og H-2022-6 har det vært meningen at det skulle være kommunedirektører i den gamle kommunen og de nye kommunene parallelt. Formålet med at de nye kommunedirektørene skulle være ansatt før de nye kommunene trådte i kraft, har nettopp vært å legge til rette for kontinuitet og effektiv drift fra dag én i de nye kommunene. Vi vil følgelig anbefale å klargjøre ytterligere i loven, delingsforskriftene eller rundskrivet at § 13-1 første ledd ikke er til hinder for ansette kommunedirektører for de nye kommunene før de formelt er opprettet. Rundskrivet bør også, som påpekt over, også endres.

Når kommunene valgte å ansette «prosjektledere» til de nye kommunene i stedet for «kommunedirektører», førte det til usikkerhet om deres rolle og om de egentlig hadde den posisjonen som forutsatt i høringsnotatene at «kommunedirektører» skulle ha fra og med konstitueringen av nye fylkesting og kommunestyre.

Det er grunn til å reise spørsmålet om ansettelse av kommunedirektører for de nye kommunene skulle vært pålagt før konstitueringen av nye fylkesting og kommunestyre, da det kunne gitt

²⁷ (Mohuus, 2022) lovkommentar til § 13-1 første ledd

²⁸ Understrekt her

bedre kontinuitet, styringsdyktighet og effektivitet. Det kunne også gjort det lettere å gi klar regulering av fullmakter og forholdet mellom ny og gammel administrasjon i tiden fra konstituering av nye fylkesting og kommunestyre frem til delingen. Se mer om dette nedenfor om funksjonsperiode og fullmakter punkt 5.5. I og med at ingen av kommunene valgte å tilsette kommunedirektører for de nye kommunene før delingen, har vi imidlertid begrenset erfaring med hvordan det ville fungert i praksis. Også en slik løsning ville formodentlig bydd på visse utfordringer. Det er også grunn til å legge vekt på at for eksempel Vestfold og Telemark fylkeskommune klarte å forberede overgangen godt uten formelt å ansette nye kommunedirektører før delingen. Hensynet til det kommunale selvstyret og at kommunene bør få organisere seg som de ønsker taler også imot å pålegge kommunene å etablere parallelle administrasjoner før delingen skjer. Vi vil derfor i stedet foreslå bruk av pedagogiske virkemidler.

Uavhengig av om man bare tydeliggjør adgangen til eller pålegger å ansette kommunedirektører for de nye kommunene, mener vi at det er behov for å klargjøre kompetansefordelingen mellom ny og gammel kommunedirektør ytterligere i tiden mellom konstituering av kommunestyret eller fylkestinget og ikrafttreddelsen av den nye kommunen. Se omtale av denne problemstillingen nedenfor i 5.5.

5.4.3 Ansettelse av annet nøkkelpersonell

I delingsforskriftene § 5/§ 6 ble de opprinnelige fylkeskommunene og Ålesund kommune gitt kompetanse til å ansette «annet nøkkelpersonell», det vil si andre enn kommunedirektøren, til de nye kommunene. I rundskrivet § 5 er begrepet «nøkkelpersonell» som

«de ansettelser som anses nødvendige for å sikre at de nye fylkeskommunene blir operative så raskt som mulig etter ikrafttreddelsen av delingen. Dette kan for eksempel være ansettelse av toppledelsen i de nye fylkeskommunene, men også annet personale kan være nødvendig å få på plass før konstitueringen.»

Forskriften sier ingenting om delegering, og at de alminnelige reglene for delegasjon i kommuneloven § 5-3 gjelder dermed. Man kunne dermed for eksempel overlatt til de geografiske utvalgene å gjøre slike ansettelser.

I intervjuene har vi spurt om begrepet «nøkkelpersonell» var tilstrekkelig klart. Vårt klare inntrykk er at begrepet har fungert godt. Det gir tilstrekkelig føringer og frihet til å finne gode løsninger lokalt.

5.5 Funksjonsperiode og fullmakter

5.5.1 Innledning

Som det fremgår over, har mange av informantene opplevd spørsmål knyttet til funksjonsperiode og fullmakter som krevende. Vi oppfatter at utfordringene særlig har vært knyttet til administrasjonens fullmakter og rolle. Etter vårt syn er det naturlig å sette disse utfordringen i alle fall delvis i sammenheng med at kommunene valgte å ikke ansette kommunedirektører for de nye kommunene, eller var av den oppfatning at de ikke hadde anledning til det, før delingen. Dermed ble det ikke etablert noen egen administrasjon for de nye kommunestyrene og fylkestingene før årsskiftet, og administrasjonen i de gamle kommunene

har i praksis forberedt saker for både gammelt og nye fylkesting og kommunestyre. Det har variert i hvilken grad prosjektlederne for de nye kommunene, det vil si de påtroppende kommunedirektørene, ble direkte involvert i prosessen.

5.5.2 Funksjonsperiode og fullmakter i folkevalgte organer

Inndelingsloven § 27 andre ledd sier at fylkestinget eller kommunestyret i den gamle kommunen fortsetter å fungere frem til den nye kommunen er iverksatt. Denne bestemmelsen gjelder ikke for rene delingssaker, men tilsvarende regulering er tatt inn i delingsforskriftene § 4/§ 5.

I perioden fra konstitueringen i oktober og frem til årsskifte når delingen skjer, vil man med andre ord ha fungerende fylkesting eller kommunestyre i både de gamle og i de nye kommunene. Kompetansen til de gamle fylkestingene og det gamle kommunestyret er begrenset «til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten» i den gamle kommunen fra konstitueringen av de nye fylkestingene og kommunestyrene. Den samme begrensningen vil gjelde andre folkevalgte organer i den gamle kommunen, jf. H-2022-6.

Situasjonen med doble fylkesting og kommunestyre vil trolig oppstå og forutsette regulering av funksjonsperiode og fullmakter i alle rene delingssaker, og reguleringen i forskriftene kunne med fordel vært tatt direkte inn i loven slik det er for sammenslåinger og splittsplisninger.

Kompetansen til de nye fylkestingene og kommunestyret er ikke klarlagt på samme måte i loven eller forskriften. Det er noe spredt regulering, for eksempel knyttet til å inngå avtaler og inngå i nye interkommunale samarbeid i forskriften § 8/§ 9 og § 9/§ 10. I rundskrivet i til § 5 står det:

«Nytt fylkesting kan kun gjøre vedtak som gjelder den nye fylkeskommunen. Beslutningene som er fattet av nytt fylkesting vil i utgangspunktet ikke ha rettsvirkning overfor den eksisterende fylkeskommunen og vil i hovedsak ikke ha formell virkning/kunne effektueres før etter at den nye fylkeskommunen formelt er trådt i kraft 1. januar 2024.

De nye fylkestingene kan fra og med de konstituerende møtene fatte vedtak om politisk og administrativ organisering. Det bør legges opp til at de nyvalgte fylkestingene gjennomfører møter både i november og desember 2023 for å fatte alle vedtak som er nødvendig for at den nye fylkeskommunen skal være operativ fra 1. januar 2024. De nye fylkestingene skal treffe vedtak om økonomiplan og årsbudsjett før årsskiftet, i samsvar med kommuneloven § 14-3 første ledd, jf. forskriften § 13»

Når man regulerer kompetansen til det avtroppende fylkestinget eller kommunestyret i loven eller forskriften, kunne man vurdert å regulere kompetansen til de påtroppende organene også.

Ellers har vi ikke indikasjoner på at fordelingen av kompetanse mellom folkevalgte organer har vært en utfordring i perioden fra konstituering frem til ikrafttredelse av nye kommuner.

5.5.3 Funksjonsperiode og fullmakter for administrasjon

For administrasjonen er det ingen tilsvarende regulering av funksjonsperiode og fullmakter, og mange av peker på at fullmakter og fordeling av makt og myndighet for administrasjonen har vært utfordrende. Før delingene i 2024 hadde de fire kommunene i varierende grad etablert en

form for egen administrasjon for de nye kommunene. Ingen av kommunene ansatte kommunedirektører, i rollen som kommunedirektør, før årsskiftet.

Administrasjonen for de nye kommunene har med andre ord vært i linjen under den gamle kommunedirektøren helt frem til årsskiftet. I praksis har derfor kommunedirektørene for de gamle kommunene hatt mye makt til å ta beslutninger på vegne av nye kommunene, og gjennom å forberede saker for de folkevalgte organene i de nye kommunene. Det varierer i hvilken grad prosjektlederene for de nye kommunene ble involvert og fikk tilgang på tilstrekkelig personellressurser. De kommunene som var kommet langt i å etablere en egen administrasjon og som delegerte mye kompetanse til prosjektlederen, synes å ha lyktes best ved overgangen til ny kommune. Vi viser til 4.11 over.

Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om man skulle ha hatt lignende regulering av funksjonsperiode og fullmakter for administrasjon som for de folkevalgte organene. Skal man regulere kompetanse og fullmakter for administrasjonen, forutsetter det imidlertid at den nye kommunen fra konstitueringen av de nye fylkestingene eller kommunestyrene som et minimum har en egen kommunedirektør. Å ha en egen administrasjon for de nye kommunene, vil trolig ikke være problemfritt. Spørsmål om bruk eller fordeling av ansatte, budsjetter og ansvar vil fremdeles være en åpenbar utfordring som må løses og hvor lovregulering neppe er egnet. Vi har derfor valgt å ikke foreslå slik regulering. Vi foreslår heller å bruke pedagogiske virkemidler.

5.5.4 Nødvendighetskriteriet

Fra konstitueringen av de nye fylkestingene og kommunestyrene, har fylkestingene og kommunestyrene i de gamle kommunene begrenset kompetanse til «til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten» i den gamle kommunen, jf. forskriften § 4/§ 5. Tilsvarende regulering fremgår i § 8/§ 9 og § 9/§ 10 hvor det fremgår at den gamle kommunen kan inngå «nødvendige avtaler» og «etablere nye nødvendige interkommunale samarbeid».

Informantene i kommunene har ulikt oppfatning av hvor godt nødvendighetskriteriet har fungert. Mange oppgir at det har fungert godt, mens andre mener det er uklart eller at det ble brukt feil, det vil si til å etablere for eksempel interkommunale samarbeid eller inngå avtaler som ikke reelt var nødvendig for å sikre driften i de nye kommunene. Noen har tatt til orde for at terskelen for å binde den nye kommunen burde heves, for eksempel til «strengt nødvendig». Selv om vi ser at det kan herske uenighet om hva som er nødvendig, gir bestemmelsen samtidig en fleksibilitet til å finne praktiske løsninger i overgangsfasen som er viktig. Av hensyn til å opprettholde funksjonsdyktighet og effektivitet bør det være adgang til å inngå i nødvendige samarbeid og inngå nødvendige avtaler.

Muligheten for misbruk av kompetansen i tilfeller der det ikke reelt er nødvendig, kan man neppe regulere seg bort fra. Dersom slike situasjoner oppstår, kan lovlighetskontroll være en løsning.

5.6 Økonomisk oppgjør

5.6.1 Foreløpig fordeling

For å kunne fastsette budsjetter og økonomiplaner for de nye kommunene før årsskifte når delingen skjer, må det foretas en foreløpig fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital. I delingsforskriften § 14/§ 15 er dermed fylkestinget og kommunestyret i de gamle kommunene gitt kompetanse til å fastsette en foreløpig fordeling. Fordelingen er ikke bindende for det endelige oppgjøret. Det følger etter vårt syn både av ordlyden i § 14/ § 15 og er dessuten uttrykkelig presisert i rundskrivet.

Vi har ikke fått mange innspill knyttet til reglene for foreløpig fordeling. Vi er kjent med at Ålesund kommune og Haram kommune er uenig om hvilke konsekvenser vedtaket om foreløpig fordeling skal få for den endelige fordelingen, men kan ikke se at det beror på svakheter eller uklarheter i regelverket. Vi har derfor ingen merknader til reglene om foreløpig fordeling.

5.6.2 Endelig oppgjør

Reglene i inndelingsloven §§ 18-23 regulerer det endelige økonomiske oppgjøret mellom kommunene. Kommunene har avtalefrihet, jf. § 18. Blir de ikke enig om en fordeling, kan de kreve skjønn innen ett år etter at grenseendringen er trådt i kraft.

Selv om informantene våre gir uttrykk for at det økonomiske oppgjøret var krevende, har alle de tre fylkeskommunene klart å komme frem til avtaler. Historisk sett er det relativt få eksempler på nemndsbehandlinger, hvilket tilsier at dagens regler stor sett fungerer godt i den forstand at kommunene klarer å bli enig om løsninger lokalt. Flere har etterlyst mer veiledning i loven, men få har hatt konkrete innspill til hva slags veiledning eller regulering som burde kommet i stedet for eller i tillegg til den vi i dag finner i § 20. Informantene i kommunene ønsker heller ikke et redusert handlingsrom.

Alle de tre fylkeskommunene har basert avtalene sine i hovedsak på et restitusjonsprinsipp, det vil si at de har fått tilbake det de hadde med seg inn i 2020. I tillegg har de brukt et geografisk prinsipp for forvaltningseiendommer med tilhørende gjeldsforpliktelser. Noen har etterlyst at § 20 burde hatt et restitusjonsprinsipp som et alternativ til prinsippet om fordeling basert på skatteinntekter, som brukes på «annen eiendom». Vi vil ikke foreslå en slik lovendring da kommunene uansett har avtalefrihet og kan bli enig om et slik prinsipp. Løsningen må ha vært ganske opplagt for disse kommunene. Et restitusjonsprinsipp vil kun være praktisk i de tilfellene der det har gått relativt kort tid mellom en sammenslåing og en deling. I andre tilfeller gir det lite mening. Med de åpenbare omkostningene det har, håper vi at sammenslåing og rask deling er en situasjon man normalt vil klare å unngå i fremtiden. Videre vil det å regulere flere alternativer i § 20 skape mindre forutsigbarhet dersom det økonomiske oppgjøret ender opp med nemndsbehandling. Alternative delingsprinsipper, kan heller beskrives i en eventuell veileder enn i loven.

Noen har også pekt på at reglene bør moderniseres for å ta høyde for at kommuner i dag i større grad har eiendom i selskaper og ulike former for interkommunale samarbeid. Konkrete forslag til hvordan man kan ta hensyn til slik eiendom i større grad, har vi imidlertid ikke fått. Vi har heller

ikke selv forslag til alternative fordelingsmekanismer vi tror vil gi en riktigere og mer rettferdig fordeling i forbindelse med deling av kommuner.

I sum mener vi derfor at dagens regelverk om økonomisk oppgjør fungerer greit og vi har ikke forslag til endringer.

5.7 Arbeid med økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og årsregnskap

I delingsforskriften § 13/§ 14 er det bestemt at den gamle kommunen skal forberede de nye kommunenes økonomiplaner og budsjett. Etter konstitueringen skal deretter økonomiplan og budsjett behandles i de nye formannskapene eller fylkesutvalgene.²⁹ Formannskapene og fylkesutvalgene innstiller deretter til de nye kommunestyrene eller nye fylkestingene som til slutt vedtar økonomiplaner og budsjetter før årsskifte i tråd med kommuneloven § 14-3. Vi antar at en slik prosess vil være naturlig å følge i alle rene delingssaker, og at reguleringen kunne vært flyttet over i inndelingsloven.

Vi har ikke indikasjoner på at regelverket i forskriften § 13/§ 14 har fungert dårlig, men ett forbehold. I noen kommuner har det skapt utfordringer at administrasjonen i den gamle kommunen har stått for forberedelsen av budsjettet og økonomiplanen, og dermed lagt viktige premisser for driften den nye kommunen. Prosjektlederne for de nye kommunene har i noen tilfelle blitt for lite involvert, og har dermed hatt lite eierskap til sluttproduktet.

I § 26 tredje ledd i inndelingsloven er det lagt opp til at fellesnemnda skal forberede arbeidet med økonomiplanen og budsjettet for det første driftsåret etter sammenslåingen. Denne reguleringen sikrer i alle fall en viss forankring til den nye kommune. Dersom det etableres delingstutvalg som omtalt i 5.3.3 over, kunne de fått tilsvarende oppgaver. På dette punktet viser vi også til det som står ovenfor om ansettelse av kommunedirektører til de nye kommunene, samt om fullmakter og funksjonsperioder for administrasjonen i 5.4.2 og 5.5.3.

Vi finner også grunn til å påpeke at inndelingsloven § 15 om engangskompensasjon for kostnader knyttet til grenseendingsprosessen, ikke gjelder for rene delingssaker. I 2024-delingene ble kommunene likevel tildelt kompensasjon, men flere av kommunene opplevde at den kom sent og at det var usikkert hvilken støtte de ville få. Usikkerheten rundt finansieringen var en utfordring. Hvorvidt det bør gjelde de samme regler for delingssaker, som sammenslåingssaker, oppfatter vi delvis som et politisk spørsmål om insentiver. Vi finner følgelig ikke grunn til å gi noen anbefaling på dette punktet.

5.8 Andre erfaringer knyttet til det juridiske rammeverket

Vi har spurt informantene i kommunene, og særlig kommuneadvokatene, om delingene fikk uforutsette rettslige konsekvenser som skapte særlige utfordringer for eksempel knyttet til skatt, kontraktsrett, anskaffelser eller merverdiavgift. Delingene utløser mye merarbeid i form av å endre avtaler, tilpasse interkommunale samarbeid og selskapsstrukturer med videre. Vi har

²⁹ Ved en parlamentarisk styremodell vil det her være kommunerådet eller fylkesrådet som innstiller.

likevel ikke fått informasjon om noen problemer som var direkte uforutsett eller som ikke lot seg håndtere innenfor de rettslige rammene kommunene hadde. Vi har følelig ikke identifisert behov for annen regulering i delingsforskriftene eller sektorlovgivningen. En av kommuneadvokatene påpekte imidlertid at det ulovfestede kontinuitetsprinsippet med fordel kunne vært lovfestet.

Kommuneadvokaten i Ålesund har ikke deltatt i intervjuer, men vi er gjennom kommunal- og distriktsministeren skriftlig svar 23. januar 2024 til stortingsrepresentant Kapur (H) kjent med at det i Ålesund kommune og Haram kommune er oppstått et spørsmål om hvilke av de to kommunene som er ansvarlig for en driftsavtale. I svaret peker Sande på det ulovfestede kontinuitetsprinsippet ved sammenslåinger og skriver:

«Ved deling av kommunar er utgangspunktet òg at eksisterande kontraktar, avtalar m.m. blir vidareførte til dei nye kommunane, og at desse i utgangspunktet er solidarisk ansvarlege overfor medkontrahentar/kreditorar.»

Videre skriver ministeren at det er opp til kommunene å komme til enighet i forbindelse med det økonomiske oppgjøret, og at eventuelle endringer i driftsavtalen må bero på enighet mellom partene i avtalen.

Flere har pekt på at fristene på ett år etter deling, som finnes i flere bestemmelser, er kort fordi de nye kommunene i året etter delingen har mye å gjøre. De skal etablere en helt ny organisasjon og for eksempel gjennomføre det økonomiske oppgjøret. Et eksempel på en slik frist er inndelingsloven § 16 som gir en ettårsfrist for å si opp eller kreve endringer av vedtektene eller lignende i interkommunale samarbeid. Et annet eksempel er fristene inntatt delingsforskriftene § 12/§ 13 om å vurdere vedtekter og forskrifter. Det kan dermed være grunn til å vurdere om fristene kan forlenges og om man trenger alle fristene.

Vi stiller også spørsmål ved om terskelen for å bytte mellom formannskapsmodell og parlamentarisk modell kan ha blitt for lav sent i prosessen som følge av reguleringen i delingsforskriften § 10. Flere av kommunene har gått fra parlamentarisk modell til formannskapsmodell i forbindelse med delingene. I Viken var dette planlagt for Østfold og Buskerud allerede fra 2022 og vi har ingen indikasjon på at overgangen var et problem. For Troms fylkeskommune ble derimot overgangen til formannskapsmodell vedtatt først i det konstituerende møte i oktober 2023, mens planleggingen opp til det tidspunktet hadde vært basert på en forutsetning om parlamentarisk modell. Dersom man gjør et delingsutvalg obligatorisk, kan man legge opp til at spørsmålet i alle fall skal behandles i delingsutvalget.

5.9 Oppsummering av det juridiske rammeverket

5.9.1 Er regelverket dekkende og tilgjengelig

Det er lite regulering av rene delingssaker i inndelingsloven, og etter vårt syn kunne loven med fordel vært mer utfyllende. Det ville gjøre loven lettere å anvende for de som står i en delingssak. Behovet for en relativt lettlest lov, forsterkes av at de fleste som er med på kommunedelinger bare gjør det én gang. Vårt inntrykk er at det har vært relativt stor usikkerhet og uklarhet rundt reglene om delegering, fullmakt og myndighet for administrasjonen og

reglene for å etablere nye administrasjoner. Ved en noe mer utfyllende lov, kunne man også redusert behovet for forskriftsregulering neste gang to kommuner skal deles og dermed sikret kommunene informasjon på et tidligere tidspunkt.

Særlig mener vi det ville vært naturlig å ta inn regler om gjennomføringen av delingen, tilsvarende de som finnes i inndelingsloven kapittel 6. Her er for eksempel regelen om fellesnemnd. Disse reglene kan ikke anvendes direkte. Det må i så fall lages tilpassede regler for rene delingssaker. Langt på vei vil man kunne anvende deler av de reglene som var tatt inn i delingsforskriftene til kommunene som ble delt i 2024. Overordnet regulering vil det alltid være behov for, og hvor det ikke er behov for tilpasninger fra sak til sak, kan slik regulering med fordel flytte til loven.

Det totale juridiske rammeverket i form av lov, forskrifter og rundskriv synes likevel å ha vært godt dekkende i sum. Informantene i kommunene har gjennomgående vært svært fornøyde med særlig delingsforskriftene, både med hensyn til innhold og prosess. Forskriftene har med andre ord i stor grad bidratt til å oppnå formålene om effektivitet og nødvendig kontinuitet.

5.9.2 Justeringer i lovverket av pedagogiske grunner

Av pedagogiske årsaker, bør det etter vårt syn innføres faste begreper for å beskrive de to ulike delingstypene i § 3 andre ledd. For eksempel kan begrepene «rene delingssaker» og «kombinerte delingssaker» være aktuelle begreper.

Skal man gjøre større endringer i inndelingsloven, kunne rekkefølgen på kapitlene og bestemmelsene i loven med fordel vært endret slik at det tilsvarer den naturlige kronologien i grenseendringssaker. Det fremstår rett og slett underlig å regulere for eksempel gjennomføringen av deling i kapittel 6 i loven etter virkningene av delingen i kapittel 4 og økonomisk oppgjør i kapittel 5. Tilsvarende er det lite intuitivt å regulere saksforberedelser av delingsvedtak i kapittel 3 og selve vedtaket i kapittel 2.

5.9.3 Gav regelverket tilstrekkelig handlingsrom?

Vi har ingen indikasjoner på at det juridiske rammeverket gav for snevert handlingsrom for å finne gode lokale løsninger. Vi har snarere et inntrykk av at handlingsrommet til dels ikke ble utnyttet slik det kunne, eller i noen tilfeller kanskje burde vært gjort. Vi tenker da særlig på mulighetene for å begynne å etablere en administrasjon for de nye kommunene i god tid før årsskifte og delegerer kompetanse til de nye organisasjonene for å sikre en god overgang. Det er uklart om det skyldes et bevisst valg fra beslutningstakerne i kommunene eller om det skyldtes at de ikke var oppmerksomme på hvilket handlingsrom de faktisk hadde. Vårt inntrykk er at det nok skyldes begge deler. Ved å utarbeide ny regulering for rene delingssaker tilsvarende den som finnes i kapittel 6, kunne trolig handlingsrommet i større grad blitt synliggjort for brukerne av loven.

5.9.4 Særlige utfordringer med «ny» og «gammel» administrasjon

Som vi har pekt på over, synes særlig spørsmålene rundt etablering av en administrasjon for de nye kommunene før årsskifte og ha vært krevende i enkelte av kommunene. Ansvar, myndighet og rollefordeling mellom avtroppende og ny administrasjon har vært vanskelig å balansere. Til

dels synes enkelte av kommunen å ha valgt løsninger som har vært til hinder for effektivitet og kontinuitet. Etter vårt syn har det imidlertid ikke vært et resultat av regelverket, men de organisatoriske valg som ble tatt i prosessen og eventuelt at man ikke har forstått hvilket handlingsrom regelverket gav. Denne problemstillingen kan tenkes løst ved at pålegger kommunene å rigge prosessen annerledes eller at man veileder kommunene i større grad. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at man veileder. Vi vil derfor ikke foreslå at man pålegger å rigge prosessen med å etablere en ny administrasjon på en bestemt måte.

6 Konklusjon og anbefalinger

Hovedinntrykket etter vår gjennomgang av delingsprosessene, er at gjennomføringen har vært krevende og at det har vært et stort tidspress, med at det tross alt har gått bra og at de rettslige rammene har fungert godt. De kommunene som valgte å etablere administrasjonene for de nye enhetene tidlig og gav disse mye ansvar, synes å ha lyktes best i overgangen mellom gamle og nye kommuner.

Informantene fra kommunene uttrykker tilfredshet med de rettslige rammene. Det er har ikke vært opplagte mangler, men de har også etterlyst mer veiledning til hvordan man skal gjennomføre prosessen. Etter vårt syn ville det derfor både være fornuftig å regulere noe om gjennomføringen av delingsprosesser i loven og å utarbeide en veileder om rene delingssaker. I så fall er det lettere å begynne planleggingen av en deling før delingsforskriftene foreligger.

Delingsforskriftene med tilhørende rundskriv inneholder mye god veiledning, men har samtidig foreligget så sent i prosessen at mye av planleggingen var gjort og at mange beslutninger var tatt før forskriftene forelå. I dette ligger ikke noen kritikk av departementet, som neppe kunne utarbeidet forskriftene noe før eller raskere. Når delingen av kommuner skyldes resultatet i et stortingsvalg, vil man i praksis kun ha to år å gjennomføre prosessen på, og det er kort tid.

Vi har foreslått følgende lovendringer, som er nærmere omtalt over:

- «Delingsutvalg» etter modell av fellesnemdene i inndelingsloven § 26 med synliggjøring av muligheten for delegasjon og muligheten for å ansette kommunedirektør for nye kommune
- Regler om konstituering av nytt kommunestyret eller fylkesting, funksjonsperiode og fullmakter for nytt og gammelt kommunestyre/fylkesting tilsvarende inndelingsloven § 27

Referanser

- Ap og SP. (2021, oktober 13.). Hurdalsplattformen - for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025. Hurdal: Arbeiderpartiet og Senterpartiet.
- Ap, Sp, MDG og SV. (2019, oktober 1). Viken 2019-2023 Samarbeidsplattform . Lørenskog: Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Miljøpartiet de Grønne.
- Echoff, T., & Smith, E. (2022). *Forvaltningsrett (12. utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hopsnes, R. (2023). *Karnovs lovkommentarer til kommuneloven* . Karnov.
- KDD . (2020). Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner . Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Mohuus, S. R. (2022). *Kommuneloven Lovkommentar*. Juridika .
- Opsahl, T. (1965). *Delegasjon av Stortingets myndighet* . Oslo: Universitetsforlaget.
- Owe, S. (1983). Faktiske handlinger og legalitetsprinsippet. *Jussens Venner*, ss. 136-150.
- Våg, L. G. (2024). *Karnovs lovkommentarer til inndelingsloven* . Oslo: Karnov.