

Meldingsdel i
kommuneproposisjonen 2015
(Prop. 95 S)

Kommunereform



Innhold

Del II	Kommunereform	21	4.5	Ekspertutvalgets rapport	30
			4.5.1	Utvalgets kriterier	30
4	Kommunereform	23	4.5.2	Utvalgets anbefalinger	33
4.1	Innledning	23	4.5.3	Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger	37
4.2	Dagens kommuner	23	4.6	Departementets vurderinger	39
4.3	Reformbehov	24	4.6.1	Om store og små kommuner og innbyggernes tilfredshet og tilhørighet	39
4.3.1	Befolkningsutviklingen	24	4.6.2	Nærmere om interkommunalt samarbeid	40
4.3.2	Sentralisering	24	4.6.3	Departementets vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger	43
4.3.3	Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger	26	4.7	Organisering av reformprosessen	46
4.3.4	Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene ...	27	4.8	Fremdriftsplan og milepæler	50
4.3.5	Økte krav til kapasitet og kompetanse	27	4.9	Økonomiske virkemidler	52
4.3.6	Utfordringer for lokal-demokratiet	28	4.9.1	Økonomiske virkemidler i reformperioden	52
4.4	Mål for reformen	29	4.10	Om arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner	54
4.4.1	Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne	29	4.10.1	Rammene for arbeidet	55
4.4.2	Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	29			
4.4.3	Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	29			
4.4.4	Styrket lokaldemokrati	29			

4 Kommunereform

I Sundvolden-erklæringen står det at «Det gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. [...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

4.1 Innledning

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

Kommunene har, innenfor rammen av nasjonale mål, et bredt spekter av funksjoner knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Regjeringen vil satse videre på kommunene og styrke velferdstjenestene der folk bor. Nærhetsprinsippet, som innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig og en tro på det lokale folkestyret, er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform der det også tas sikte på å gi kommunene flere oppgaver.

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

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

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

Departementet presenterer i denne meldingsdelen behovet for en kommunereform, målene for reformen og en plan for gjennomføring av reformen. Ekspertutvalget for kommunereform avga 31. mars 2014 sin delrapport «Kriterier for god kommunestruktur». Departementet gjør en vurdering av kriteriene og anbefalingen i rapporten, og hvordan dette skal følges opp.

Departementet presenterer videre fremdriftsplanen for reformen med viktige milepæler og et slutt punkt for reformen. I tillegg presenteres en plan for organisering av prosess både lokalt og regionalt som skal sikre forutsigbarhet, fremdrift og dialog.

Videre omtales økonomiske virkemidler i reformen. Til slutt gis det en kort beskrivelse av arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

4.2 Dagens kommuner

De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn.

Per 1.1.2014 er det 428 kommuner i Norge. Kommunene varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere. De 100 største kommunene utgjør omtrent 75 pst. av befolkningen. I snitt har norske kommuner i underkant av 12 000 innbyggere. 335 av landets kommuner har lavere innbyggertall enn dette. Rangert etter antall innbyggere har mediankommunen 4 661 innbyggere. Utsira kommune er den minste kommunen med 211 innbyggerne. Oslo er størst med 634 463 innbyggere.

Norge har i en europeisk målestokk ikke spesielt små kommuner, verken når det gjelder areal eller innbyggere. Men de nordiske kommunene har ansvar for en betydelig større oppgaveportefølje enn mellom- og søreuropeiske kommuner. I mellom- og søreuropeiske land har ikke alle kommuner et slikt ansvar for innbyggernes velferd, og ofte er oppgaveporteføljen bestemt ut fra størrelse. Etter departementets vurdering gir det derfor liten mening å sammenligne norske velferdskommuner og mellom- og søreuropeiske kommuner. Sammenlignet med kommunene i våre nordiske naboland som også har et betydelig ansvar for innbyggernes velferd, er norske kommuner relativt små. Hvilke oppgaver kommunene har ansvar for og hvilken frihet de har i oppgaveløsningen, er viktigere for det lokale selvstyret og lokaldemokratiet, enn antall kommuner.

4.3 Reformbehov

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer, og dette stiller store krav til kommunen. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsreformer i framtiden. Nedenfor pekes det på viktige utfordringer på kort og lang sikt for kommunene.

Fremstillingen i kapittel 4.3 bygger blant annet på ekspertutvalgets rapport «Kriterier for god kommunestruktur». Rapporten er nærmere beskrevet i kapittel 4.5.

4.3.1 Befolkningsutviklingen

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 pst. Siden 1985 har veksten vært på 22 pst. Det har imidlertid vært betydelige forskjeller i hvor folketilveksten har kommet. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere. I de 94 kommunene som ved utgangen av 2012 hadde under 2 000 innbyggere har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 19 pst. i folketallet fra 1985 til 2013. I kommuner med mellom 2 000 og 4 000 innbygger har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 9 pst. i folketallet i denne perioden, jf. Figur 4.1

Alderssammensetningen av befolkningen varierer også mye mellom kommunene. I 1985 utgjorde andelen innbyggere over 67 år om lag 16,5 pst. av befolkningen både i kommuner som

nå har under 4 000 innbyggere og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene. For Bergen og Oslo var andelen over 67 år redusert til vel 11 pst. i 2013, mens gjennomsnittet for kommuner med under 4 000 innbyggere var økt til vel 18 pst.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Denne utviklingen vil innebære en betydelig økning i andelen eldre i alle grupper av kommuner i tiårene framover. Det medfører igjen økte utgifter til blant annet pensjoner, helse og omsorg, og vil være en utfordring for offentlige budsjetter. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

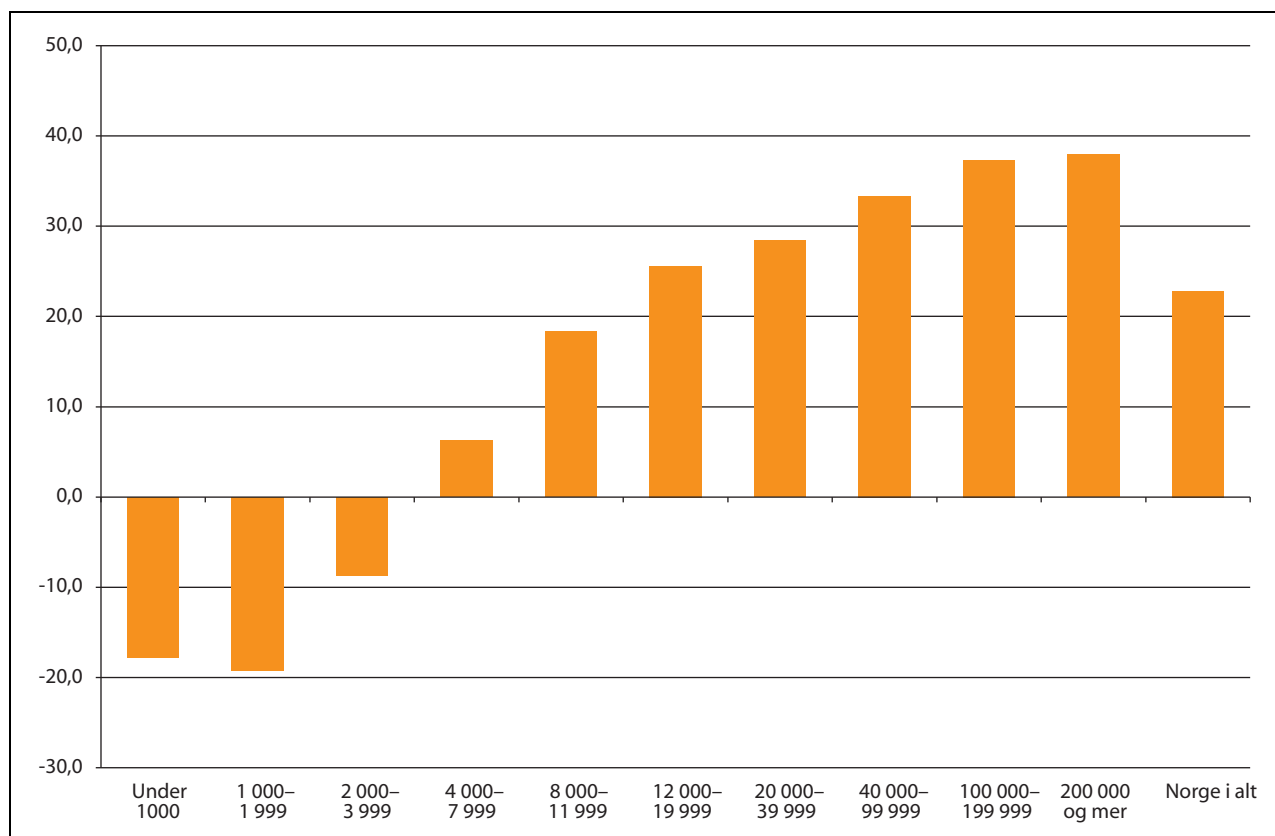
SSBs framskrivinger (middelalternativet) antyder at veksten i de fire største byregionene vil øke med 27 pst. fram mot 2030 og 36 pst. fram mot 2040. For de 16 mellomstore byregionene er tilsvarende tall 21 pst. og 29 pst. Dette vil gi store utfordringer med hensyn til nye boliger, forbedret transportinfrastruktur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

4.3.2 Sentralisering

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

Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsette. Utviklingen i retning av sentralisering, som vi har sett de siste 30 årene, vil trolig også fortsette. Innvandringen kan i mange distriktskommuner være med på å opprettholde befolkningsnivået, men prognosene er usikre.

Utviklingen av kunnskapssamfunnet er en av drivkreftene bak sentraliseringen. Utdanningsnivået i Norge har steget markant siden 1970 og fortsetter å øke. Andelen av befolkningen i aldersgruppen fra 20 til 66 år med universitets- eller høyskoleutdanning utgjorde 30 pst. i 2012 mot 7,4 pst.



Figur 4.1 Prosentvis endring i befolkningen etter kommunestørrelse fra 1985 til 2013

Kilder: SSB og Finansdepartementet

i 1970.¹ Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, blant annet som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning.

På landsbasis studerer noe over halvparten av førstegangsstudentene utenfor hjemfylket.² Førstegangsstudenter er mer mobile enn eldre studenter som oftere tar etter- og videreutdanning og er mer knyttet til bostedet. Søkere utenfor universitetsfylkene er mest mobile. Ungdommer i universitetsbyer og spesielt Oslo er minst mobile. Dette gir en tilstrømningseffekt til universitetsbyene.³ Nyutdannede kandidater tar primært arbeid i samme region som utdanningsstedet eller tilsvarende regioner i landet, men det er forskjeller på høyskole- og universitetskandidatene. Høyskolekandidater tar i større grad arbeid utenfor utdanningsregionen eller i tilsvarende regioner, og er dermed viktigere for sysselsettingen i distriktene enn de som er utdannet fra universitetet.⁴

Andelen kommunalt sysselsatte avtar med økende innbyggertall. I kommuner med under 3 000 innbyggere arbeider 27,6 pst. av de sysselsatte i kommuneforvaltningen, mens andelen i kommuner med over 50 000 innbyggere er 14,6 pst.⁵

Utbygging av digital infrastruktur og bruk av digital kommunikasjon vil føre til betydelige endringer i arbeidsmåter og samhandling i og med kommunal sektor. 99,9 pst. av alle hushold har tilgang til bredbånd. Dermed er grunnlaget for at innbyggerne skal kunne kommunisere digitalt med egen kommune tilstede i hele landet. IKT gir også mulighet for å jobbe desentralt og skape større fagmiljøer uten samlokalisering. Det gjør det lettere å administrere enheter med spredt lokalisering, da det legger til rette for kommunikasjon, bruk av felles informasjon, koordinering av aktiviteter og samhandling.

¹ SSB, utdanningsstatistikk

² Næss, T. og Støren, L. (2006) *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg*. Arbeidsnotat 3/2006, NIFU STEP.

³ Opheim, V. (2003) *Borte bra, hjemme best? Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærested blant søkere til høyere utdanning i år 2000*. NIFU skriftserie nr. 2/2003.

⁴ NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Vedlegg 9 Høgskolenes regionale betydning*, NIBR

⁵ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2013

Parallelt med sentraliseringen har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet med nye veisamband og høyere standard. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde. I 1990 jobbet 28 pst. i en annen kommune enn bostedskommunen. I 2012 var det tilsvarende tallet 34 pst.⁶ Halvparten av den økte pendlingen over kommunegrensene skyldes økt pendling til en kommune med færre arbeidsplasser enn bostedskommunen.⁷ Det er altså mer pendling på kryss og tvers, og ikke bare mer pendling inn til de sentrale tettstedene. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommuner når det gjelder egendekning av arbeidsplasser. Særlig rundt de større byene har kommunene lav dekningsgrad.

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

Sentraliseringen har samtidig medført færre innbyggere i de mest spredtbygde områdene i landet. Her har det også skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene. En slik vekst i tettstedene vil gi innbyggerne et større og bredere servicetilbud og dermed bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan opprettholdes.

4.3.3 Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger

Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer. Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å møte klima- og miljøutfordringene, sikre gode levekår og sosial inkludering samt bidra til et konkurransedyktig næringsliv. På alle disse områdene har kommunene i dag viktige oppgaver.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.

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

I andre sammenhenger vil kommunene kjempe om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Dette kan skape et unødvendig spredt lokaliseringsmønster som i liten grad begrenser bilbruken og transportbehovet. Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er andre klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Det pågår et utstrakt samarbeid i mange byområder. Men ekspertutvalgets rapport viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis. Dette vanskeliggjør en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Lite funksjonelt avgrensede kommuner gir utfordringer også for ivaretagelsen av kommunenes andre roller. Innbyggerne gis ikke anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de lever og ferdes i til daglig gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene. Behovet øker for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverksamarbeid, med de demokratiske utfordringene disse gir. Særlig i tettsteder som deles av kommunegrenser er det fare for lite rasjonell og effektiv lokalisering av tjenester, når disse ikke er tilpasset bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. Aktrører som opererer i flerkommunale byområder har mindre oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved ulik praktisering av planprosesser og bestemmelser og byggesaksbehandling i ulike kommuner.

⁶ Utrekninger av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på tall fra Panda.

⁷ Engebretsen, Ø. og Vågane, L. (2008). *Sentralisering og regionforstørrelse. Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI rapport 981/2008.

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

4.3.4 Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var begrunnet i innføring av niårig skole for alle. De siste 50 årene har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. Utvidelser av barnehagetilbudet, tidligere skolestart, universell videregående utdanning og utvidelser av helse- og omsorgstilbudet er eksempler på reformer som har bidratt til vekst. I helsesektoren har kommunene fått ansvar for sykehjem og psykisk utviklingshemmede (HVPU-reformen), og det er gjennomført handlingsplaner for pleie- og omsorgstjenester og opptrappingsplan for psykisk helse. Samhandlingsreformen fra 2012 forutsetter oppbygging av nye tilbud i kommunene, og gjennom folkehelse-loven har kommunene fått større og klarere ansvar for forebyggende arbeid. I utdanningssektoren er PP-tjenesten utvidet, skolestart for seksåringer ble innført i 1997, og barnehagereformen med utbygging til full dekning er nylig avsluttet. Kunnskapsløftet stiller krav til skoleeierrollen, og fokuserer på kvalitetsvurderingssystemer. Barnevernstjenesten er vesentlig utvidet de siste årene.

Veksten må også ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsettings- og investeringsbehov for kommunesektoren. I 2012 sto kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen og sysselsatte om lag en femdel av alle yrkesaktive i landet. Aktiviteten i kommunesektoren målt ved endringer i sysselsettingen, produktinnsats og realinvesteringer har økt betydelig siden 1990.

Kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene og handler i dag ikke bare om arealplanlegging. Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Videre skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. I

lovens formålsparagraf inngår også prinsippet om universell utforming, hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Videre nevner lovens § 3-1 sikring av jordressursene, kvaliteter i landskapet og kulturmiljøer, sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, tilrettelegging for verdiskaping og næringsutvikling, god formgivning av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, fremme av befolkningens helse, forebygging av kriminalitet, klimahensyn, fremme av samfunnssikkerhet og forebygging av risiko som sentrale oppgaver og hensyn i planlegging. Dette stiller krav til at fagmiljøene har bred og ulikeartet kompetanse.

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

4.3.5 Økte krav til kapasitet og kompetanse

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

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune vil ha betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljøer er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. For stor ulikhet i hvor gode og store fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Denne uforutsigbarheten kan også gjøre det krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

I grunnskolen er det behov for kommuner som kan legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderings-

systemer. I pleie og omsorg må kommunene kunne bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antall eldre.

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

4.3.6 Utfordringer for lokaldemokratiet

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

Interkommunalt samarbeid

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

Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid.⁸ Totalt er det flest samarbeid innen teknisk sektor, og om oppgaver som renovasjon, vann, avløp, energi og brann. Deretter kommer samarbeid innen kultur, natur og næring, herunder samferdsel, før samarbeid innen administrative oppgaver som kontrollutvalgssekretariat, revisjon og IKT.

Også innen flere tjenesteområder har interkommunalt samarbeid blitt løsningen på de kapasitets- og kompetanseutfordringer som ligger i dagens kommunestruktur. Ett eksempel er barnevernstjenester, hvor små kommuner oppfordres til å inngå interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid står også sentralt i samhandlingsreformen. Også her er kommunene oppfordret til å inngå interkommunalt samarbeid, og Helse- og omsorgsdepartementet har dessuten mulighet til å pålegge slikt samarbeid. Undervisningssektoren har færrest samarbeid, men samarbeid i PP-tjenesten er svært vanlig for små kommuner.

⁸ Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspill*

Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet. Kommunene kan i dag inngå samarbeid med andre kommuner om alle typer oppgaver, både forretningsmessig drift/næringsvirksomhet og lovpålagte kjerneoppgaver. Det var først ved innføring av vertskommunemodellen i 2007 at lovverket fikk generell åpning for at kommunene kunne samarbeide om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøving.⁹ Fra 2012 ble mulighetene utvidet ved lovfestingen av samkommunemodellen.

Økt statlig detaljstyring

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

Difi-rapporten om statlig styring av kommunene, som kom i 2010, peker på at det er en utfordring fremover at kravene om større likhet i tjenestetilbudet samt økt kunnskap om resultater, både gjennom nasjonale tilsyn og andre undersøkelser, vil øke statens styringsbehov ytterligere.¹⁰

Samtidig er det ikke staten alene som er pådriver for økt statlig styring. I mange tilfeller etter spør også de mindre kommunene statlige føringer og veiledning. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste for eksempel at store skoleeiere (kommuner) var gjennomgående positive til større lokalt ansvar og handlingsrom. Mindre skoleeiere etterlyste i større grad en sterkere statlig styring og mer støtte og veiledning. Også på andre områder har mindre kommuner behov for veiledning og støtte fra statlige myndigheter og fylkeskommunen, gjerne i kombinasjon med interkommunalt samarbeid.

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

⁹ Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspill*

¹⁰ Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) 2010. *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4

4.4 Mål for reformen

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

Regjeringen har følgende mål for reformen:

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

4.4.1 Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne

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

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

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

Reformen vil gi muligheter for en mer profesjonell administrasjon og ledelse og kan gi bedre forutsetninger for å være innovative både i fornyelse av tjenester og i arbeidsformer.

4.4.2 Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

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

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

4.4.3 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

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

4.4.4 Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene

som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. På flere tjeneste- og politikkområder kan det bli en større nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere. Dette vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken og vitalisere det lokale folkestyret.

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

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

4.5 Ekspertutvalgets rapport

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget er satt sammen av erfarne forskere og praktikere, deriblant rådmenn, som til sammen representerer en allsidig og god kompetanse på hele kommunesektoren. Ekspertutvalget ledes av professor Signy Vabo.

I mandatet fremkommer det at kriteriene i sum skal ivareta kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, og kunne benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.

Det ble også oppnevnt en referansegruppe bestående av ordførere fra alle partier representert fra alle deler av landet, i tillegg til representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, departementer, samt lederen for arbeidsutvalget for fylkesmennene. En viktig oppgave for referanse-

gruppa har vært å formidle synspunkter på om forslagene til kriterier oppleves som relevante og anvendbare for kommuner i arbeidet med å vurdere sammenslåing med nabokommuner.

4.5.1 Utvalgets kriterier

Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også regionale og nasjonale hensyn. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og stor-samfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Med utgangspunkt i disse samfunnsmessige hensynene har utvalget valgt å legge vekt på et sett av kriterier knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tabell 4.1 viser sammenhengen mellom de samfunnsmessige hensyn utvalget har trukket fram og de kriteriene som er valgt knyttet til kommunenes ulike roller.

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

Kriterier rettet mot kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon

Tabell 4.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier

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

5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier rettet mot staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Nærmere om kriteriene

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

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

myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. Økonomisk soliditet

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

6. Valgfrihet

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

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

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

trale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

8. Høy politisk deltakelse

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

9. Lokal politisk styring

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

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgs vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

11. Bred oppgaveportefølje

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangs-

punktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

12. Statlig rammestyring

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

4.5.2 Utvalgets anbefalinger

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

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse. Slik vil forutsigbarheten for kommunene bedres, og tilbudet til innbyggerne kan planlegges og utvikles bedre.

Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innen alle kommunenes fire roller.

Når det gjelder kommunens rolle som tjenesteyter er det flere omfattende oppgaver som krever større fagmiljøer. Grunnskolen har vært gjennom en prosess med utvidet skolegang og økt oppmerksomhet på kvalitet og læringsutbytte for elevene. Kommunene forventes å opptre som aktive skoleeiere som følger opp skolene med fokus på kvalitetsutvikling og læring.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette stiller andre krav til tjenestene enn tidligere.

Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta i bruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Utvalgets gjennomgang av faglitteraturen om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. I sin vurdering legger utvalget derfor hovedvekten på etableringen av robuste fagmiljøer og de valgene kommunene selv har gjort når det gjelder organiseringen av de spesialiserte tjenestene. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av større kommuner enn dagens. Innen barnevern og PPT er erfaringen at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 10 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenester. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter, som imøtekommer kravet om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester bør minimumsstørrelsen på opptaksområdene for å kunne gi grunnlag for bemanning med tilstrekkelig kompetanse, trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere.

Ekspertutvalgets vurdering er at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innen de spesialiserte helsetjenestene som er utviklet på kommunenivå. Deler av legevaktsamarbeidet, primært vaktsentralen som formidler tjenester, vil med en slik størrelse på kommunene i mange tilfeller fortsatt være organisert gjennom kommunale samarbeidsordninger. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. I pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antall eldre. I tillegg har utvalgets gjennomgang vist at oppgaver knyttet til areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, miljø- og ressursforvaltning og folkehelse tilsier en slik minstestørrelse.

Utvalget legger også til grunn at kommunens rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere. Undersøkelser viser at mange små kommuner mangler fagekspertise og tilgang på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse. Sterkere fagmiljøer vil bedre forutsetningene for effektiv saksbehandling. Utfordringer med inhabilitet forekommer oftere i små enn i større kommuner. Utvalgets vurdering er derfor at en slik kommunestørrelse også gir kommunene en størrelse og en faglig og ledelsesmessig kapasitet som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen.

Utvalget har videre vist at kommuner av en slik størrelsesorden vil legge til rette for ivaretagelse av rollen som samfunnsutvikler, ved at kommunens evne til å håndtere samfunnsmessige og arealmessige utfordringer vil kunne bli betydelig bedre.

Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse legger også grunnlaget for fagmiljøer som bedre kan ivareta kommunenes rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Erfaringene tilsier at store kommuner i større grad legger til rette for deltakelse mellom valgene, og oftere har ulike former for medvirkningsorgan enn mindre kommuner.

Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet. Anbefalingen tar utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje og de oppgavene det er kjent at kommunene vil få ansvaret for i samhandlingsreformen. Utvalget har samtidig lagt vekt på at anbefalingen skal være fremtidsrettet. Med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste femti årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår fremover. Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunene ser imidlertid utvalget at det kan være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen for kommunene.

Utvalget legger vekt på at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv innenfor opplæringsfeltet og annen tjenesteyting av betydning for samiske språkbrukere. For både å ivareta behovene til samiske språkbrukere, og effektiv res-

sursbruk i kommunene, anbefaler utvalget at det også ses hen til samisk bosetting når det skal vurderes hva som vil være hensiktsmessige kommuneinndelinger.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil i mange områder kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Det er ulike grader av administrativ oppsplittning av flerkommunale byområder:

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner (for eksempel Moss og tvillingbyer som Skien/Porsgrunn)
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene (for eksempel Trondheimsregionen)
- Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (for eksempel hovedstadsområdet og Stavanger/Sandnes)

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i

selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.

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

Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten. Den interkommunale arealplanen (IKAP) i Trondheimsregionen er et eksempel på at det er vanskelig å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget, fordi kommunene kjemper om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Det betyr at kommunene vil arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.

Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Med dagens kommunestruktur vil en reell ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger som tar hensyn til miljø og klima føre til et press på kommunens myndighet på arealsiden. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet. Det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, samtidig som fylkeskommunen de senere årene har fått en tydeligere rolle som regional samordner. Et kjernespørsmål er i hvilken grad regionale og statlige aktører skal kunne vedta juridisk bindende bestemmelser overfor private og kommunene for å sikre helhetlige løsninger. Ved siste revisjon av plan- og bygningsloven fikk fylkeskommunene en slik mulighet gjennom å kunne vedta regionale planbestem-

melser, mens statlige aktører kan overta myndigheten gjennom statlig plan.

Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger. I og med at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene. Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser. Utvalget tar som utgangspunkt at fylkesgrensene ikke skal være et hinder for kommunesammenslåinger.

Utvalget mener at størrelsen på kommunen må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Dette tilsier at for eksempel hovedstadsområdet fortsatt bør bestå av flere kommuner. Men også for kommunene i hovedstadsområdet vil hensynet til mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder tilsi en betydelig reduksjon i antall kommuner. Med færre kommuner i hovedstadsområdet blir det færre aktører som skal samarbeide, for eksempel ved at Oslo i større grad kan samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om en felles plan for hovedstadsområdet. Dette skaper også en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, kommunale, statlige og regionale aktører.

Alternativene til kommunesammenslåinger for å løse utfordringene innenfor areal og transport, som mer juridisk forpliktende interkommunale samarbeid, økt myndighet til det regionale nivået eller økt bruk av statlig plan, oppfatter utvalget som dårligere alternativer.

Mer funksjonelt avgrensede kommuner i byområder gir gevinster også for ivaretagelse av kommunens andre roller. Kommuner som er mer funksjonelle gjør at innbyggerne i byområder gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene gis anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de til daglig lever og ferdes i. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringene disse gir. Særlig i oppsplittede tettsteder vil sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell og effektiv

lokalisering av tjenestetilbud. Det er et potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For aktører som opererer i flerkommunale byområder vil større kommuner gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser- og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser.

Den primære begrunnelsen for etablering av storbykommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging. Gevinstene knyttet til dette vil være større dersom storbykommunene også får ansvar for fylkeskommunale oppgaver innen samferdsel. Vurderinger av disse spørsmålene ligger utenfor utvalgets mandat for del 1 av arbeidet som er basert på dagens kommunale oppgaver. Oppgaveutvidelse for storbykommuner vil også ha betydning for generalistkommuneprinsippet og fylkeskommunenes rolle.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Utvalgets gjennomgang har vist at ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Flere innbyggere i små kommuner er i kontakt med ordføreren enn det som er tilfelle i større kommuner. Innbyggerne i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Andre demokratiindikatorer trekker mer i retning av større kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. I tillegg stiller flere partier til valg i de største kommunene. Etter utvalgets syn er et aktivt lokaldemokrati, med valgmuligheter både i forbindelse med valg og muligheter for innbyggerne til å påvirke beslutninger mellom valg, viktige indikatorer på et godt lokaldemokrati.

En betydelig fordel med større kommuner er dessuten at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Større kommuner vil etter

utvalgets syn også kunne styrke det lokalpolitiske nivåets interesser overfor statlige, regionale og private aktører gjennom at lokalpolitikkerne får større muligheter til å fatte avgjørelser der det lokalpolitiske skjønnet er viktig.

Erfaringene fra Danmark viser at det vil være viktig for både staten og kommunene å ha oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser en omfattende kommunereform vil kunne ha for kommunene som lokaldemokratisk arena. Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte. Det kan på den ene siden være en fordel, fordi for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer også i politikken. Men i forhold til innbyggernes tilgjengelighet til sine folkevalgte kan det være negativt. Forskningsresultater fra Danmark viser nettopp at kommunereformen har gjort at innbyggerne har svakere forståelse av lokalpolitikken og er mindre villige til å ta på seg verv. Forskningsresultatene viser også at innbyggerne har noe lavere tillit til lokalpolitikernes lydhørhet. Lokalpolitikkerne i større kommuner opplever at sakene er mer kompliserte og at mer makt er flyttet til administrasjonen.

Det er avgjørende at det legges til rette for å styrke og videreutvikle lokalpolitikernes arbeidsbetingelser og folkevalgtrolle i en større kommune. Store kommuner medfører i seg selv at flere saker kan ses i sammenheng, og krevende avveininger mellom ulike interesser vil i større grad løftes inn i direkte folkevalgte organer. En god folkevalgtopplæring med vekt på hvordan politikerrollen kan utvikles, blant annet for å ta vare på og utnytte det utvidete politiske handlingsrommet, er viktig. Større kommuner vil medføre at flere kan være heltidspolitikere og på den måten legge til rette for at rollen profesjonaliseres. Det administrative apparatet i en større kommune vil også få økt kapasitet og en bredere kompetanse. Det vil kunne være positivt for kvaliteten i saksforberedelsen til politiske organer, og for å drive med demokratiutvikling i kommunene. Dersom ikke lokalpolitikernes rolle reformeres, vil kommunereformen kunne føre til en økning av administrasjonens makt på bekostning av de lokalt folkevalgte.

Det vil kunne være ulike oppfatninger av hva som er akseptable reiseavstander til et kommunestyre-, formannskaps- eller utvalgsmøte. Likevel vil det være et problem dersom særskilte grupper, som for eksempel småbarnsforeldre, funksjonshemmede eller eldre, opplever avstandene som et

hinder for å delta i politisk arbeid. Dette spørsmålet bør være et eget tema i sammenslåingsdiskusjoner i områder med svært store avstander. For de aller fleste kommuner kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg/bydelsutvalg. Lokalutvalgene kan gis ulike grader av kompetanse, fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Her vil det være opp til den politiske ledelsen i den nye kommunen å finne fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunene.

Også erfaringer fra Norge har vist at sammenslåinger kan ha noen negative effekter for lokaldemokratiet. Erfaringer fra fire frivillige sammenslåinger på 2000-tallet viser at tilbøyeligheten til å ta på seg politiske verv ble noe mindre blant innbyggerne i de nye kommunene. Men samtidig ble det pekt på at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, slik at muligheten til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige utfordringer ble styrket.

Både kommunene og staten må være oppmerksomme på endringene i innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet som kan komme som følge av at kommunene blir større. Det er derfor viktig at det gripes fatt i at nærheten ikke automatisk opprettholdes ved endringer i kommunestrukturen. Den lokale demokratipolitikken må settes på dagsorden og det kan være behov for å utvikle nye måter å sørge for kontakt og dialog mellom lokalpolitikere og innbyggere på. Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter. Teknologiutviklingen har også gjort det mulig for flere kommuner å overføre politiske møter på nett og ha elektronisk dialog. Dette vil kunne ha både en informasjons- og opplærings effekt med hensyn til hvilke saker som er på den politiske dagsorden i den nye kommunen.

Utvalgets samlede vurdering er at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres.

Den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandør de siste 10–20 årene. Omfanget av rettigheter gitt i lovs form har økt. Det er etablert direktorater med store fagstaber på sentrale sektorområder som i stadig økende grad søker å styre den faglige aktiviteten i kommunene, både gjennom retningslinjer/veiledere og på annen måte. Vi har sett at sektormyndighetene i flere tilfeller har begrunnet det tiltakende sty-

ringsbehovet med manglende kapasitet og kompetanse i kommunene. Ved større enheter vil kommunene få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring vil dermed kunne bedre ivaretas. Egenkontrollen i kommunene kan dessuten bli styrket ved økt kommunestørrelse, og ha som konsekvens at det statlige tilsynet reduseres.

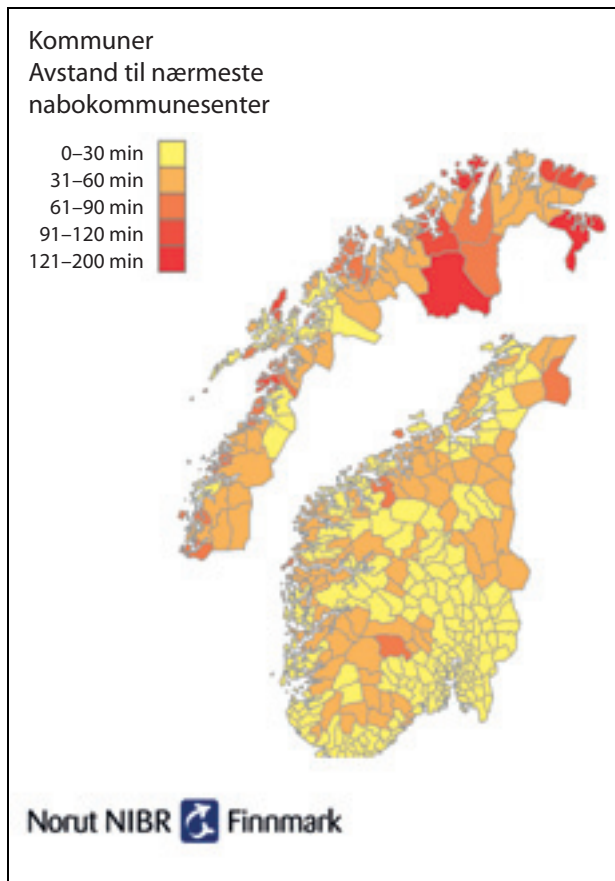
For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget er av den oppfatning at staten bør gjennomgå den statlige styringen med sikte på å fjerne detaljerte krav som for eksempel prosesskrav og bemanningsnormer og sørge for at den statlige styringen er mer rettet mot resultatene som oppnås i kommunesektoren. Forholdet mellom staten og kommunene bør preges av gjensidig tillit. Mer rammestyring har også betydning for graden av prioriteringseffektivitet i kommunene. Med større kommuner kan mange av dagens kompenserende tiltak, som statlige myndigheter har iverksatt for å sikre at også de små kommunene kan ivareta sine lovpålagte oppgaver, utgå. Det vil bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltning, og være en gevinst for både stat, kommuner, innbyggere og næringsliv.

4.5.3 Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger at innbyggerne skal få gode og likeverdige kommunale tjenester. Utvalgets anbefalinger om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder spesielt rundt byområdene, innebærer at antall kommuner vil kunne komme ned mot 100. Dette representerer en meget stor reduksjon i antallet norske kommuner.

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

Christiansenutvalget fant det i sin utredning i 1992 rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget kom fram til en veiledende norm på 60 min. som en akseptabel tilgjengelighet. Dette på bakgrunn av hva som var vanlig i mange distriktskommuner, samt at beho-



Figur 4.2 Avstand til nærmeste nabokommunesenter

Kilde: Norut NIBR Finnmark

vet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret hadde blitt mindre med årene.

Kartet i Figur 4.2 viser dagens reiseavstander til nærmeste nabokommunesenter. Størst avstand fra et kommunesenter i en kommune til nærmeste kommunesenter i en annen kommune, er på 200 min. Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktig begrunnelse for å videreføre dagens kommunestruktur. Siden Christiansenutvalget la fram sitt forslag har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd. Ensidig fokus på reisetid er i dag derfor ikke like relevant, og kan ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner.

Den utviklingen vi har sett i de senere årene med interkommunale samarbeid om sentrale kommunale tjenester gir også utfordringer knyttet til reiseavstander. Eksempelvis vil etablering av vertskommuneløsninger ofte medføre sam-

lokalisering i ett felles bygg for å kunne hente ut kvalitetsgevinster eller stordriftsfordeler.

Arealmessig er Finnmark det største fylket i landet. Flere av dagens 19 kommuner i fylket har i dag en reisetid på mellom 60 og 200 min. til nærmeste nabokommunesenter. Bare fem av kommunene har et areal på under 1 000 kvadratkilometer. Store deler av fylket preges av punktbosetting og lang reisetid mellom hovedbosettingene, som ofte er kommunesentre. Andelen som bor i kommunesenteret er ofte 90–95 pst. av samtlige innbyggere i kommunen. Selv med lange avstander er det i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid i Finnmark.

Utvalget legger til grunn at mange kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor. Utviklingen innenfor IKT gjør imidlertid at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere. Internett ble for eksempel først allment tilgjengelig tidlig på 1990-tallet. Innføring av teknologi-baserte tjenester gjør det i stadig mindre grad nødvendig med personlig oppmøte på kommunehuset. Bruk av videokonferanser og et godt utbygd bredbåndsnett gjør det videre mulig for kommunen å administrere de ulike virksomhetene uten å møtes fysisk. Teknologien gjør det mulig å opprettholde en desentralisert offentlig forvaltning samtidig som det etableres faglige nettverk og nye organisasjonsformer, som fremstår som mer attraktive for potensielle arbeidstakere.¹¹ Slike fagmiljø er betydelig enklere å etablere innenfor samme organisasjon, enn i interkommunale samarbeid.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfeller, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsning som er nedfelt i kriteriene.

¹¹ Lie, H. W. og B. Volden (2010). *Gevinster av høykapasitets bredbåndsnett i distrikts-Norge*. Oslo, Nexia.

Sentraliseringseffekter

Befolkningsutviklingen er i stor grad preget av en sentralisering i den forstand at en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Selv om majoriteten av innvandrerne flytter til sentrale strøk, medfører stor innvandring at færre kommuner får synkende folketall. Gjennomgangen viser imidlertid at sentraliseringen har foregått over lang tid, selv med en finmasket kommunestruktur og tiltak rettet mot distriktsutvikling. Halvparten av befolkningsveksten i 2013 var i de 14 kommunene som har over 50 000 innbyggere, og over 90 prosent av veksten kom i de 114 kommunene som ligger over 10 000 innbyggere.

Det hevdes at en endring i kommunestrukturen med større kommuner vil medføre at bosetting og tjenester sentraliseres internt i kommunen, gjerne rundt det nye kommunesenteret. Når det gjelder sentralisering av innbyggerne som følge av de kommunesammenslåingene vi har erfaring med i Norge, er funnene mindre entydige. En konsekvens av en sammenslåing er ofte at de administrative funksjonene sentraliseres. Bruk av IKT i tjenester og i dialog med innbyggerne blir viktigere framover, og en økning i bruken vil gjøre det lettere å håndtere avstander innad i kommunen.

Utvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene skal organiseres og lokaliseres er opp til kommunene å bestemme. Dette kan tas opp som tema i selve sammenslåingsprosessene og eventuelt inngå i avtaler mellom kommunene før sammenslåing skjer. Ved de siste frivillige sammenslåingene var dette et tema, og alle kommunene har i noen grad valgt desentralisert lokalisering av en del tjenester. Innbyggerne mener at tilgjengeligheten til tjenestene ikke har blitt svekket etter sammenslåingene.¹²

Sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kan også trekkes fram som et eksempel på at et desentralisert tjenestetilbud opprettholdes og utvikles etter en sammenslåing, som følge av økt investeringskraft i den nye kommunen. Her var det satt i gang en prosess for å slå sammen skolene i Skjer-

stad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslåingen ble skolestrukturen bevart, det er etablert en ny skole i Misvær og sykehjemmet her ble sikret bemanning.¹³

Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. De nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioritierende organ i stedet for to eller flere.¹⁴

4.6 Departementets vurderinger

Nærhet og tilhørighet er viktig for lokaldemokratiet. Mange uttrykker uro for at større kommuner vil redusere tilhørigheten til lokalsamfunnet i kommunene. Departementet går nedenfor nærmere inn i denne problemstillingen ved å se på Difis Innbyggerundersøkelse fra 2013, som blir hyppig referert til i debatten om kommunereform.

Meningene er også delte om hvilke konsekvenser interkommunale samarbeid har for lokaldemokratiet. Departementet vil derfor også omtale dette temaet særskilt.

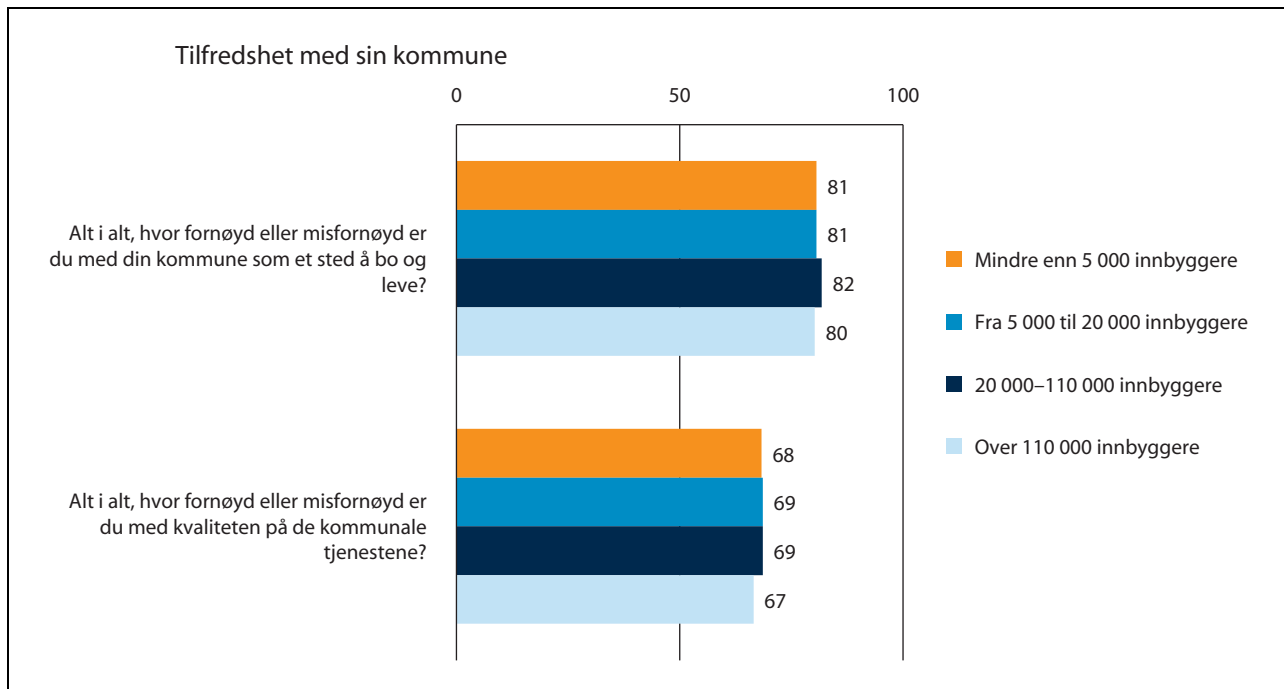
4.6.1 Om store og små kommuner og innbyggernes tilfredshet og tilhørighet

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

¹² Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

¹³ Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

¹⁴ Vinsand, G. mfl (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171



Figur 4.3 Innbyggernes tilfredshet med egen kommune etter kommunestørrelse

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Ekspertutvalget viser i sin rapport at innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet ikke henger sammen med kommunestørrelse, men at den er knyttet til andre forhold som innbyggernes alder og utdanningsnivå, i tillegg til kommunenes inntekter. Små kommuner har høyere inntekter per innbygger enn store kommuner, dels som følge av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter (kraftkommuner), og dels som følge av statlige overføringer gjennom inntektssystemet (småkommunetilskudd, tilskudd til distriktskommuner og Nord-Norge-tilskudd). At små kommuner har høyere inntekter enn store kommuner, legger til rette for at små kommuner kan ha en høyere dekning av blant annet sykehjemsplasser.

Innbyggerundersøkelsen viser også forhold som trekker mot økt tilfredshet i store kommuner. Spesielt kollektivtransport i kommunen og brannvesenet får høyere skår i større enn i mindre kommuner. Mulighet til å få arbeid i kommunen, og til å etablere egen næringsvirksomhet i kommunen øker med kommunestørrelse. Også utdanningsmulighetene vurderes å være bedre i store enn i små kommuner.

Innbyggerundersøkelsen fra 2013 viser at når innbyggerne skal uttale seg om helhetlig tilfredshet med egen kommune, så er den like stor i små, mellomstore og store kommuner, jf. Figur 4.3

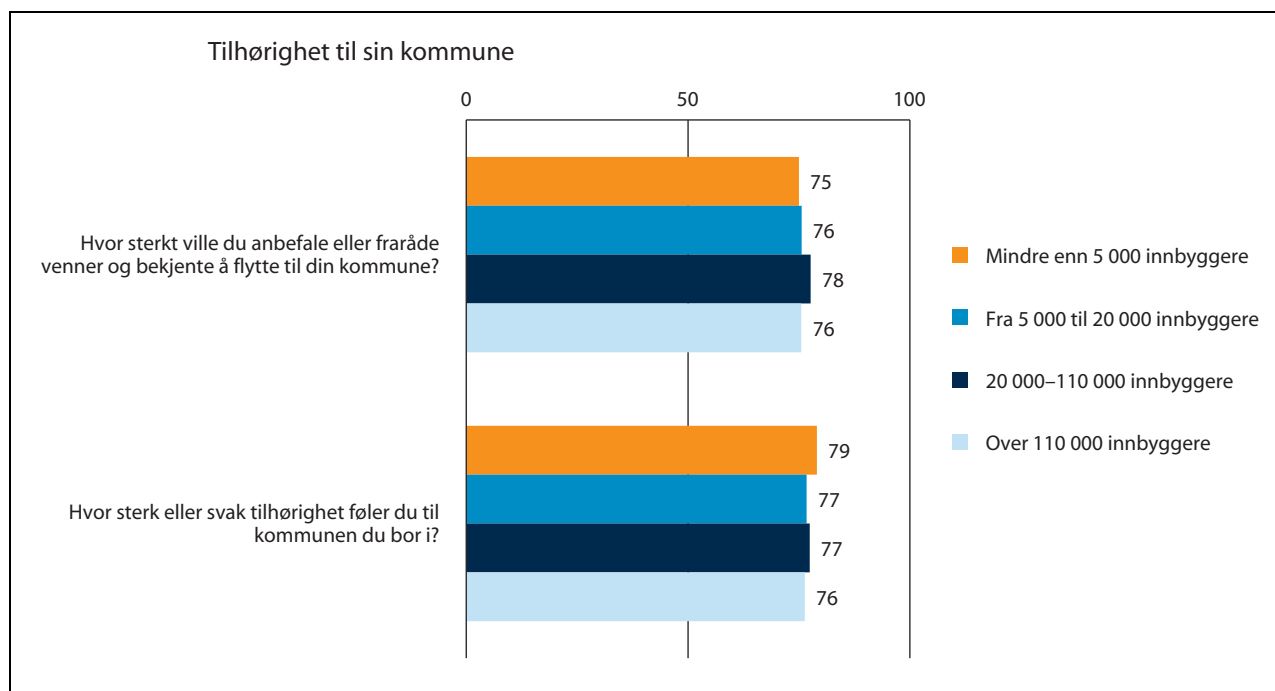
Undersøkelsen viser også at tilhørigheten er like sterk i store og små kommuner, jf. Figur 4.4 .

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

4.6.2 Nærmere om interkommunalt samarbeid

De siste femti årene har kommunene fått mange nye oppgaver. Samtidig har ansvaret for mange oppgaver blitt flyttet fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Et omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet. Når viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeider, kan det som konsekvens gi en mer kompleks forvaltning og det svekker den folkevalgte styringen og kontrollen med virksomheten. Et omfattende interkommunalt samarbeid kan bidra til å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaveområder i sammenheng. Det vil også kunne svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

Det viktigste motivet fra kommunenes side for å inngå i interkommunale samarbeid er å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. Først i annen rekke vekt-



Figur 4.4 Innbyggernes tilhørighet til egen kommune etter kommunestørrelse

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

legges rimeligere og mer varierte tjenester.¹⁵ Behovet for samarbeid varierer også mellom store og små kommuner. Små kommuner deltar i flere samarbeid innen helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn mindre kommuner. På planområdet samarbeider for eksempel distriktskommuner først og fremst for å styrke kapasitet og kompetanse til planarbeid, mens kommuner i sentrale strøk i større grad samarbeider for å håndtere funksjonelle planutfordringer på tvers av kommunegrenser, som felles arbeids-, bolig- og servicemarked.

Ulike kartlegginger av omfanget av interkommunalt samarbeid har hatt ulikt utgangspunkt, og ulik definisjon av hva som telles som interkommunalt samarbeid. Dermed foreligger det ikke sammenlignbare tall på tvers av kartleggingene. Dette gjør at tallene ikke gir et detaljert bilde av utviklingen over tid. Det er imidlertid bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene.¹⁶ Ekspertutvalget viser i sin rapport til en undersøkelse fra

1991 som identifiserte over 2000 samarbeid i 1991 basert på svar fra om lag halvparten av kommunene.¹⁷ Econ identifiserte i 2006 om lag 1500 samarbeid basert på svar fra om lag 1/3 av kommunene.

Leknes m.fl. gjennomførte i 2013 et prosjekt for å kartlegge formelle interkommunale samarbeidsordninger.¹⁸ Datagrunnlaget var en rekke registre, og detaljerte undersøkelser i 73 kommuner. I registrene fant de 750 interkommunale samarbeid, men basert på undersøkelser i utvalgs-kommunene anslo forskerne at det er 850 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Norge. I tillegg anslås det at det er om lag halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygging.¹⁹

NIVI Analyse AS har kartlagt interkommunalt samarbeid i fire fylker, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland. Kartleggingene gir også et grunnlag for å si noe om utviklingen i de ulike fylkene. Kartleggingen fra

¹⁵ Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

¹⁶ Delrapport fra ekspertutvalg (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*

¹⁷ Weigård, J. (1991): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-rapport 1991:22

¹⁸ Dette omfatter samarbeid etter kommuneloven § 27, § 28b og § 28c, samt AS med to eller flere kommuner som eiere og IKS.

¹⁹ Leknes, E. mfl. (2013): *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

Sør-Trøndelag viser at antall formelle samarbeidsordninger har økt fra 143 til 212 på under fire år.²⁰ Kartleggingene fra Nord-Trøndelag viser en økning i antall interkommunale samarbeidsordninger fra 147 til 218, og samtidig en utvidelse i omfanget av samarbeid på andre oppgavefelt som stiller krav til forvaltningskompetanse. De finner også at økningen i stor grad dreier seg om lovpålagte kjerneoppgaver, særlig innenfor helse- og omsorgstjenester.²¹ I Nordland ble det i 2010 kartlagt 270 formelle samarbeidsordninger, mens dette har økt til 300 i 2014. Den seneste kartleggingen fra Møre og Romsdal finner 255 formelle interkommunale samarbeidsordninger.²² Samlet sett finner NIVI at omfanget målt i antall ordninger i kommunene varierer fra rundt 20 til over 50.

Erfaringer fra ulike kartlegginger kan tyde på at kommunene har mangelfull oversikt over sine interkommunale samarbeider, og at det er stor mulighet for systematisk frafall i kommunenes egne rapporteringer. Ekspertutvalget mener derfor at det er grunn til å tro at omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m.fl., som anslo i alt 1250 formelle og uformelle samarbeid i hele landet.

Interkommunalt samarbeid kan ha positive effekter. Leknes m.fl. (2012) viser at mindre kommuner kan høste de største gevinstene når det gjelder kvalitet i tjenestene og når det gjelder økonomi. Denne undersøkelsen sier også at for mange av de mindre kommunene er interkommunalt samarbeid helt avgjørende for å kunne levere tjenester til innbyggerne. Undersøkelsen viser også at de minste kommunene har de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll av samarbeidet. Forskerne bak rapporten mener det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

IRIS-rapporten viser videre at interkommunalt samarbeid er vel så utbredt i store som i små kommuner. En rimelig forklaring på dette kan være at den største kommunen i regionen har regionsen-

terfunksjoner og inngår samarbeid med sine omlandskommuner i lys av denne rollen.

IRIS-rapporten viser at innen kultur, natur og næring øker det interkommunale samarbeidet med kommunistørrelsen. De største kommunene deltar også i gjennomsnitt i flere samarbeid innen teknisk sektor. En forklaring på dette kan være at de største kommunene har et ønske om å samarbeide med omlandskommunene, blant annet for å få et bredere og mer helhetlig tilbud innen turisme og friluftsliv. Innen teknisk sektor vet vi at det er økonomiske gevinster innen blant annet avfall, og da er det vesentlig for de større kommunene å ha med seg så mange av omlandskommunene som mulig for å øke gevinsten.

En gjennomgang som ble gjort om miljørettet helsevern i kommuner i 2009 (Helsedirektoratet, IS-1633) viser at miljørettet helsevern fungerer generelt dårlig i kommuner med lavt innbyggertall. Det som særlig trekkes fram er manglende kompetanse. Evalueringen viser videre at interkommunale enheter synes å ha en bedre styrke i å kunne ivareta flere fagområder og tverrfaglige områder, men mangler ofte kompetanse på lokale planprosesser-/arbeid. Videre ble det oppgitt at interkommunale enheter mangler organisatorisk tilhørighet og deltakelse i den enkelte kommunes samfunnsutvikling. Arbeidet utføres i stor grad reaktivt i stedet for å forebygge at uheldige miljøforhold oppstår. Konsekvensen blir at det foretas inspeksjoner og krav om retting av forhold i ettertid.

Ekspertutvalget peker på at interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere. For eksempel er det for barnevernets del avgjørende med et godt samarbeid med helsetjenesten, barnehager og skole. Dette kan bli mer krevende når barnevernet for eksempel er lagt til en vertskommune. Når kommunens ressurser blir bundet opp i mange interkommunale samarbeid, vanskelig gjøres prioriteringene i den enkelte kommune. Selv om det enkelte interkommunale samarbeidet er kostnadseffektivt og gir kvalitetsgevinster, hvilket ofte er tilfellet, kan det stilles spørsmål ved om prioriteringseffektiviteten blir betydelig redusert. Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er muligheten for at man ikke ser kommunens tjenester i sammenheng.

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

²⁰ Vinsand, G. og M. Langset (2013): *Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag*. NIVI Rapport 2013:2

²¹ Vinsand, G. og M. Langset (2012): *Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. NIVI Rapport 2012:2

²² Vinsand, G. (2010): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. NIVI Rapport 2010:2 og Vinsand, G. og Langset, M. (In press): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland 2014*. Fylkesmannen i Nordland, KS Nordland og NIVI Analyse

Det er viktige utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Samtidig er det i mange tilfeller nødvendig for å øke kvaliteten i tjenestene at kommunene har mulighet til å samarbeide og slik sikre gode fagmiljø. Hensynet til gode tjenester til innbyggerne må være det viktigste. For andre tjenester som ikke er velferdstjenester, vil interkommunale samarbeid kunne være økonomisk rasjonelle.

Departementet vil derfor ikke legge begrensinger på bruken av interkommunalt samarbeid. Hvis kommuner ser at samarbeid med andre kommuner gir gevinster for økonomi og/eller tjenestekvalitet, og samtidig har et godt grep om styringen og kontrollen med samarbeidet, må det være opp til den enkelte kommune å vurdere om den vil inngå slike samarbeider. Det er imidlertid viktig at når en kommune inngår et interkommunalt samarbeid, må den også ha kompetanse og kapasitet til å kontrollere og håndtere samarbeidet. Større kommuner har i større grad utarbeidet Eiermeldinger og de klarer i større grad å følge med på og kontrollere hva som skjer i de interkommunale samarbeidene.²³

Regjeringen er opptatt av at kommunereformen legger til rette for en kommunestruktur som ikke gjør det absolutt nødvendig for kommunene å inngå interkommunalt samarbeid for å kunne løse sine lovpålagte oppgaver. Allerede med dagens oppgaveportefølje er interkommunalt samarbeid for en del kommuner en nødvendighet. Gjennomføringen av samhandlingsreformen vil øke behovet for interkommunalt samarbeid ytterligere. Det er ikke ønskelig at det skal utvikles et eget interkommunalt styringsnivå med en politisk og administrativ elite som er avskjermet fra de kommunale politiske organene.

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

bruk, noe som viser at denne modellen oppleves som mindre relevant for kommunene. Modellen er hjemlet i kommuneloven.

4.6.3 Departementets vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger

Departementet mener at ekspertutvalgets første rapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. Dette gjelder både for kommunene i deres arbeid lokalt, og senere for staten når den skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur. Utvalgets analyse tar for seg utfordringene både for kommuner med en liten befolkning og for de største kommunene der størsteparten av innbyggerne i landet bor.

Kriteriene for kommunene

Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn har ekspertutvalget foreslått et sett av kriterier knyttet til hver av rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Ti av kriteriene er rettet mot kommunene og angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse.

Ekspertutvalget foreslår kriterier for kommunene som blant annet skal gi robuste fagmiljøer innenfor kommunenes ulike roller. Et annet kriterium er funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Helt sentrale er også kriteriene som sier noe om hva som gir et godt lokalt demokrati.

Departementet mener at utvalgets kriterier er et godt utgangspunkt både i de lokale prosessene og senere når staten skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur. Departementet vil sørge for at det utvikles et faktagrunnlag for de lokale diskusjonene, og kriteriene vil være en del av dette, jf. nærmere omtale i 4.7.

Anbefalingene

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

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

²³ Leknes, E. mfl. (2013): *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

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

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

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

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

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

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

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

Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.

Styrket lokaldemokrati og redusert statlig styring

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

Regjeringen mener at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Som vist fører dette til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Et omfattende samarbeid innebærer at flere oppgaver løses utenfor direkte folkevalgt kontroll. Krav om konsensus i samarbeidsorganer kan dessuten gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål, som for eksempel i utbyggingssaker. Det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

Departementet mener det er en betydelig fordel med større kommuner at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over alle sine oppgaver og at innbyggere og næringsliv vet hvem som tar de ulike beslutningene og kan ansvarliggjøre disse. Klare ansvarslinjer og god rolleavklaring vil kunne styrke det lokalpolitiske engasjementet.

Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Dette vil også kunne gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Større kommuner vil som regel være mer økonomisk robuste og vil dermed ha større evne til å finansiere tiltak utover de sentrale velferdstjenestene, som kommunene selv ønsker å prioritere. De vil også ha større fagmiljøer og større ressurser til å utvikle lokalsamfunnet i den retning de ønsker.

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

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

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

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

Departementet er enig i at det må være oppmerksomhet om at innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet kan endre seg som følge av at kommunene blir større. Et nærliggende tiltak for de nye kommunene vil være å vurdere oppretting av lokalutvalg/bydelsutvalg for å legge bedre til rette for lokal deltakelse. Oppretting av lokalutvalg kan være en god strategi for å involvere befolkningen i saker som angår dem og gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen mindre. Lokalutvalgene gir også gode muligheter til å samarbeide med aktører i sivilsamfunnet og mobilisere ressurser og innsats. Lokalutvalgene/kommunedelsutvalgene er i dag hjemlet i kommuneloven og disse kan gis kompetanse fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Det er gode erfaringer fra tidligere sammenslåinger med slike lokalutvalg, blant annet i Bodø og Vindafjord. Det er viktig at den politiske ledelsen i de nye kommunene tidlig vurderer og finner fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunen.

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

Store kommuner derimot, legger i større grad til rette for å delta i politisk aktivitet mellom lagene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. Det ligger et stort potensial for engasjement og involvering av innbyggerne i en planmessig tilnærming til dette spørsmålet. En viktig faktor for å lykkes med god innbyggermedvirkning er at kommunen har en administrativ stab som kan forankre arbeidet og håndtere innspill.

Det er også grunn til å understreke at større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Dette vil gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne.

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

Det er et mål for kommunereformen at færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål og slik kunne redusere behovet for statlig detaljstyring. Med redusert statlig detaljstyring vil kommunene få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. En viktig forutsetning for dette er at kommunene i hovedsak rammefinansieres. Når staten ser det nødvendig med øremerkede midler bør disse utformes slik at de ikke fører til unødig merarbeid, kontroll og rapportering. Det er derfor igangsatt et arbeid for å forenkle prosedyrene for søknad og rapportering på øremerkede tilskudd. Mange av tilskuddene er administrativt ressurskrevende, både for tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, og departementet har satt ut et oppdrag for ytterligere å kartlegge søknads- og rapporteringsordninger tilknyttet øremerkede tilskudd. Målet er å utarbeide en veileder for enklere og mer effektive søknads- og rapporteringsordninger for ulike typer øremerkede tilskudd.

Kommuner med robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn. En statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og et godt grunnlag for lokalt tilpasset oppgaveløsning. Etter departementets syn kan det være store effektivitetsgevinster å hente ut ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. NIBR peker i rapporten

Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode (NIBR-rapport 2011:28) på at det er grunn til å tro at de statlige tilsynene og kommunerevisjonene gjør unødige dobbeltarbeid, bl.a. på grunn av at informasjon om resultat ikke blir utvekslet og fordi de ikke samordner seg.

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

4.7 Organisering av reformprosessen

I det følgende redegjøres det for fylkesmannens rolle i kommunereformen, og hvordan departementet i reformperioden vil bidra med støtte til fylkesvise prosjektorganisasjoner som også vil få enkelte standardiserte verktøy stilt til disposisjon. Med reformperioden mener vi perioden frem til nasjonale vedtak er fattet, innen 1. januar 2018. Departementet går også inn på hensyn som må vurderes underveis i prosessen.

Regionale prosesser i kommunereformen

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

Utfordringene vil være ulike i ulike deler av landet. I sentrale strøk har det vært en utvikling med befolkningsvekst og økende regional integrasjon med utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser. Her vil de viktigste utfordringene knytte seg til areal og transportløsninger, og et viktig mål med reformen vil være å få til en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. I andre deler av landet vil utfordringene i større grad være knyttet til for små og sårbare fagmiljøer. Der vil de fremste målene med reformen være å styrke fagmiljøene, både for å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, men også for å styrke samfunnsutviklerrollen og myndighetsutøverrollen.

Fylkesmannen vil ha god kunnskap om utfordringene i det enkelte fylket og også om den enkelte kommunes situasjon. Dette gjør at fylkesmannen er godt egnet som tilrettelegger og

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

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

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

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

Verktøy i prosessene

Fastsetting og endring av kommunegrenser reguleres av lov av 15. juni 2001 nr. 70, inndelingslova. Loven inneholder ikke vilkår som virker styrende på antallet kommuner. I arbeidet med inndelingslova ble det lagt vekt på at den skulle være et verktøy for å forberede og gjennomføre inndelingsvedtak, uansett tallet på saker og hvilken karakter og omfang saken har. Det ble også avklart hvem som har initiativrett til å fremme forslag om ulike typer inndelingssaker. Fylkesmannen er det sentrale bindeleddet mellom staten og kommunene i alle saker som følger av inndelingslova. I rundskriv H-

01/07 framgår det blant annet hvilke oppgaver som er delegert til fylkesmannen.

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

Kongen i statsråd kan avgjøre saker om deling eller sammenslåing av kommuner når kommunene det gjelder er enige. Dersom kommunene ikke er enige, må saken avgjøres av Stortinget. I saker om sammenslåing på tvers av en fylkesgrense kan Kongen i statsråd flytte en kommune til et annet fylke. Saker der to eller flere kommuner bytter fylke må avgjøres av Stortinget. Departementet har avgjørelsesmyndighet i alle saker om justering av kommunegrenser. Dersom kommunene det gjelder er enige i løsningen, og det anses for å være en mindre sak, kan grensejusteringen avgjøres av fylkesmannen.

De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen. Sammen med ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur og utvalgets anbefalinger bør dette gi grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.

Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014. Fylkesmannen vil ha arbeidsgiveransvar for stillingen. Fylkesmennene vil med denne styrkingen kunne legge til rette for gode prosesser og god fremdrift i hele landet.

Også KS kan, etter søknad, få midler til sitt arbeid med kommunereformen. Disse midlene vil kunne brukes til å styrke KS sitt grunnlag for å kunne arbeide aktivt med de lokale/regionale prosessene.

Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger. Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Dette vil etter departementets vurdering være en mer hensiktsmessig tids- og ressursbruk både lokalt og sentralt, og vil kunne gi et godt beslutningsgrunnlag i de ulike kommunene.

Siden starten av 2000-tallet har departementet gitt støtte til om lag 50–60 lokale utredninger. Erfaringene fra dette arbeidet gir et bilde av hva som utredes i de ulike alternativene, og hvilket datagrunnlag det er vanlig å benytte seg av. Det foreligger mye tilgjengelig data i en rekke nasjo-

nale registre som enkelt kan bearbeides for å gi relevant informasjon til hvert enkelt sammenslåingsalternativ og hver enkelt kommune. Departementet har de siste årene også jobbet med å gjøre informasjon på kommunenivå lett tilgjengelig på internett. Videre har planavdelingene i de enkelte fylkeskommunene mye relevant, tilgjengelig informasjon som vil kunne benyttes i de lokale prosessene.

Departementet tar sikte på å utarbeide standardiserte faktaoppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon. En slik sammenstilling av fakta vil kunne gi kommunene god informasjon blant annet om utfordringer og utviklingstrekk for hver enkelt kommune og for regionen som helhet. Faktaoppsettet må utarbeides slik at det enkelt kan suppleres ut fra lokale og regionale behov og utfordringer. Faktaoppsettet vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne. Departementet mener derfor det ikke lenger vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer.

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

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

Nasjonale hensyn – uhensiktsmessige grenser

Departementet ønsker å peke på at kommunereformen ikke bare er en sammenslåingsreform. En

nasjonal reform bør også legge til rette for at lokale saker som har oppstått på grunn av uhensiktsmessige og utdaterte kommune- og fylkesgrenser, blir løst. Departementet legger derfor til grunn at også slike saker blir løst i forbindelse med kommunereformen.

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

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

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

Den gjeldende fylkesvise fordelingen av stortingsmandatene ble fastsatt av departementet våren 2012, basert på innbyggertallene per 1. januar 2012. Ny fylkesvis mandatfordeling skal

beregnes av departementet i 2020, basert på innbyggertall per 1. januar 2020. En endring av dagens fylkesgrenser vil dermed ikke påvirke Stortingets sammensetning før etter stortingsvalget i 2021. Departementet vil i proposisjonen til Stortinget våren 2017 synliggjøre hvilke konsekvenser regjeringens forslag til ny kommunestruktur vil ha for den fylkesvise mandatfordelingen.

Departementet forutsetter at fylkesmennene også legger til rette for prosesser på tvers av fylkesgrensene. Etter departementets syn bør man som et utgangspunkt forsøke å kartlegge slike utfordringer tidlig i prosessen, og randsonekommuner bør ivaretas lokalt og regionalt på hensiktsmessige måter.

Det vil også være tilfeller hvor det vil være mest hensiktsmessig å vedta nye grenser i forbindelse med kommune-/fylkessammenslåinger. Departementet forutsetter at det legges opp til gode prosesser som tar høyde for slike utfordringer. Det vil for eksempel kunne gjelde deling av kommuner. I tillegg vil det kunne gjelde ulike typer grensejusteringer, som for eksempel randsonetettsteder som i en større kommune mer naturlig faller inn under en annen større kommune, og uhensiktsmessige grenser som splitter opp tettsteder og områder som på andre måter burde høre sammen. Forhold knyttet til pendling, arbeid og bruk av andre offentlige og private tjenester vil kunne spille inn i disse vurderingene.

Geografisk avstand

Ekspertutvalgets anbefaling om en kommunestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i alle landets kommuner, vil noen steder i landet bety at reiseavstanden til det nye kommunesenteret vil bli stor. Ekspertutvalget peker på at geografisk avstand kan gi utfordringer for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Når det gjelder tjenester, legger utvalget til grunn at mange av de kommunale tjenestene uansett må leveres der folk bor.

Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Regjeringen mener derfor at det ikke kan stilles et absolutt krav til innbyggertall. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret. Departementet mener det kan være utfordrende å sette landsdekkende standard for akseptabel reiseavstand, da topografiske og klimatiske forhold i noen tilfeller kan være vel så utfordrende for tilgjengelighet. Derfor er spørsmålet om avstand en utfordring

som best løses lokalt, og departementet mener at spørsmålet om avstand må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ekspertutvalget har synliggjort at innbyggernes behov for å besøke kommunesenteret har blitt mindre, blant annet på grunn av teknologibaserte tjenester.

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

For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing. Flere sektorlover har i dag hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid, blant annet plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene.

Fylkeskommunens rolle

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

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

Det er et utgangspunkt for arbeidet med kommunereformen at inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye

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

Departementet ønsker å legge til rette for at fylkeskommunene skal få mulighet til å uttale seg om foreslåtte endringer i kommuneinndelingen før det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing. Samtidig er det viktig at dette ikke forsinker prosessene. Dersom det diskuteres forslag til kommunesammenslåinger som påvirker fylkeskommunenes grenser, vil det være viktig at fylkeskommunene blir involvert på et tidlig tidspunkt.

Særskilt om forvaltningsområdet for samisk språk

Forvaltningsområdet for samisk språk består av Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana kommuner i Finnmark, Kåfjord og Lavangen kommuner i Troms, Tysfjord kommune i Nordland, og Snåsa og Røyrvik kommuner i Nord-Trøndelag. Samelovens kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet rettigheter til bl.a. å kunne benytte samisk i kontakt med offentlige myndigheter, rettsvesen og helsevesen. Også andre lover knytter bestemte ordninger til forvaltningsområdet for samisk språk (enkelte steder kalt samiske distrikt). Det gjelder blant annet en sterkere rett til opplæring i og på samisk innenfor samiske distrikt, og en særskilt plikt til å tilrettelegge for samisk språk og kultur i barnehager og i helse- og omsorgssektoren.

Da samelovens språkkapittel ble vedtatt i 1990, var det fastsatt i lov hvilke kommuner som skulle omfattes. I 2005 ble sameloven endret slik at det nå fastsettes i forskrift hvilke kommuner som inngår. Bakgrunnen for lovendringen var behovet for å forenkle prosedyrene for utvidelse av forvaltningsområdet. Ved spørsmål om innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet er det nå Sametinget som skal søke departementet om dette. Det er lagt til grunn som en forutsetning at kommunen selv har ønsket å bli en del av forvaltningsområdet, jf. Ot.prp. nr. 38 (2004–2005). Departementet vurderer søknaden, og Kongen vil ev. fastsette endring i forskriften. Lavangen, Tysfjord, Snåsa og Røyrvik kommuner er innlemmet i

forvaltningsområdet på bakgrunn av initiativ fra kommunene.

Arbeidet med å skape større og mer robuste kommuner kan aktualisere problemstillinger knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk. En problemstilling er hvordan man håndterer en situasjon der en kommune innenfor dagens forvaltningsområde slås sammen med en kommune utenfor forvaltningsområdet, eller eventuelt blir delt. I nye kommuner som omfatter hele eller deler av tidligere forvaltningskommuner, oppstår spørsmålet om de nye kommunene skal være en del av det samiske forvaltningsområdet. En eventuell endring av det samiske forvaltningsområdet, som fører til en innskrenking av samiske språkbrukeres rettigheter, vil reise spørsmål om forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser. Det vil kunne tilsi at saken må forelegges Stortinget.

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

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

Andre lokale og regionale hensyn

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

Endring av kommunenes administrative grenser vil også kunne ha innvirkning på andre admi-

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

Lov om godkjenning av låneopptak

I tråd med prinsippene i kommuneloven er kontroll med kommunenes økonomi først og fremst begrunnet i hensynet til den økonomiske balansen i den enkelte kommune på kort og lang sikt, og ønsket om å ivareta nasjonale hensyn og unngå press på staten om økte overføringer. I forbindelse med sammenslåinger kan lånegjelden øke fordi det sittende kommunestyret kan investere og velte kostnadene over på den nye, større kommunen. For å sikre sammenslåtte kommuner etter kommunereformen best mulige vilkår for driften og utviklingen videre, kan det være behov for å styrke den statlige kontrollen i forkant av reformen. I forkant av forvaltningsreformen i 2007 til 2009 gjaldt et midlertidig krav om lånegodkjenning for fylkeskommunene.

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

4.8 Fremdriftsplan og milepæler

Det legges opp til at de regionale prosessene starter opp høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Det er viktig at kommunene kommer i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014

selv om ikke alle komponentene i reformen er kjent på dette tidspunktet. Departementet tar som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag et år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbildet før det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg sammen med. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

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

Erfaringene fra de siste sammenslåingene tilsier at det lokalt er behov for minimum halvannet år fra det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing, til sammenslåingen trer i kraft, selv om dette varierer mellom ulike sammenslåinger. For kommuner som fatter vedtak tidlig i kommunereformperioden, mener departementet at det er viktig at disse gis mulighet til å starte selve sammenslåingsprosessen på et tidlig tidspunkt. En sammenslåing vil alltid tre i kraft ved et årsskifte. Det er vanlig at sammenslåinger gjennomføres ved årsskiftet etter et kommunestyre- eller stortingsvalg, men det er ingen forutsetning. Departementet kan legge til rette for sammenslåing i løpet av en kommunestyreperiode, dersom det er lokale ønsker om det. Sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy ble for eksempel iverksatt 1. januar 2013, litt over ett år inn i en kommunestyreperiode. Ved valget i 2011 ble det valgt 13 representanter til Bjarkøy kommunestyre, og 35 representanter til Harstad kommunestyre. Som en del av sammenslåingene var kommunene enige om at det nye kommunestyret i Harstad skulle bestå av det gamle kommunestyret i Harstad samt to representanter fra det gamle kommunestyret i Bjarkøy.

Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden, slik det beskrives nedenfor.

Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt

nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Det er noen forutsetninger som må være til stede for å kunne gjennomføre et slikt løp. Først og fremst må vedtakene være likelydende i de aktuelle kommunene. Departementet vil deretter foreta en vurdering av om de foreslåtte sammenslåingene er i tråd med målene for reformen. Dersom det kommer mange søknader om sammenslåing på tvers av fylkesgrenser, vil det kunne bidra til å forsinke prosessene selv om forslagene er i tråd med målene med reformen. Departementet har myndighet til å flytte en kommune over til et annet fylke i forbindelse med en sammenslåing. Sammenslåinger som er mer omfattende må avgjøres av Stortinget.

Kommunale vedtak om sammenslåing som ikke er i tråd med målene i reformen, eller vedtak om sammenslåinger som medfører at mer enn en kommune flyttes til et nytt fylke, vil dermed ikke kunne avgjøres ved kongelig resolusjon våren 2016.

Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

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

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

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

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Det vil ofte være ønskelig å gjennomføre valg forut for en sammenslåing, slik at kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene. Ved de siste sammenslåingene har departementet anbefalt minimum 1,5 år

fra vedtak til sammenslåing. Dette er beregnet til arbeidet som må gjøres etter at det er gjennomført felles kommunestyremøte, jf. inndelingslova § 25, og kommunene har blitt enige om sentrale spørsmål som navn og størrelsen på kommunestyret. Det er ikke lagt opp til at alle kommunene skal være kommet så langt i prosessene før Stortinget behandler proposisjonen med forslag til ny kommunestruktur. Etter departementets vurdering bør det derfor legges opp til en lengre sammenslåingsperiode i denne delen av kommunereformen. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019. Dette vil avhenge av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser.

4.9 Økonomiske virkemidler

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

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

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

Departementet har i tidligere sammenslåinger dekket direkte engangskostnader etter søknad fra kommunen. I de to siste sammenslåingene dekket staten alle kostnadene departementet vurderte som nødvendige for å få etablert den nye kommunen, mens praksis før 2011 var at kommunene fikk kompensert 40–60 pst. av nødvendige engangskostnader. Dekning av engangskostnader ble gitt etter søknad fra kommunen, og en skjønnsmessig vurdering av hva som skulle dekkes i hvert enkelt tilfelle. De mest aktuelle engangskostnadene kommunene har fått dekket i fasen mellom vedtak og iverksetting er: lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt, involvering av innbyggerne og tiltak for å skape felles kultur i den nye kommunen. Videre har kostnader til harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpasninger og tilrettelegging

av servicekontor og intern og ekstern informasjon blitt kompensert.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Tilskuddet finansieres innenfor kommunerammen, og følger lønns- og prisjusteringen. Inndelingstilskuddet gjør at kommunene har en relativt lang periode på seg for å legge til rette for de nye rammebetingelsene.

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

4.9.1 Økonomiske virkemidler i reformperioden

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenlutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I det videre omtales innretningen på de ulike økonomiske virkemidlene.

Dekning av engangskostnader

Med en omfattende kommunereform vil departementet gjøre dekningen av engangskostnader ved en sammenslåing mer forutsigbar for kommunene, og unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser. Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Tabell 4.2 Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

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

Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Det er imidlertid grunn til å anta at kostnadene ved en sammenslåing vil øke med flere kommuner i sammenslåingen, blant annet siden det da vil være flere systemer som skal samordnes. Videre kan det være terskeeffekter som slår inn med høyere innbyggertall. I den standardiserte modellen tas det hensyn til dette, slik at støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen, som vist i tabell 4.2.

Reformstøtte

Samferdsel og infrastruktur er ofte et sentralt element i kommunenes vurderinger av kommunestrukturen. Erfaringer fra blant annet prosjektet Fremtidens kommunestruktur (2003–2006) viser at støtte til infrastrukturtiltak i forbindelse med kommunesammenslåinger ikke nødvendigvis fører til flere sammenslåinger. Å knytte reformstøtte opp mot infrastrukturtiltak i en større reform vil også kunne føre til et omfattende arbeid, både på lokalt og sentralt nivå, i tillegg til at det vil legge føringer på kommunenes prioriteringer. Dette kan vanskeliggjøre helhetlige regionale og nasjonale prioriteringer, for eksempel i Nasjonal transportplan. Erfaringene fra blant annet sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkey har synliggjort at det kan være uhensiktsmessig å knytte samferdselstiltak sammen med kommunesammenslåinger.

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

vurderes. Større kommuner vil kunne ha bedre kompetanse til å planlegge helhetlig, noe som også kan øke muligheten for innpass i NTP.

Kommuner der det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Modellen for reformstøtten er vist i tabell 4.3.

Inndelingstilskuddet

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

Tabell 4.3 Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner)

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0–10 000 innbyggere	0
10–14 999 innbyggere	5 000 000
15 000–29 999 innbyggere	20 000 000
30 000–49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

under perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Inntektssystemet for kommunene og kommunereform

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

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulempen er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulempen i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulempen i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulempen gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulempen svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulempen vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.

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

I Sundvolden-erklæringen heter det at «Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.» Departementet har derfor satt i gang et arbeid med å vurdere oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig. Mer makt og myndighet til mer robuste kommuner vil bidra til et styrket lokaldemokrati. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

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

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

Ekspertutvalget

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

4.10.1 Rammene for arbeidet

Rammestyring

Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Rammestyring er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Ekspertutvalget viser i sin delrapport at den økte statlige styringen de siste 10–20 årene til dels har vært begrunnet med manglende kapasitet og kompetanse i kommunene. Som større, sammenlåtte enheter vil kommunene imidlertid få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Ekspertutvalget viser også til at egenkontrollen i kommuner med robuste fagmiljøer kan styrkes, og dermed bør også det statlige tilsynet kunne reduseres. Ekspertutvalget understreker at dersom lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på rammestyring. Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Stortingsmeldingen om nye oppgaver til kommunene vil presentere eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.

Staten har et overordnet ansvar for at ressursene i offentlig sektor blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte, slik at oppgaveløsningen kommer fellesskapet til gode. Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlefrihet til å gjøre nødvendige tilpasninger i tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Ansvaret innebærer også å organisere offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og effektive løsninger. Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene vil bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Retningslinjer for oppgavefordeling

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

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

Departementet vurderer at disse retningslinjene har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene legges derfor til grunn i arbeidet med overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Retningslinjene er generelt utformet og vil i mange tilfeller ikke gi entydige svar på plassering av konkrete oppgaver, men vil være utgangspunktet og danne rammene for de vurderingene som skal gjøres.

Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet i dagens kommuneforvaltning. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering

og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene. Generalistkommuneprinsippet vil også være utgangspunktet for den kommende reformen.

Generalistkommunesystemet bidrar til et likeverdig lokalt folkestyre i alle deler av landet gjennom en enhetlig oppgavefordeling. Den enhetlige oppgavefordelingen innebærer at alle innbyggere har like muligheter til å utøve demokratisk kontroll av den lokale oppgaveløsningen gjennom kommunevalgene. Et system med oppgavedifferensiering hvor kommunene har ulik oppgaveportefølje vil innebære at innbyggernes stemme ved lokalvalg får ulik vekt og at det lokale selvstyret kan få ulik tyngde i ulike deler av landet.

Det brede oppgaveansvaret i kommunene legger også til rette for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser gjennom tilpasning og prioritering av oppgaveløsning i tråd med lokale behov og

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

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

Vedlegg 1**Kommunereform****1 Utviklingen i kommunestrukturen**

- 1838–1930 karakteriseres ved en vidtgående oppdeling av de herredskommunene som ble etablert i 1838, samt opprettelsen av en rekke nye byer. Antallet kommuner økte fra 392 til 747 rundt 1930.
- 1930–1957 preges av stor stabilitet i inndelingen for herredskommunene, i hovedsak små byutvidelser, og noen få sammenslutninger. Antallet kommuner ble redusert til 744.
- 1958–1967 domineres av sammenslutninger i forbindelse med Schei-komiteens arbeid. Antallet kommuner ble redusert med 290 til 454 kommuner.
- 1968–1974 kjennetegnes av Schei-komiteens etterdønninger, ved at det finner sted en del byutvidelser som ikke ble avklart i forrige periode. Antallet kommuner ble redusert med 11 til 443.
- 1974–1977 preges av kommunedelinger. Det ble skilt ut 11 enheter av kommuner som var berørt av sammenslutninger 10–15 år tidligere. Antall kommuner økte til 454.
- 1978–1994 er karakterisert av stabilitet i kommunestrukturen. Unntaket er at flere innlemte bykommuner blir slått sammen med omegnskommunene. Antallet ble redusert med 19 til 435 kommuner
- Perioden etter 1995 er fortsatt preget av stabilitet. I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslutninger, det vil si at alle involverte kommuner skal være enige om å slutte seg sammen. I perioden har det funnet sted syv sammenslutninger som involverte 14 kommuner. Per 1.1.2013 er det 428 kommuner i Norge.

1.1 Schei-komiteen

Den administrative inndelingen hadde i den mer enn hundreårige perioden fra 1837 fram til utlø-

Tabell 1.1 Endringer i antall kommuner 1838–2013

År	Antall kommuner pr. 1.1.	Endringer i antall kommuner
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2013	428	-7

pet av 2. verdenskrig ikke vært gjenstand for noen helhetlig kritisk vurdering før Schei-komiteen ble nedsatt i oktober 1946. Komiteen ble ledet av Fylkesmann i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei.

Komiteens mandat var femdelt:

- Utrede spørsmålet om revisjon av kommuneinndelingen som gjorde kommunene så vel administrativt som økonomisk bedre i stand til å løse sine oppgaver, herunder drøfte spørsmålet om lovfestet, interkommunalt samarbeid.
- Vurdere spørsmålet om opphevelse av sognekommunen
- Utrede bykommunenes forhold til fylkeskommunen med sikte på å besvare spørsmålet om forholdet skulle reguleres gjennom et lovfestet samarbeid, eller om byene burde inngå i fylkeskommunen.
- Vurdere fremgangsmåten ved kommunereguleringene og fastsette prinsippene for økonomisk oppgjør.
- Legge fram konkret forslag til ny kommuneinndeling.

Komiteen la fram tre innstillinger. Innstilling I, i 1948 om opphevelse av sognekommunen, innstilling II i 1951 som ga de prinsipielle retningslinjer for komiteens forslag til ny kommuneinndeling, og innstilling III (1959–62) som ga konkrete forslag til kommunereguleringer.

Schei-komiteen konkluderte med at det gjaldt å skape kommuner som «med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utviklingen av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen», (Sitat hentet fra NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring).

Schei-komiteens forslag til prinsipielle retningslinjer ble i hovedtrekk fulgt av Stortinget i 1956 og kan sammenfattes slik:

- En minstestørrelse som kunne sikre kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat. 2500–3000 innbyggere og 5–10 000 innbyggere der de geografiske forholdene lå til rette for det.
- Enheter med et så allsidig næringsliv at det kunne gi flere ben å stå på i vanskelige tider og som kunne demme opp mot fraflytting.
- Enheter der en hadde eller kunne utvikle et kraftig, levedyktig sentrum.
- Enheter der en kunne rasjonalisere skoleverket og danne grunnlag for en vellykket utbygging av den ni-årige skolen.

Stortinget tok ikke stilling til kommuneinndelingen for byene i 1956. Det var enighet om å avvente dette bl.a. til byenes forhold til fylkeskommunen var avklart. I tillegg lå det også en uenighet om byenes rolle og den avgrensning av byene dette krevde. Schei-komiteen gikk inn for å opprettholde to sett av primærkommuner, byer og herreder. For å styrke byenes evne til å løse de spesielle «byoppgavene» mente komiteen at byenes omland burde stå i et likeverdig forhold til byen. Bykommunene måtte derfor ikke bli for store. Dette førte til at komiteen gikk inn for å skape relativt konsentrerte bykommuner med snevre grenser. Således ble det uttrykt at en ikke ønsket landbruksområder innen bykommunene.

Kommunaldepartementet hadde et noe annet syn på spørsmål om avgrensning av bykommunene. Særlig hensynet til arealdisponeringen sto sentralt. Departementet mente for snevre grenser bare ville gi en midlertidig løsning på byenes behov for arealer og nye og hyppige krav om byut-

videlser. Videre pekte departementet på at små bykommuner ville medføre dobbeltarbeid og dermed dyrere administrasjon og drift av kommunene. I samsvar med dette gikk departementet som en hovedregel inn for å løse inndelingsproblemene i byområdene der endringer var nødvendig, med full sammenslåing av bykommunen og en eller flere av omegnskommunene.

Stortinget ga sin tilslutning til Kommunaldepartementets retningslinjer for inndelingen i byområdene i 1962, etter en enstemmig innstilling fra kommunalkomiteen. Retningslinjene hadde tre hovedelementer:

- Kommuneinndelingen løses vanligvis ved en sammenslåing av en bykommune med en eller flere omegnskommuner.
- Den nye kommunale enhetens status bestemmes ut fra sosiologiske kriterier basert på folketallets størrelse, bosettingsstruktur og byfunksjoner.
- Framgangsmåten for inndelingsendringer i byene bygger på de samme prinsipper som i landdistriktene, jfr. lov om endring i den kommunale inndelingen av 1956.

Loven av 1956 trådte imidlertid ikke i kraft før fra 1. januar 1967 da kommuneinndelingen i kjølvannet av Schei-komiteen var avsluttet. Endringene i inndelingen i forbindelse med Schei-komiteens arbeid ble basert på midlertidige bestemmelser som var en del av komiteens innstilling III. Av særlig betydning var at Kongen ble tillagt avgjørelsesmyndighet i langt større grad enn i den ordinære endringsloven. Stortingets samtykke ble således ikke krevd selv om berørte kommuner eller fylker skulle gå imot det aktuelle forslaget om endring i inndelingen. Forutsetningen var at Regjeringens avgjørelse samsvarte med Schei-komiteens, og at ikke mer enn to av komiteens faste medlemmer gikk i mot.

Endringene av kommuneinndelingen som følge av Schei-komiteen fant sted fra 1958 til 1967. Når perioden starter med 1958 skyldes det sammenslutningen mellom Haugesund og Skåre, som på sett og vis innledet «sammenslåingsepoken.» Når perioden avsluttes med 1967, er det fordi den midlertidige loven som Schei-komiteen arbeidet under, da ble opphevet.

De fleste sammenslutningene fant sted i årene 1962–1965, med hovedtyngden i 1964 og 1965 hvor antall kommuner ble redusert med henholdsvis 164 og 59 kommuner. Schei-komiteens arbeid resulterte i en reduksjon av kommunetallet fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Reduksjonen fordelte seg svært ulikt både på fylker og landsdeler.

Tabell 1.2 Antall kommuner og nedgang i antall kommuner 1957–1967

År	Nedgang i kommunetallet gjort gjeldende fra 1.1.	Kommunetallet pr. 1.1. etter nedgangen dette året		
		Herreder	Byer	I alt
1957		680	64	744
1958	1	679	64	743
1959		679	64	743
1960	11	670	62	732
1961	1	669	62	731
1962	26	647	58	705
1963	16	631	58	689
1964	164	476	49	525
1965	59	419	47	466
1966	6	413	47	460
1967	6	407	47	454
I alt	290			

Endringene var ikke alltid i samsvar med de prinsipielle retningslinjene som Stortinget hadde vedtatt for henholdsvis herredsinndelingen og inndelingen for byene.

1.2 Byutvidelser

Fra 1968 til 1974 ble det gjennomført noen byutvidelser som ikke var avklart etter Schei-komiteens arbeid. Antall kommuner ble redusert med 11. Foruten sammenslåing av Ålen og Haltdalen til Holtålen kommune omfattet sammenlutningene byene Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

1.3 Tallaksenutvalget

Tallaksenutvalget ble nedsatt i 1971 og leverte sin innstilling i 1974 (NOU 1974: 14). Mandatet var å se på behovet for å dele noen av de allerede sammenslåtte kommunene. I alt 21 kommuner ble behandlet av utvalget. I utvalget var det flertall for oppløsning av bare tre av de 21 kommunene som ble behandlet. Ved Stortingsbehandlingen ble det flertall for oppløsning av 10 av de 21 kommunene, slik at det ble 11 nye kommuner. Delingene fant sted i 1976–1977.

1.4 Buvikutvalgene

Etter delingene på slutten av 70-tallet skjedde det lite før i 1988, med unntak av enkelte grensejusteringer. Buvikutvalgene ble ledet av Fylkesmann i Troms, Martin Buvik. Det første Buvikutvalget ble oppnevnt i 1984 og la fram en enstemmig innstilling i 1986 (NOU 1986: 7 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for Horten, Tønsberg og Larvik). Kommunaldepartementet hadde i utvalgets mandat gitt en beskrivelse av den situasjonen mange bykommuner med trange grenser befant seg i. Dette var i stor grad en gjentakelse av de argumentene som ledet til de prinsipielle retningslinjene for kommuneinndelingen i byområdene som Stortinget ga sin tilslutning til i 1962.

Flere byområder ble omtalt, men bare Larvik, Tønsberg og Horten med omegnskommuner ble tatt med i det endelige mandatet. Tønsberg og Sem ble enige om sammenslåing, mens for de øvrige ble sammenslåing vedtatt av Kongen på tross av stor lokal motstand. Sammenslåingene ble gjennomført i 1988 og antall kommuner ble redusert med 6.

I 1987 ble Buvikutvalget med visse endringer gjenoppnevnt for å se på kommuneinndeling i andre byområder. Utvalget la fram sin utredning i 1989 (NOU 1989: 16 Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og

Hammerfest) og anbefalte sammenslåing for alle områdene. Stortinget vedtok i store trekk de foreslåtte sammenslåingene, også disse på tross av stor lokal motstand. Gjennomføringen av sammenslåingene ble gjort i 1992 med unntak av Hamarområdet som ble gjennomført i 1994. Antall kommuner ble dermed redusert med ytterligere 13.

1.5 Christiansenutvalget

Christiansenutvalget ble oppnevnt i 1989 og ble ledet av Ragnar Christiansen, Fylkesmann i Buskerud 1980–1988. Utvalget hadde 13 medlemmer. Utvalgets mandat var å foreta en vurdering av gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og på bakgrunn av vurderingen legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling bør ordnes. Uvalgets skulle ikke utrede eller legge fram konkrete forslag til endringer i inndelingen.

Utvalget la fram sin innstilling i 1992 (NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring).

Utvalget oppfattet at mandatet forutsatte et ønske om å tilpasse inndelingen til at det fortsatt skulle være mulig å utvikle kommunene og fylkeskommunene som generalistkommuner under et felles nasjonalt styringssystem.

Christiansen-utvalget la til grunn at kommunenes virksomhet var knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati, og utviklet et sett av kriterier basert på disse tre dimensjonene, i alt 15 kriterier.

Kriteriene som ble knyttet opp mot tjenesteyting var:

1. Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov – antatt desentraliseringsgevinst ved at kommunene tilpasser tjenestesammensetningen. Desentraliseringsgevinsten er antatt å være størst når kommunene er homogene i forhold til befolkningens ønsker og når det er stor forskjell i preferanser mellom kommunene.
2. Graden av egenfinansiering – i hvilken grad kommunene selv kan finansiere tjenestetilbudet (gjennom skatter og avgifter fra innbyggerne i kommunen).
3. Utnyttelse av stordriftsfordeler – fallende gjennomsnittskostnader ved økende produksjon av en vare eller tjeneste – større kommuner kan ha bedre forutsetninger for å utnytte stordriftsfordeler – manglende utnyttelse av stordriftsfordeler gir høyere kostnader enn nødvendig for tjenestene.

4. Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold – kostnader varierer med bosettingsmønster og naturmessige forhold – kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende områder kan øke kostnadene ved kommunale tjenester.
5. Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene – kommunenes tjenesteproduksjon kan ha konsekvenser ut over kommunenes egne grenser. Jo mer kommune- og fylkesgrenser går på tvers av kommunikasjoner og bosettingsmønster, jo større omfang kan det forventes av utilsiktede virkninger.
6. Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon – kommunestørrelse gir ulike forutsetninger for styringsevnen – knyttet til kompetanse, kompleksitet og beslutningsprosess.
7. Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet – et mål i statlig styring at det kommunale tjenestetilbudet når ut og er tilgjengelig for alle grupper over hele landet og at befolkningens levekår utjevnes mellom kommunene.
8. Betingelser for nasjonaløkonomisk styring – kommuneinndelingen kan påvirke kommunenes evne til god ledelse, kontroll og økonomistyring – færre og større enheter kan gjøre den nasjonale styringen enklere og mindre detaljert.
9. Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn – ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn stiller krav til kompetent saksbehandling, uavhengighet og rettferdighet i den interne beslutningsprosessen i kommunene.

Kriteriene som ble knyttet opp mot samfunnsutbygging var:

10. Fysisk planlegging – kommunens ansvar for den fysiske planleggingen pålagt gjennom plan- og bygningsloven krever kompetanse og kapasitet i kommunen.
11. Næringsutvikling – utvikling av en effektiv næringspolitikk setter krav til faglige ressurser, at kommunenes innsats sikrer tilstrekkelig geografisk samordning, og at kommunene har et tilstrekkelig differensiert næringsliv som reduserer den økonomiske sårbarheten.
12. Miljøvern – for å realisere lokale og nasjonale mål i miljøvernpolitikken er det nødvendig med tilgang til kompetanse og å kunne håndtere oppgaver i miljø- og ressursforvalt-

ningen på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Kriteriene som ble knyttet opp mot demokrati var:

13. Befolkningens deltakelse – gjennom valg, i politiske aksjoner og som interesserepresentant.
14. Lokal tilhørighet – hvorvidt tilhørighet i befolkningen er knyttet til kommunen eller andre enheter på høyere eller lavere geografisk nivå.
15. Lokal påvirkningskraft – inndelingen må bidra til at kommunene har ressurser som står i rimelig forhold til de oppgaver som skal løses, at kommunene har utviklingsevne og evne til å ivareta befolkningens behov for offentlige tjenester.

I vurderingen av konsekvenser for lokal statsforvaltning vektla utvalget følgende fire generelle kriterier:

- Kostnadseffektivitet ved frambringelse av tjenestene
- Kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet
- Kompetanseoppbygging og spesialisering
- Hensynet til behov for administrativ og geografisk samordning

Utvalget la i sitt arbeid til grunn at en vurdering av reformbehovet i prinsippet kan lede til tre typer svar:

- a. At det ikke er behov for omfattende endringer med det resultat at nødvendige endringer skjer ved fortsatt løpende reguleringer
- b. Et reformbehov avdekkes, men løsningen er utvikling av interkommunalt samarbeid
- c. Det avdekkes et reformbehov som ikke lar seg løse på andre måter enn gjennom endringer i inndelingen

Utvalgets flertall (12 av 13 medlemmer) konkluderte med et reformbehov som omfattet både kommuneinndelingen og fylkesinndelingen. Hovedpoenget var at fordelene ved å endre gjeldende inndeling ble vurdert som vesentlige større enn å fortsette med eksisterende inndeling. Det ble antatt at det forelå en åpenbar nettogevinst i vid forstand gjennom en reform. I tillegg til det generelle reformbehovet anså flertallet at det var et særlig reformbehov i hovedstadsområdet.

På bakgrunn av vurderingen av reformbehovet fant utvalget det naturlig å formulere et overordnet mål for en reform:

«Det overordnede målet for en reform av kommune- og fylkesinndelingen bør være å skape en inndeling som legger grunnlag for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap gjennom;

- en tjenesteproduksjon som er effektiv og som frambringer tjenester som er praktisk tilgjengelige for brukerne,
- en samfunnsbygging som gir gode utbyggingsmønstre og utviklingsdyktige kommuner og fylkeskommuner,
- et levende lokaldemokrati som også gir kommunen og fylkeskommunene økt påvirkningskraft overfor omverdenen.

Inndelingen skal i tillegg legge til rette for enheter som er hensiktsmessige for den lokale statsforvaltning på kommune og fylkesnivå.»

I tråd med det overordnede målet utformet utvalget forslag til tre hovedprinsipper og tre tilleggsprinsipper for endringer i kommuneinndelingen;

Hovedprinsipper:

- Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.
- Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere.
- Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud. (Inntil 60 min. reisetid en vei ble foreslått som veiledende norm).

Tilleggsprinsipper:

- Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.
- U hensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges stor vekt.
- Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god

administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.

Utvalget foreslo også tre hovedprinsipper og tre tilleggspinsipper for endringer i fylkesinndelingen, som bygger på samme prinsipielle innhold som for kommuneinndelingen. Utvalget foreslo at fylkene burde så vidt mulig ha minst 200 000 innbyggere.

Hovedstadsområdet

Den administrative inndelingen i hovedstadsområdet ble vurdert som særskilt problematisk. Utvalget viste til en lang forhistorie med tildels lite fruktbare forsøk på å løse felles problemer gjennom ulike former for frivillig samarbeid i hovedstadsregionen. Utvalget viste også til tidligere utredninger på 1960- og 70-tallet som konkluderte med at fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus burde oppheves for å legge bedre til rette for samordning av oppgaveløsningen på tvers av fylkesgrensene.

Utvalget drøftet inndelingssituasjonen i hovedstadsområdet ut i fra en overordnet tilnærming, uten omfattende analyser av konsekvensene av gjeldende inndeling for de enkelte sektorer av kommunal- og fylkeskommunal virksomhet. På bakgrunn av erfaringene fra samarbeidsbestrebelsene i regionen, og en vurdering av tilgjengelig informasjon om utviklingen i hovedstadsområdet, konkluderte utvalget med at det forelå et stort reformbehov, særlig i fylkesinndelingen.

Utvalget anbefalte derfor at det ble arbeidet videre med en prinsippskisse som gikk ut på at fylkene Oslo og Akershus ble sluttet sammen, og at Oslo kommunes fylkeskommunale oppgaver ble overført til en ny felles fylkeskommune for både Oslo og Akershus. Utvalget pekte også på at det i forbindelse med en inndelingsendring i hovedstadsområdet burde vurderes om selve ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for enkelte oppgaver burde endres. Utvalget foreslo at Oslo kommune, i likhet med de øvrige kommunene i det nye Akershus fylke, burde avgi enkelte ordinære kommunale funksjoner til den nye fylkeskommunen. Ut fra en foreløpig vurdering mente utvalget dette bl.a. kunne være aktuelt for overordnet fysisk planlegging, teknisk sektor med hovedanlegg for vannforsyning, avløp og renovasjon, og ansvaret for større oppgaver innenfor naturforvaltning og miljøvern. Utvalget understreket at de prinsipielle og praktiske sidene ved en slik modell måtte utredes

grundigere før en eventuell reform kunne gjennomføres.

Behandling

I St.meld. nr. 32 (1994–95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, ble høringsuttalelsene til Christiansenutvalget oppsummert, samt ytterligere beskrivelser av situasjonen for utvalgte sektorer i hovedstadsområdet presentert.

Høringsrunden etter Christiansenutvalgets innstilling avdekket enighet i kommunesektoren i området om behovet for reformer. Det var imidlertid uenighet om hvilke løsninger som burde legges til grunn for konkrete endringer. Mange av høringsinstansene mente at en nærmere utredning av konsekvensene av dagens inndelingsforhold burde gjennomføres, før det kunne trekkes konklusjoner om endringer. Flere instanser påpekte at selve oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingen) burde vurderes spesielt i dette området, i tillegg til inndelingsforholdene.

Året før den endelige behandlingen av St. meld. 32 (1994–95) vedtok Stortinget den 1. juni 1995 at frivillighet skal ligge til grunn for kommunesammenslutninger:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»

I St.meld. nr. 32 (1994–95) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble det slått fast at det var et generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen.

Med utgangspunkt i innstilling fra Kommunalkomiteen debatterte Stortinget meldingen 7. juni 1996. Flertallet var enig med regjeringen i at det finnes uhensiktsmessige grenser som kunne gi behov for både grensereguleringer og sammenslutninger, men at omfanget av disse ikke er så store at det er nødvendig med en nasjonal inndelingsreform. Stortinget behandlet denne meldingen i mai og juni 1996 (Innstilling S. nr. 225 (1996–96)). Flertallet i Stortingets kommunalkomite erkjente at det eksisterer særlige samhandlingsproblemer i hovedstadsområdet, men mente at drøftinger om konkrete inndelingsendringer i dette området, som for resten av landet, bør bygge på lokale initiativ og lokal enighet.

Prinsippet om frivillighet ved kommunesammenslutninger er siden videreført. Det innebærer

Tabell 1.3 Kommunesammenslutninger 2002–2013

År	Ny kommune	Sammenslåtte kommuner	Folketall året før	Den største kommunens andel
2002	Re	Ramnes og Våle	8 038	53 %
2005	Bodø	Bodø og Skjerstad	43 775	98 %
2006	Aure	Aure og Tustna	3 626	72 %
2006	Vindafjord	Ølen og Vindafjord	8 120	58 %
2008	Kristiansund	Kristiansund og Frei	22 522	76 %
2012	Mosvik	Mosvik og Inderøy	6 717	88 %
2013	Harstad	Harstad og Bjarkøy	24 095	98 %

at eventuelle kommunesammenslutninger skal være tuftet på lokale beslutninger, etter lokale initiativ og lokale vurderinger.

Etter dette er det gjennomført syv frivillige kommunesammenslutninger. Den første i 2002, Ramnes og Våle ble slått sammen til Re kommune, og den foreløpig siste i 2013, Harstad og Bjarkøy ble nye Harstad kommune. Vi har dermed 428 kommuner i dag.

1.6 Erfaringer fra kommunesammenslutninger i Norge

Til sammen har det vært gjennomført 15 kommunesammenslutninger fra 1988 til 2013. Etter at Stortinget i 1995 vedtok at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslutninger, er det gjennomført syv frivillige sammenslutninger.

På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet har sammenslåingene i perioden 2002 og 2008 blitt evaluert av to ulike forskningsmiljøer. Agenda Utredning og utvikling evaluerte Re kommune i 2006, mens Telemarksforskning har evaluert sammenslåingen i Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund i 2009. I tillegg fulgte Asplan Viak og Telemarksforskning gjennomføringsprosessene i sammenslåingene fra 2005–2008 på oppdrag fra KS.

Kommunesammenslåingene mellom Ramnes og Våle, Aure og Tustna og Ølen og Vindafjord, kan med bakgrunn i at kommunene hadde noenlunde samme befolkningstall, karakteriseres som sammenslutninger av like kommuner.

Sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad og Kristiansund og Frei, kan i større grad karakteriseres som innlemmelsesprosesser hvor det ikke ble nødvendig med store organisatoriske omstruktureringer, og småkommunene ble mer eller mindre føyd inn i storkommunens organisa-

sjon. Det samme gjelder sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy.

Hovedmålsettingen for alle sammenslåingene var å skape livskraftige og handlekraftige kommuner. I tillegg har de små kommunene vært spesielt opptatt av å sikre et godt kommunalt tjenestetilbud. De underliggende motivene har likevel vært forskjellige. I Bodø/Skjerstad hadde Skjerstad store utfordringer knyttet til økonomi og opprettholdelse av tjenestetilbud, og ønsket derfor å slå seg sammen med Bodø for å være bedre i stand til møte framtidige utfordringer. I Ølen/ Vindafjord var det en målsetting å skape en livskraftig kommune på Indre Haugalandet for å stå sterkere i forhold til nærliggende byområder. Det samme gjaldt for Re, hvor det ble lagt vekt på å skape en motvekt mot byenes utvikling. Re er for øvrig den eneste sammenslåingen der det er opprettet et nytt administrasjonssenter nær den gamle kommunegrensen. I Aure og Tustna var sammenslåingen nærmest et virkemiddel for å få etablert Imarsundforbindelsen for å snu negative utviklingstendenser, og skape et bedre grunnlag for næringsliv og bosetting. Sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei var spesielt motivert ut fra at kommunene fungerte som et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. Kristiansund manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene, og det var behov for en mer helhetlig og langsiktig planlegging.

Sammenslåingen mellom Ramnes og Våle ble evaluert av Agenda som konkluderte med at «Re kommune er en mer geografisk funksjonell enhet, har bredere kompetanse, større utviklingskraft og er etter all sannsynlighet bedre tilpasset framtidige utfordringer enn de to gamle kommunene. Resultatene summerer seg til en fornyelse av lokaldemokratiet som kan tolkes som sterkere, viktigere og mer interessant for innbyggerne og

lokalpolitikkerne enn det var med utgangspunkt i de gamle kommunene.»

Kommunen har i følge evalueringsrapporten blitt en mer profesjonell organisasjon med bredere kompetanse og positive fagmiljøeffekter på en rekke områder. Positive fagmiljøeffekter er særlig tydelig innenfor smale tjenesteområder som helsetjenester, sosialtjeneste og barnevern, regulering, kart og oppmåling, byggesak, kultur-tjenester og administrative støttefunksjoner. Kommunen tilbyr også bredere og mer spesialiserte tjenester sammenliknet med tidligere enheter.

Med bakgrunn i en gjennomført innbyggerundersøkelse konkluderte Agenda også med at innbyggerne var mer fornøyde med dagens tjenestetilbud enn de var i de gamle kommunene. Et flertall av innbyggerne fikk bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud.

Videre pekte Agenda på at kommunen har gjennomført innsparinger og høstet stordriftsfordeler i kommunal administrasjon til fordel for økt tjenesteproduksjon. Den samlede innparingen i lønnskostnader til ledelse- og støttefunksjoner ble beregnet til 10,8 millioner kroner. Av dette er stordriftsfordelene som følge av en ny kommune anslått til 8,1 millioner kroner. Innsparingen i lønnskostnader til sentral ledelse og støtte utgjør 28 % av kommunens samlede utgifter til denne type administrasjon.

Den overordnede styringen av kommunen synes i følge forskerne å ha blitt mer profesjonell og mer utviklingsorientert, bl.a. i forhold til ledelse og eksternt samarbeid. Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Kommuneplanen ble mer helhetlig ved at den behandler og avveier et bredere sett av plantemaer. Den sektorvise planleggingen ble mer offensiv og strukturert.

Agenda pekte i sin evalueringsrapport også på at kommunesammenslutningen medførte en kommune med større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter, og medført viktige samordningsgevinster for lokale statsetater.

Evalueringer av gjennomførte sammenslutninger viser at ett definert kommunesenter vil kunne gi en sammenslått kommune større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og andre offentlige myndigheter. Kommunesenteret vil tiltrekke seg ulike servicefunksjoner og næringsliv. Dette gjelder spesielt i Re kommune som utviklet et nytt kommunesenter etter sammenslåingen, men også til dels i Vindafjord kommune der formålet bl.a. var å utvikle Ølen som et mer attraktivt

regionalt sentrum. Begge kommunene har samtidig hatt fokus på å opprettholde sterke bygder. Evalueringen av Re viser også at sammenslåingen medførte mindre lokal konkurranse i næringspolitikken og dermed bedre betingelser for en proaktiv næringspolitikk, samt at sammenslåingen ga kommunen større investeringskraft. Det førte til at kommunen etter sammenslåingen har lagt betydelig vekt på utbygging av den kommunale infrastrukturen. Flere av investeringene kan ses i sammenheng med strategien om utviklingen av Reveltal som et felles sentrum.

Telemarksforskning har evaluert sammenslåingene i 2005 til 2008 ut fra kommunenes fire hovedroller og trekker i sin rapport fram følgende funn og effekter knyttet til disse rollene:

Demokrati:

- Sammenslåingene har gitt mindre politisk representasjon, færre representanter i kommunestyret.
- Det er registrert noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv.
- Handlingsrom og mulighet for å ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige utfordringer har blitt styrket.
- Tidligere bygdelister har blitt borte i forbindelse med kommunesammenslutningene.
- Det forekommer sjelden eller aldri politiske avstemminger der skillelinjene følger de gamle kommunegrensene.
- Bodø og Vindafjord har gode erfaringer med lokalutvalg/grendeutvalg.

Tjenesteleverandør:

- Sammenslåingene har gitt bedre tjenester der det har blitt større fagmiljø f.eks. innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, meldes det også om at man har fått en sterkere og mer robust tjeneste, og at man spesielt i de minste kommunene ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver.
- Ressurser er flyttet fra ledelse og administrasjon til tjenesteproduksjon.
- Harmonisering av tjenestenivået mellom kommunene har vært en utfordring.
- Et desentralisert tjenestetilbud har blitt opprettholdt. Noe som gjør potensialet for realisering av framtidige stordriftsfordeler betydelig større enn før sammenslutningen.

- Helhetsinntrykket er at kommunesammenslutningene ikke har medført store endringer i folks opplevelse av tjenestetilbudet.

Myndighetsutøver:

- Alle kommunene anser seg som mer robuste og at de har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerheten. Spesielle områder som nevnes i så måte er barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.
- Det har blitt lettere å unngå inhabilitet.
- Andelen klager ser ut til å ha gått ned.

Samfunnsutvikler:

- Generelt har kommunene fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom til lokalt og regionalt utviklingsarbeid.
- Kommunene har fått større påvirkningskraft.
- I de kommunene som har slitt med fraflytting og befolkningsnedgang, har den negative befolkningsutviklingen bremsset opp eller fått en mer positiv utvikling etter sammenslutningen.

Det er på samfunnsutviklingsrollen Telemarkforskning finner de mest positive tilbakemeldingene fra innbyggerne. I alle de sammensluttede kommunene er det et klart flertall som mener at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre rustet for å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling.

Samtidig med sammenslåingene var den økonomiske situasjonen for kommunene stram, og flere måtte gjennomføre innstramminger samtidig eller rett etter sammenslåingen. De sammen-slåtte kommunene påpeker at den økonomiske situasjonen kunne vært vanskeligere å håndtere dersom kommunen ikke hadde vært sammen-sluttet.

Samlet sett konkluderer Telemarkforskning med at fordelene av de fire kommunesammenslutningene er større enn ulempene på alle disse områdene. Videre skriver de at måten en sammenslutning gjennomføres på, også har betydning for hvilke resultater man oppnår som følge av sammenslutningen, spesielt på kort sikt. Betydningen av god informasjon, tidlig ansettelse av felles ledelse, samordning av de ulike kommunale budsjettene, involvering av ansatte og innbyggere samt raushet fra den store kommunen trekkes spesielt fram.

Etablering av nye administrative strukturer fordrer også nye samhandlingssystemer, regler og rutiner. Parallelt med dette skal kommunene også ivareta normale driftsoppgaver, noe som medfører betydelige belastninger og slitasje på dem som er involvert i prosessene. Det er heller ingen garanti for at den nye organisasjonen vil fungere som forutsatt. Både i Re, i nye Aure og nye Vindafjord har det vært behov for betydelig organisatoriske endringer i ettertid.

Sammenslåingen i Bodø og Skjerstad trekkes av Telemarksforskning fram som et eksempel på at et desentralisert tjenestetilbud opprettholdes og utvikles etter en sammenslåing, som følge av økt investeringskraft i den nye kommunen. Her var det satt i gang en prosess for å slå sammen skolen i Skjerstad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslåingen ble skolestrukturen bevart, det er etablert en ny skole i Misvær og sykehjemmet her ble sikret bemanning.

Evalueringsene viser at nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to eller flere.

Asplan Viak og Telemarksforskning trekker i sin rapport fra 2006 fram følgende hovedfunn:

- Gjennomføring av en kommunesammenslutning er en særdeles krevende oppgave.
- De sammenslutningene som er gjennomført, har alle kommet i mål til fastsatt tid.
- Alle utfordringer løses imidlertid ikke før sammenslutningen skjer. I flere tilfelle er oppgaver og økonomiske utfordringer skjøvet over til den nye kommunen.

Erfaringene fra disse sammenslåingene tilsier at en gjennomføringsfase ned mot 1,5 år kan medføre for stort tidspress, mens varighet på tre år eller mer kan bli langdrygt med tendenser til «seigpining» og fare for utmattelse. En gjennomføringsfase på om lag to år, kan derfor se ut til å være fornuftig.

Med bakgrunn i de fire sammenslåingene fra 2005–2008 samt fra sammenslåingen i 2002 inneholder rapporten 21 praktiske råd som kan ligge

til grunn for planlegging og gjennomføring av en kommunesammenslutningsprosess.

Når det gjelder Inderøy og Mosvik er det ikke foretatt noen evaluering av forskningsmiljøer, til det er det for kort tid siden sammenslåingen. Telemarksforskning utredet mulighetene og konsekvensene ved en sammenslåing på forhånd, og de er i stor grad samsvarende med det som gjaldt for sammenslåingene 2002–2008.

1.7 Erfaringer fra andre land

1.7.1 Kommunereformen i Danmark

I oktober 2002 satte den danske regjeringen ned en Strukturkomisjon som skulle gi et grunnlag for å vurdere fremtidig kommunestruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i Danmark.

Kommisjonens mandat var på bakgrunn av en teknisk og faglig analyse å vurdere fordeler og ulemper ved alternative modeller for inndelingen og fordelingen av oppgaver i den offentlige sektoren. På bakgrunn av dette skulle de komme med anbefalinger som var holdbare over en lengre tidsperiode.

I vurderingen av fordeler og ulemper skulle kommisjonen legge regjeringens foreslåtte kriterier til grunn og avveie disse i forhold til hverandre.

Siden flere av kriteriene henger tett sammen valgte kommisjonen å gruppere kriteriene i fire overordnede grupper, der noen av kriteriene inngår i flere av de overordnede gruppene. I tillegg mente kommisjonen at også kriteriene enkelhet og styrbarhet var relevante. Kommisjonen grupperte kriteriene slik:

- Borgernes innflytelse og demokratisk kontroll
 - dialogen mellom innbyggere og politikere, nærhet til innbyggerne, demokratisk bæredyktighet og demokratisk kontroll, samt klarhet i ansvarsfordelingen.
- Borgernes stilling som bruker – innflytelse, nærhet, rettssikkerhet, og valgmuligheter samt enkelhet.
- Effektivitet og faglig bæredyktighet i forvaltning og oppgaveløsning – økonomisk effektivitet, kvalitet i oppgaveløsningen og faglig bæredyktighet.
- Koordinering og styring – klarhet i ansvarsfordelingen, sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar, økonomisk bæredyktighet og styrbarhet.

Kommisjonen skulle i tillegg foreta en vurdering av hvilke geografiske og befolkningsmessige kriterier, herunder hvilke kommune og fylkesstørrel-

ser, som bør legges til grunn for en framtidig inndeling. Disse kriteriene var:

- Samhørighet
- Tilhørighet, pendling, handelsområde, kommunale fellesskap, infrastruktur, natur og landskap
- Homogenitet mellom enhetene
- Land/by, befolkning og inntekt, utdanningsinstitusjonenes plassering og næring
- Øvrige faktorer
- Geografisk utstrekning, antall sentre i en kommune og særlig problematikk rundt større byer

Konkrete forslag til inndeling lå ikke i kommisjonens mandat, men de anbefalte at dersom gjeldende oppgavefordeling lå fast, ville en kommune-størrelse på minst 20 000 innbyggere kunne sikre en tilfredsstillende faglig bærekraft i løsningen av de vesentligste oppgaver også på lengre sikt, samtidig som hensynet til nærhet, innbyggermedvirkning og demokratisk bæredyktighet ble ivare tatt. I sine tre alternative modeller med en endret oppgavefordeling (bred kommunemodell, regionsmodell, statsmodell) vurderte kommisjonen at kommunene burde ha minst 30 000 innbyggere.

Kommisjonen la fram sin utredning i januar 2004 og på bakgrunn av denne, fremmet regjeringen sine forslag våren 2004. Etter politiske forhandlinger med opposisjonen inngikk regjeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk folkeparti en avtale (strukturavtalen) om kommunereform bestående av tre hovedelementer; en ny kommuneinndeling, en ny oppgavefordeling og en finansierings- og utjevningsreform. I følge avtalen var målet med reformen å fastholde og videreutvikle en demokratisk styrt offentlig sektor, med et solid fundament for en fortsatt utvikling av det danske velferdssamfunnet.

På bakgrunn av avtalen ble det utarbeidet 50 lovforslag som ble behandlet av Folketinget i februar 2005. Over halvparten av forslagene ble vedtatt med støtte fra flere partier enn de som hadde inngått avtalen.

Avtalen innebar flere nye oppgaver til kommunene, som i hovedsak fikk ansvaret for å løse langt på vei alle innbyggerrelaterte velferdsoppgaver. Amtenes største oppgave var sykehusene som utgjør 95 % av amtenes budsjett. Staten fikk ansvaret for all utdanning og forskning med unntak av folkeskolen og spesialundervisning.

Før reformen var det 14 amter og 271 kommuner i Danmark, med en gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på 19 900 i kommunene. Alle kommuner med et innbyggertall under

20 000 skulle finne sammen med kommuner som gjennom en sammenslutning ville sikre at den nye kommunen fikk over 20 000 innbyggere. Alternativt kunne de inngå i et forpliktende samarbeid med nabokommuner om løsning av både eksisterende og nye oppgaver. Slike samarbeidsløsninger skulle ha et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere.

Gjennomføringen av reformen skulle følge det prinsippet at både bygninger, materiell og offentlig ansatte skulle følge oppgaven. Samme prinsipp skulle gjelde for de offentlige utgiftene. Reformen skulle være utgiftsnøytral og pengene følge med oppgavene, noe som innebar at oppgavene flyttes med det eksisterende servicenivået.

Kommunene skulle selv bære omkostningene ved sammenslutningen. Samtidig skulle de beholde det de henter ut i synergigevinster.

Kommunene fikk sommeren 2004 frist til 1. januar 2005 med å melde tilbake til departementet hvordan de skulle oppfylle kriteriene. På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger ble det iverksatt politiske forhandlinger om den nye inndelingen. Dette resulterte i en bred politisk avtale mellom forlikspartiene i strukturavtalen (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti), samt Socialdemokratene og Det Radikale Venstre.

De nye kommunegrensene gjaldt fra og med 1. januar 2007. Resultatet ble at det nye danmarkskartet består av 98 kommuner som ble dannet av:

- 65 sammensluttete kommuner. 11 kommuner ble delt som et resultat av lokale avstemninger.
- 33 uendrede kommuner. Herav syv kommuner under 20 000 innbyggere som alle inngår i forpliktende samarbeid. Fem av disse er øy-kommuner.

De 14 amtene ble lagt ned og erstattet av 5 regioner, hvor 95 % av regionenes budsjett gjelder sykehusene. De nye regionene har mellom 0,6 mill. til 1,6 mill. innbyggere.

Etter reformen bor én prosent av befolkningen i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere, mot en tredjedel av befolkningen før reformen. Gjennomsnittlig kommunestørrelse er nå om lag 55 000 innbyggere.

En evaluering av reformen fra mars 2013 finner at den faglige bæredyktigheten i kommunene generelt er styrket, og at den på noen områder har medvirket til økt nytenkning i oppgaveløsningen og bedre kvalitet på tjenestene. Evalueringen viser også at den økonomiske bæredyktigheten er styrket ved at det er skapt mer økonomisk robuste enheter.

Det var en forventning om at reformen kunne gi en mer effektiv oppgaveløsning ved at stor driftsfordelene i større grad ble utnyttet. Analyser foretatt av Houlberg (2011) viser at de sammenslåtte kommunene hadde hentet ut stor driftsfordeler, men at disse var mindre enn forventet. Resultatene viser også at resultatet mer skyldes en sterk økning i administrasjonsutgiftene for kommunene som ikke slo seg sammen, enn reduserte utgifter i de sammenslåtte kommunene.

De samlede utgiftene til kommunesektoren i Danmark er redusert med over 12 mrd. danske kroner i perioden 2009–2012. Dette i følge en publikasjon utgitt av Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL juli 2013. Det er ikke mulig å skille ut hvor mye av reduksjonen som skyldes generelle økonomiske innstramninger, kommunereformen eller at den statlige styringen er endret. Regnskapstall fra danske kommuner (2012) viser at kommunene har redusert administrasjonsutgiftene med 1,3 mrd. danske kroner i den samme perioden. Det har vært gjennomført studier for å isolere effekten av kommunesammenslåinger. Dette med bakgrunn i at det er 33 kommuner i Danmark som ikke har blitt sammenslått. I en nylig publisert artikkel i *American Journal of Political Science* (AJPS) konkluderer forskerne Houlberg, Blom Hansen og Seritzlev (2014) med at sammenslåtte kommuner ligger 10 % lavere i administrasjonskostnader pr. innbygger, enn de kommunene som ikke har blitt sammenslått. Det gjennomføres også tilsvarende analyser innenfor de enkelte tjenesteområdene, men resultatene fra disse foreligger ikke ennå.

Kommunereformen i Danmark har gitt unike muligheter for å kartlegge konsekvenser av en kommunereform, da 1/3 av de danske kommunene ikke ble berørt av sammenslutninger. Hansen og Hjelmer (2013) oppsummerer innbyggernes oppfatning av lokaldemokratiet. De fant at innbyggere bosatt i sammenslåtte kommuner i en periode fikk større interesse for lokalpolitikk, men deres forståelse av kommunepolitikk har blitt litt dårligere. I tillegg viste undersøkelsene at kommunepolitikerne i de sammenslåtte kommunene ble oppfattet som mindre lydhøre overfor innbyggernes meninger og holdninger. Dette er effekter som kan observeres seks år etter reformen, og de regner derfor med at dette er permanente endringer i innbyggernes tillit til lokalpolitikerne og egen opplevelse av å kunne finne fram i systemet og ta kontakt. Det blir pekt på at resultatene viser at det er viktig å få etablert kanaler og mekanismer, slik at de valgte lokalpolitikerne treffer beslutninger som innbyggerne i større grad opplever å være i over-

ensstemmelse med deres egne ønsker. Konklusjonen er ellers at reformen ikke hadde noen effekt på innbyggernes politiske deltakelse.

Olsen (2013) har sett nærmere på hvordan lokalpolitikernes opplevelse på fire sentrale områder har utviklet seg i perioden 1995–2013. For det første har opplevelsen av statlig styring vært relativt konstant, noe som er litt overraskende sett i forhold til den offentlige debatten om temaet. For det andre har enkeltsaker gått fra å være et primært hinder for overordnet diskusjon i 1995 til det minste hinderet i 2013. For det tredje finner han en svak stigende tendens til at politikerne finner det vanskelig å få gjennomslag for synspunkter som går på tvers av de ledende embetsmennene i kommunene. I begge målingene etter kommunereformen er funnene systematisk sterkere enn før reformen. Og sist viste den relative innflytelsen for politikerne seg å være relativt stabil, med en svak stigende tendens. Det har også vært undersøkelser, blant annet opinionsundersøkelser for de store danske riksavisene, som peker på at lokalpolitikere føler at de har fått mindre makt på bekostning av administrasjonen.

Også i Danmark finnes det flere typer interkommunale samarbeidsordninger. Det mest omfattende «kommunale fællesskap» er en samarbeidsform som kan ta på seg alle oppgaver så sant det ikke er begrenset i annen lovgivning. Kommunalreformen førte til omtrent en halvering av slike samarbeider. Enda sterkere var effekten på «betjeningsoverenskomster», fordi reformen reduserte antall småkommuner som trengte hjelp av en større kommune for å løse oppgavene. Samtidig har større regioner skapt behov for nye typer samarbeid mellom de nye kommunene, for eksempel rundt oppgaver knyttet til mottak og rehabilitering av pasienter. Erfaringer fra Danmark viser at det fortsatt er behov for interkommunale samarbeid selv etter omfattende kommunesammenslutninger.

1.7.2 Kommunereformen i Finland

Finland er i nå i startfasen av en ny kommunereform som omfatter flere elementer:

- Kommunestruktur (mål om gjennomføring 2015–2017)
- Finansieringen av de offentlige oppgavene (mål om at nytt system skal tas i bruk 2015)
- Totalrevisjon av kommuneloven (mål om at ny lov trer i kraft 2015)
- Sosial og helsevesenet (minimum 20 000 innbyggere kreves for å løse basisoppgavene. Ny

struktur og organisering skal være klar senest 01.01.2017)

- Evaluering av kommunens oppgaver (egen arbeidsgruppe arbeider ut mai 2014)
- Byregionene og hovedstadsområdet (dette gjelder 11 byregioner og 14 kommuner i hovedstadsområdet. Arbeidet med nye lover skal være ferdig i mars 2014)

I Finland er kommunene pålagt samarbeid på noen områder, for eksempel spesialtjenester, tjenester for handikappede, brann og miljø. Den finske staten kan i dag tvangssammenslå kommuner som er i økonomisk krise.

Kommune- og servicestrukturen ble gjennomført i 2005–2012, og resulterte i en reduksjon fra 415 til 320 kommuner. Rangert etter antall innbyggere har mediankommunen 6145 innbyggere. 2/3 av kommunene har under 20 000 innbyggere.

Utgangspunktet for den nye reformen er den nye kommunestrukturloven som trådte i kraft 1. juli 2013. Loven inneholder bestemmelser om:

- a. Kommunenes utredningsplikt og utredningskriterier
- b. Avvik fra kriteriene
- c. Nye bestemmelser om økonomisk støtte for sammenslutninger

Bakgrunnen for reformbehovet er økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og reduksjon av andelen personer i arbeidsfør alder.

Formålet med reformen er å styrke kommunenes forutsetninger for å kunne gi likeverdig service til sine innbyggere, gjøre samfunnsstrukturen mer ensrettet, og å styrke det kommunale selvstyret. I tillegg er det et mål å styrke kommunenes mulighet for i hovedsak å sørge for egen tjenesteproduksjon, og kommunenes evne til å kunne benytte seg av markedet. Innsparinger på 1 mrd. euro inngår også som et av målene med reformen.

Kommunene har gjennom kommunestrukturloven en plikt til å utrede sammenslutning med andre kommuner dersom ett eller flere av fire kriterier i loven krever utredning.

Kriteriene er:

- a. Befolkningsunderlag som kreves for ulike tjenester – kommuner med under 20 000 innbyggere må utrede sammenslåing med andre kommuner. Dette fordi 20 000 innbyggere anses nødvendig for å kunne holde et basisnivå på ulike tjenestekområder. For å sikre høy kvalitet og likeverdighet spesielt i grunnskolen, anses

Tabell 1.4 Modell for dekning av engangskostnader i den finske kommunereformen

Antall kommuner/innbyggertall mill. euro	Under 20 000	20 000–49 999	50 000–79 999	Over 80 000
2	2	3	3,5	4
3–4	3	4,5	5	6
5–6	4	5,5	6,5	8
Flere enn 6	5	7	8	10

det nødvendig med et befolkningsgrunnlag som sikrer årskull på minst 50 barn.

- b. Selvforsørgelsesgrad i forhold til arbeidsplasser og pendling – kommuner må utrede sammenslåing dersom selvforsørgelsesgraden av arbeidsplasser er under 80 % og pendlingsgraden er 25–35 %, og dersom tettsteder strekker seg over kommunegrenser. Den nye kommunen skal ha over 20 000 innbyggere.
- c. Kommunenes økonomiske situasjon – en kommune må utrede sammenslåing dersom kommunen er i økonomisk krise, eller er i ferd med å bli det.
- d. Helsingfors metropolområde – kommuner skal utrede sammenslåing i områder som har behov for en mer enhetlig struktur på grunn av felles sentralt tettsted i vekst, som utgjør en funksjonell enhet, og som motiveres ut fra helheten i området.

Kommuner som ikke oppfyller noen av kriteriene må også delta i utredning dersom andre kommuner ikke kan oppnå en funksjonell helhet på noen annen måte. Kommuner kan søke om unntak fra utredningskriteriene dersom:

- Området utgjør en alternativ funksjonell enhet
- Det ikke lar seg gjøre å lage en annen funksjonell enhet på noen annen måte på grunn av spredt bosetting

- Avvik er nødvendig for å beskytte språklige minoriteter
- Avvik er nødvendig for å beskytte samers rettigheter til eget språk og egen kultur

Kommunene fikk frist til 30. november 2013 med å gi tilbakemelding til departementet hvem de vil utrede sammenslåing med. Det er et mål at ny kommunestruktur skal være gjennomført 2015–17.

Utredningskostnadene i tråd med kriteriene betales av staten. Kommunene som har vedtatt sammenslåing før 01.07.14 og hvor selve sammenslåingen skjer senest i 2017 vil få et tilskudd til dekke engangskostnadene ved sammenslåingen avhengig av antall kommuner og antall innbyggere slik som vist i tabell 1.4.

I tillegg gis det ytterligere tilskudd til sammenslåinger der kommuner som oppfyller kriteriet om utredning på bakgrunn av den økonomiske situasjonen inngår. Tilskuddet utgjør 150 euro per innbygger i de aktuelle kommunene. Dette tilskuddet kan maksimalt utgjøre 1 mill euro pr. sammenslåing.

Dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar mindre statstilskudd enn de gamle kommunene fikk, kompenseres staten for inntektstapet f.o.m. det året sammenslåingen skjer og t.o.m. 2019.