

**Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa  
for prosjektet**

# **”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”**

Kommunal- og regionaldepartementet  
KS



Oslo 5. oktober 2005

## Forord

*Høsten 2003 inngikk KS og regjeringen et samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel. På bakgrunn av dette skulle de peke på eventuelle behov for nødvendige endringer. Målsettingen har vært å sette i gang en diskusjon blant lokalpolitikere om virkemidler som kan styrke lokaldemokratiet i Norge, for på den måten å være i forkant av samfunnsutviklingen*

*Vi ønsket at kommunene selv skulle ta initiativ til nødvendige endringer som best kan besvare utfordringer i ulike deler av landet. Prosjektet fikk navnet "Framtidens kommunestruktur-kommuner med ansvar for egen utvikling". KS tok ansvar for å lede prosessen i kommunene.*

*Resultatene fra prosjektet har vist at de aller fleste kommuner ser behov for å endre strukturen - enten på lang, eller kort sikt. Samtidig henger kommunestrukturspørsmålet sammen med avklaring av andre forhold, som regionstruktur, oppgavefordeling og inntektssystem.*

*I løpet av prosjektperioden har et stort kunnskapsmateriale blitt utarbeidet, både i form av debatthefter, utredningsrapporter og politiske vedtak. Dette er generert på bakgrunn av innspill fra tusenvis av politikere og ansatte i kommunene.*

*Denne rapporten kan ikke yte rettferdighet til alle bidragene. På samme måte som de fylkesvise rapportene er de lokale prosjektgruppenes oppsummeringer og anbefalinger, er denne rapporten den sentrale prosjektledelsens, representert ved den administrative ledelsen i henholdsvis KRD og KS.*

*Departementsråd Tor Saglie var medlem av koordineringsgruppa fram til 22. august 2005. Konstituert ekspedisjonssjef Anne Nafstad Lyftingsmo ble nytt medlem i den sentrale koordineringsgruppa fra samme dato.*

*Sentral koordineringsgruppe for prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling".*

*Oslo, 5. oktober 2005*

Olav Ulleren  
Administrerende direktør KS

Eivind Dale  
Konstituert departementsråd KRD

Matz Sandman  
Leder rådmannsutvalget i KS

Anne Nafstad Lyftingsmo  
Konstituert ekspedisjonssjef KRD

## Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 – Utviklingstrekk i kommunesektoren .....	4
Arbeid med strukturspørsmål i Norden .....	4
Oppgavefordeling i Danmark, Sverige og Norge.....	5
Kommuneinndelingen i Norge .....	5
Samfunnsutviklerollen .....	5
Utviklingen av det lokale selvstyre .....	6
Utviklingen i kommuneøkonomien.....	6
Befolkningsutvikling .....	8
Rekrutterings- og kompetanseutfordringer .....	10
Generalistkommuneprinsippet og oppgavefordeling .....	10
Inntektssystemet .....	11
Interkommunalt samarbeid.....	12
Det regionale folkevalgte nivå .....	12
Forskning om konsekvenser ved endret kommunestruktur i Norge .....	13
Lokaldemokrati og kommunestørrelse .....	13
Tjenester .....	14
Samfunnsutvikling .....	16
Kapittel 2 – Om prosjektet .....	17
Organisering .....	18
Prosjektgruppe.....	19
Prosjektledere .....	19
Nasjonal sentral koordineringsgruppe.....	19
Gjennomføring .....	19
Arbeidsmodell .....	20
Inndelingsalternativer .....	21
Relevant litteratur og prosjektrapporter .....	22
Kap 3 - Resultater fra kommunenes behandling .....	24
Deltakelse og forankring .....	25
Resultater fra politisk behandling .....	28
Interkommunalt samarbeid.....	29
Behov for endring av rammebetingelser .....	29
Kap. 4 - Vurderinger og anbefalinger .....	33
Kommunenes vurderinger: struktur og rammebetingelser.....	33
Mulige utviklingsscenarier .....	34
Koordineringsgruppas oppsummering .....	37
Koordineringsgruppas anbefalinger om den videre prosess .....	37

## Vedlegg

Økonomiske rammebetingelser og insentiver ved kommunesammenslutninger

# Kapittel 1 – Utviklingstrekk i kommunesektoren

## **Arbeid med strukturspørsmål i Norden**

Strukturspørsmålet er satt på dagsorden i samtlige nordiske land. De overordnede utviklingstrekkene er de samme i Norden, med endring i befolkningsutvikling, kompetanseutfordringer og større krav til kvalitet i tjenesteproduksjonen. Omfanget og innfallsvinkelen til strukturendringer er imidlertid forskjellig i de ulike landene.

I **Danmark** implementeres nå en forvaltningsreform som innebærer en ytterligere delegering av oppgaver fra stat og fylke (amtene) til kommunene, ledsaget av en omfattende reduksjon i antall kommuner fra 275 til 98. De nye kommunene og regionene etableres 1. januar 2007, samtidig som de 13 amtene legges ned. I november 2005 avholdes kommunevalg til de nye kommunestyrene og det regionale folkevalgte nivået. Målet med oppgavereformen er å etablere en ny og entydig arbeidsdeling i offentlige sektor. Det bærende prinsipp i den danske reformen har vært at kommunene skal være borgernes inngang til den offentlige forvaltning. På den måten sikres at den helhetlige servicen ivaretas av en faglig og økonomisk bærekraftig enhet. Som utgangspunkt for å dele inn i nye kommuner satte den danske strukturkommissjonen opp 4 kriterier:

- Borgernes innflytelse og demokratisk kontroll
- Borgernes stilling som brukere
- Effektivitet og faglig bæredyktighet
- Koordinering og styring.

En kommunestørrelse på ca 30 000 innbyggere ble anbefalt som en norm, og dette er også i tråd med de gjennomførte endringene i strukturen.

**Sverige** har i dag 289 kommuner. I januar 2003 ble den svenske Ansvarskomiteén nedsatt. Komiteen er parlamentarisk sammensatt og skal i likhet med Strukturkommissjonen i Danmark undersøke den nåværende samfunnsorganiserings forutsetninger for å løse de offentlige velferdsutfordringene. Oppdraget innebærer at det kan foreslås endringer i struktur og oppgavefordeling. Komiteen skal legge fram resultatet av sitt arbeid senest 28. januar 2007.

I **Finland** har Kommuneforbundet i samarbeid med staten etablert et kommunestrukturprosjekt hvor man ser på nåværende struktur i forhold til oppgaveløsning. Høsten 2005 fremmes et forslag overfor statsråden om prosjektets viktigste regionale retningslinjer. Forslag om oppgavefordeling mellom stat og kommune skal være ferdig 31.12.2005. Forslaget skal behandles i Riksdagen i 2006 og implementeres i 2007.

I 2004 innledet regjeringen og Kommuneforbundet på **Island** et fellesprosjekt under navnet "Kommunenes forsterkning". De kommunale virksomhetene skulle kartlegges for å klargjøre hvilke nye arbeidsområder de kunne ta over dersom kommunene slo seg sammen til færre enheter. Island har pr i dag 93 kommuner og har ansvar for om lag 35 % av offentlig forvaltning. Den 8. oktober 2005 vil fusjonsnemndas forslag om en reduksjon som omfatter totalt 66 kommuner blir lagt ut til lokale valg.

## **Oppgavefordeling i Danmark, Sverige og Norge**

I Danmark og Sverige har kommunene flere oppgaver enn i Norge. Samtidig er oppgavefordelingen i alle tre landene mer desentralisert enn i andre europeiske land. I motsetning til Norge, har det kommunale selvstyret i Danmark og Sverige en konstitusjonell forankring. I Norge baseres det kommunale selvstyret på sedvanerett. Kommunene i Danmark og Sverige har også en friere beskatningsrett enn i Norge, hvor staten i praksis bestemmer nivået på kommuneskatten.

I alle de tre landene kan kommunene påta seg oppgaver som ikke ved lov er pålagt andre forvaltningsnivå. Teoretisk sett innebærer dette at kommunene har et omfattende handlingsrom, men i praksis setter bl.a. økonomi begrensninger for dette.

## **Kommuneinndelingen i Norge**

Dagens kommunestruktur ble i hovedsak etablert etter formannskapsloven i 1837. Den gangen var det 392 by- og herredskommuner i Norge. I 1930 var tallet økt til 747 kommuner, mens antall kommuner ble redusert til 443 i 1974. Tallaksen-utvalget foretok deretter en oppdeling av de mest kontroversielle sammenslutningene som var blitt foretatt i denne perioden, og tallet økte dermed til 454 på 80-tallet. På begynnelsen av 90-tallet ble det gjennomført sammenslutninger knyttet til flere av de mellomstore byene og midt på 90-tallet var antall kommuner 435.

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utvalget avga sin utredning våren 1992 og konkluderte med at det er behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen. Våren 1995 la daværende regjering frem St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen.

Før behandlingen av ovennevnte stortingsmelding fattet imidlertid Stortinget i juni 1995 følgende vedtak: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger.” Dette er bakgrunnen for den såkalte frivillighetslinja som ligger til grunn for eventuelle strukturendringer.

Siden den gang har om lag 50 kommuner fordelt på 17 områder utredet fordeler og ulemper ved sammenslutning. 5 av disse områdene har vedtatt sammenslutning.

Inndelingsloven (*Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser*), som trådte i kraft 1.1.2002, omhandler endring av kommunegrenser. Loven gir regler om de prosesser som skal iverksettes når det er tatt initiativ til endring.

## **Samfunnsutviklerollen**

I dagens kunnskapssamfunn stilles det store krav til kommunene som en aktiv og troverdig part i et forpliktende og dialogbasert partnerskap mellom offentlige og private aktører. Målsettingen er å sikre utvikling av funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn. Sentrale samhandlingsaktører for kommunene vil være frivillige organisasjoner, lokalt næringsliv, andre offentlige aktører og tjenesteprodusenter.

Samfunnsutvikling innebærer at kommunen i partnerskap har en strategisk politikk på sentrale områder som gjør det mulig å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer på tvers av politikk- og tjenesteområder. Areal- og ressursforvaltning og samferdselsløsninger er eksempler på områder hvor politiske utfordringer ikke kan løses uten helhetlige grep, og ofte på tvers av kommunegrensene. Kommunene har, både sett fra et strukturelt og geografisk perspektiv, svært ulike forutsetninger for å kunne fylle rollen som samfunnsutvikler. Som et resultat av dette har det utviklet seg ulike samhandlingsmønstre mellom kommunene. Dette skjer ofte ved at kommunene knyttes tettere til livskraftige sentra gjennom ulike interkommunale og regionale samarbeid.

### ***Utviklingen av det lokale selvstyre***

Kommunene har siden etterkrigstiden fått delegert betydelig myndighet og ansvar for iverksetting av velferdsstaten i Norge. Det har vært en tverrpolitisk oppslutning om verdien av det kommunale selvstyre. Samtidig opplever kommunene at den prinsipielle enigheten ofte brytes ned av krav om statlig detaljstyring.<sup>1</sup>

De første 10 årene etter krigen var Stortinget i stor grad opptatt av overordnet og sektorovergripende tilrettelegging for å sikre at kommunene kunne betjene sine borgere. Undersøkelser<sup>2</sup> viser at det etter 1960-tallet har vært en tiltakende tendens fra Stortingets side til detaljert regulering av den kommunale virksomheten. Spesielt hensynet til nasjonal likhet benyttes som argument for å iverksette statlige styringstiltak overfor kommunene.

I Norge har Storting og regjering nedsatt flere utvalg som har hatt som formål å se på lokaldemokratiets kår. Maktutredningen ble behandlet i Stortinget 2005, og Lokaldemokratikommisjonen har levert sin første utredning (NOU 2005:6 *Samspill og tillit*).

Hovedkonklusjonene i Makt- og demokratiutredningen er at folkestyre som styringsform er svekket. Det hevdes at det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. I St. meld. nr. 17 (2004-2005) deler Regjeringen mange av makt- og demokratiutredningens synspunkter, men det legges vekt på at flere av de utviklingstrekk som beskrives som negative for lokaldemokratiet også kan være med på å utdype demokratiet.

For å styrke det lokale selvstyret foreslår Lokaldemokratikommisjonen at det i den statlige styringen legges mer vekt på dialog og partnerskap. Kommisjonen anbefaler også en videreføring av arbeidet med å forenkle statlig regelverk overfor kommunene, og at enhver lovpålagt oppgave som staten legger til kommunene blir fullfinansiert.

### ***Utviklingen i kommuneøkonomien***

Kommunesektoren har over de siste 140 årene hatt en langt sterkere vekst enn veksten i totaløkonomien, og sektoren utgjør i dag en betydelig del av norsk økonomi. Ekspansjonen var særlig sterk på 1920-tallet, da mange kommuner blant annet bygde ut en omfattende sosialtjeneste. De økte inntektene ble i stor grad skaffet til veie gjennom økt beskatning.

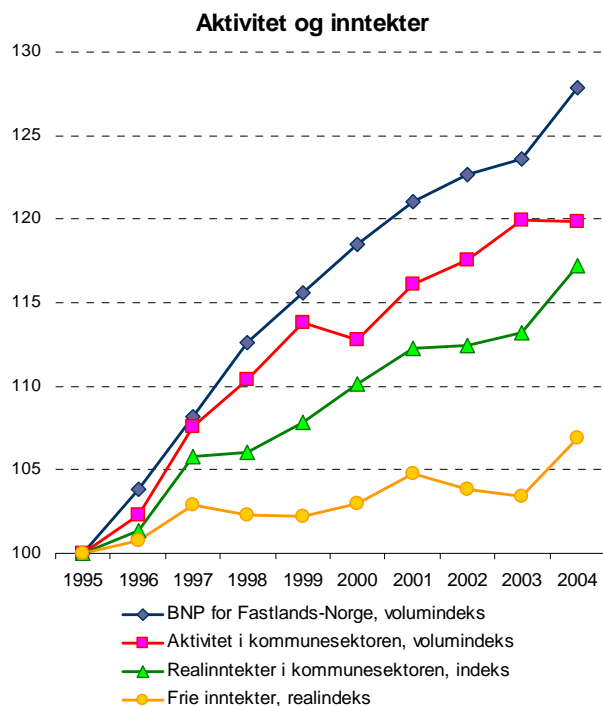
---

<sup>1</sup> NIBR, Stortinget som lokalpolitisk aktør, 2002

<sup>2</sup> NIBR, Stortinget som lokalpolitisk aktør, 2002

Ekspansjonen var også spesielt sterk på 1970-tallet, da ”motkonjunkturpolitikk” og forventninger om høye oljeinntekter gikk sammen med sterk vekst i overføringene fra staten til kommunene. Mens den sterke ekspansjonen på 1920-tallet var drevet av nød, var ekspansjonen på 1970-tallet drevet av overflod. Utviklingen de siste 10-15 årene bryter med den historisk trenden. Korrigert for oppgaveendringer, har veksten i kommunenes inntekter de siste årene vært noe svakere enn samlet produksjonsvekst, målt ved utviklingen i BNP for fastlands-Norge.

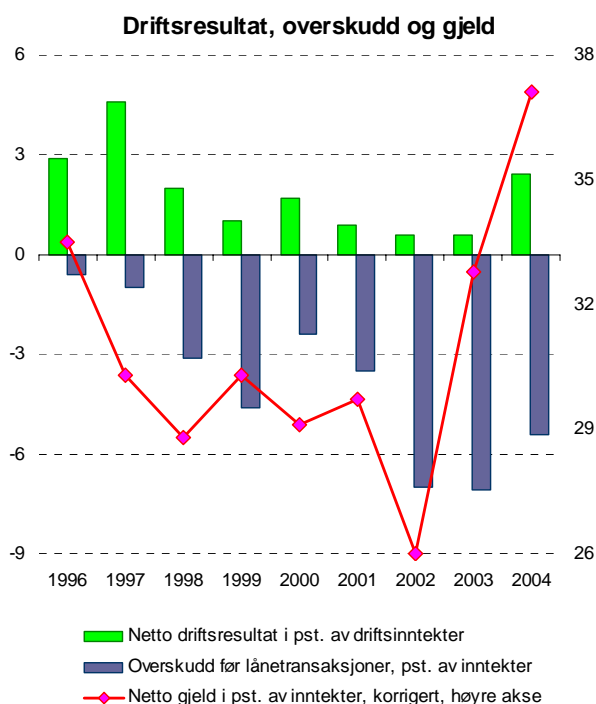
Selv om aktivitetsveksten i kommunesektoren har vært svakere enn for økonomien som helhet, har den likevel vært sterkere enn inntektsveksten. Aktivitetsveksten skyldes først og fremst at investeringene har vokst kraftig - gjennomgående også kraftigere enn BNP for Fastlands-Norge.



Kilde: TBU,

Sterkere økning i aktivitetsnivået enn i inntektene har ført til økte underskudd før lånetransaksjoner, slik det framgår av figur 3. Som følge av det har nettogjelda i kommunesektoren, regnet som andel av inntektene, økt kraftig de siste årene, etter at oppgjøret i forbindelse med overføringene av sykehusene til staten bidro til redusert nettogjeld i 2002.

Også netto driftsresultat som andel av driftsinntekter i alt har ligget på et svært lavt nivå, og lavere enn de anbefalte 3 prosent som skal sikre uendret formuessituasjon i kommunene.



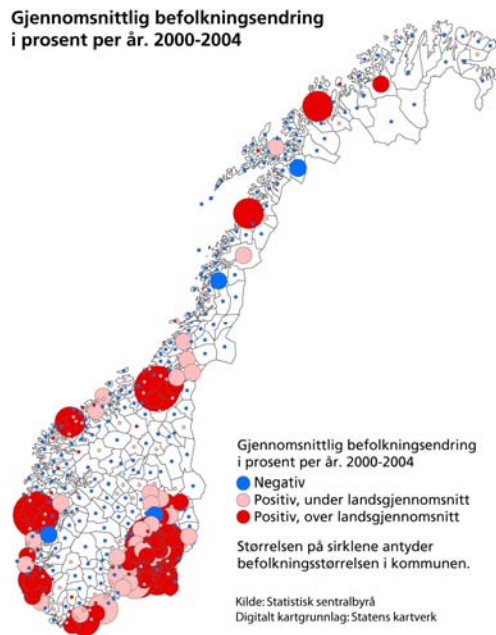
Kilde: TBU

Alt i alt kan en oppsummere at i løpet av de siste 10-15 årene har kommunesektoren gått fra å utgjøre en stadig økende andel av totaløkonomien, til å stå for en stabil andel. Kommunenes egen inntektsvekst og løpende aktivitetsvekst har avtatt, mens investeringsveksten har fortsatt på et høyt nivå. Motstykket har vært svake driftsresultat og store underskudd før lånetransaksjoner. De store investeringsprogrammene har i stor grad vært initiert av sentrale myndigheter, og de har i noen grad utløst nye midler, men har også forutsatt at kommunene tilførte egne midler. Denne utviklingen har bidratt til svake økonomiske resultater.

## Befolkningsutvikling

Kommunestørrelse kan måles gjennom areal eller gjennom antall innbyggere. I Norge er det store variasjoner mellom kommunene både når det gjelder areal og innbyggertall. Arealmessig store kommuner kan ha få innbyggere og motsatt. Framskrivning av befolkningsutviklingen i Norge viser at mange norske kommuner på sikt vil bli stilt overfor store utfordringer.

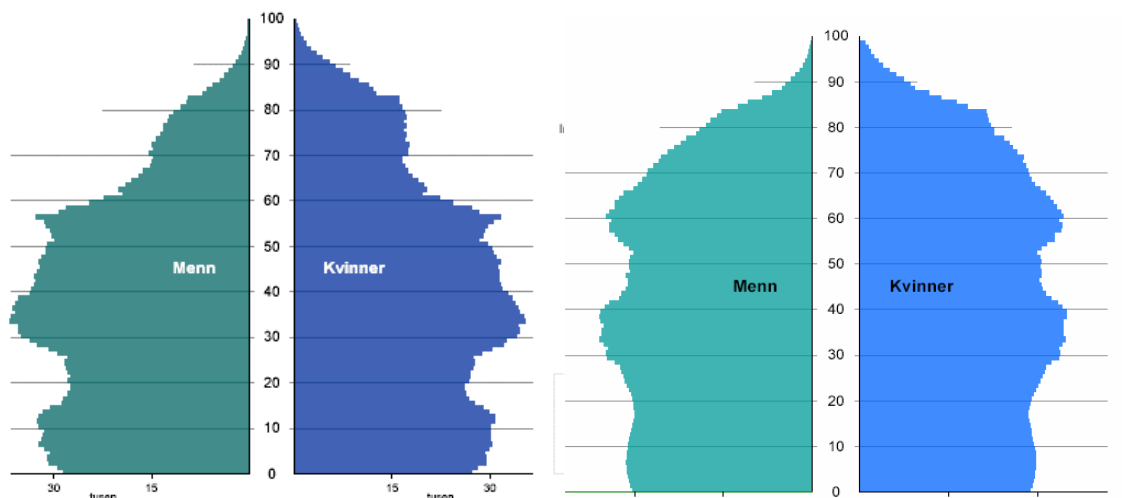




Befolkningsutviklingen i Norge viser en befolkningsnedgang i utkantregionene. Innenlands ser vi en flytting mot de store byene og mot sentrale/tettbygde områder - i første rekke på Østlandet og Sørlandet og i Sør-Trøndelag, Rogaland og Hordaland.

Dette fører til en negativ befolkningsutvikling i de aller fleste distriktskommuner. Dette gjelder spesielt i de tre nordligste fylkene, men også i mange innlandskommuner. I relativt mange små utkantkommuner i Nord-Norge er det forventet en nedgang i folketallet på 20–30 % fram til 2020.

Befolkningsutviklingen har i stor grad sammenheng med sysselsetting og næringsgrunnlag. Mangel på arbeidsplasser skaper fraflytting. Resultatet for mange kommuner er befolkningsnedgang, en aldrende befolkning og skjev kjønnsfordeling. De kommuner som opprettholder eller vokser i folketall, opplever andre utfordringer. Der presses kommuneøkonomien i takt med økt etterspørsel etter tjenestene. Dette gir utfordringer i forhold til kommunal planlegging og tilrettelegging - i mange tilfeller også på tvers av dagens kommunegrenser.



## **Rekrutterings- og kompetanseutfordringer**

Det har vært en radikal endring i folks oppfatninger om og krav til velferdstjenester siden oppbygningen av den norske velferdsstat på 50-tallet. Mange kommuner erfarer at innbyggerne stiller stadig større krav til individuelle løsninger i tjenestene. I tillegg til kravet om individuelle løsninger og fokus på kvalitet, vil kravet til tilgjengelighet øke. Dette gir kommunene betydelige utfordringer blant annet i forhold til økonomi, kompetanse og det å ta i bruk moderne teknologi i enda større grad enn det de gjør i dag. Små kommuner vil ofte ha større utfordringer knyttet til disse forholdene enn det større kommuner vil ha.

Tilgang til personell med fagutdanning i helse og sosialfag fra videregående opplæring har gått ned i løpet av 90-tallet. Også ingeniørkullene er nå mindre enn de var for noen år tilbake. Samtidig er det relativt store ingeniørkull som nærmer seg pensjonsalderen. Kombinasjonen av ”kampen om arbeidskraften” og stort behov for nyrekruttering som følge av en relativt høy gjennomsnittsalder blant de ansatte, vil gi kommunene betydelige utfordringer framover.

Kompetanseutfordringene kan også synliggjøres i rekrutteringen av spesialisert arbeidskraft innenfor barnevern. En undersøkelse foretatt i 2003<sup>3</sup> viser at både antall saker og vanskelighetsgraden og kompleksiteten i disse har økt. Små kommuner har ofte snever kompetanse innenfor ett, flere eller alle ledd i det kommunale hjelpeapparatet. Antall stillingshjemler har ikke økt, det har heller ikke graden av samarbeid mellom de ulike leddene eller kommunene. Mangel på et bredt fagmiljø skaper utfordringer i forhold til rekruttering og kan også utfordre rettssikkerheten hos brukerne i de små kommunene. Kompetanseaspektet synliggjøres også gjennom psykiatireformen, som forutsetter at personer med komplekse og sammensatte diagnoser skal kunne bosette seg i nærmiljøet

## **Generalistkommuneprinsippet og oppgavefordeling**

Over halvparten av kommunene har færre enn 5000 innbyggere, mens kun 12 kommuner har mer enn 50.000 innbyggere. Til tross for kommunenes ulike forutsetninger i geografi, befolkningstetthet og topografi, har det vært stor oppslutning omkring generalistkommuneprinsippet. Prinsippet innebærer at hver kommune har de samme forpliktelser og ansvar for å yte de lovpålagte tjenestene til befolkningen.

Differensiert oppgavefordeling er lansert som et alternativ til endret kommunestruktur i Norge. Det er spesielt de minste kommunenes rekrutteringsutfordringer og mangel på økonomisk bærekraft som er trukket frem som argument for å stille spørsmål ved generalistkommuneprinsippet. Et argument for differensiert oppgavefordeling er de ulike lokale forutsetningene som eksisterer i Norge. Å åpne for differensiering kan gi bedre lokale løsninger, mer effektiv ressursbruk og revitalisere lokalpolitikken. St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*, åpner for å myke opp generalistkommuneprinsippet ved å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering på bakgrunn av disse argumentene.

Motargumentene har vært knyttet til de demokratiske egenskapene ved et slikt system, fordi borgernes stemme ved lokalvalgene vil få ulik vekt. Det lokale selvstyre får forskjellig tyngde i ulike deler av landet. Det kan også argumenteres mot oppgavedifferensiering ut i fra effektiviseringshensyn. Prioriteringene kan bli mindre helhetlige, eller det kan oppstå

---

<sup>3</sup> ”Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge – Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet”, NTF-rapport 2003:2

gråsoner og behov for mer samordning mellom offentlige oppgaver. For staten vil oppgavedifferensiering kunne medføre behov for endrede styringsvirkemidler.

Gjennomføringen av den vedtatte NAV-reformen medfører etablering av en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune med hele tjenestespekteret i dagens tredelte forvaltning (trygd, arbeid, sosial). Det åpnes for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det. Reformen legger til rette for permanent oppgavedifferensiering når det gjelder arbeidsmarkedstiltak for grupper som kommunene har inntektssikringsansvaret for. Regjeringen mener det er hensiktsmessig å avgrense denne differensieringen til større kommuner. Oslo kommune har allerede i dag en slik ordning i noen bydeler, men dette er hjemlet i forsøksloven. Etter at reformen har trådt i kraft, vil regjeringen også vurdere om det i tillegg skal gjennomføres forsøk med sikte på å fremme aktivisering gjennom kommunalt medfinansieringsansvar for inntektssikringsordninger og tjenester.

## **Inntektssystemet**

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

For å oppnå dette målet tas det ved fordelingen av rammetilskuddet hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunenes frie inntekter som kommunene fritt disponerer innenfor gjeldende lover og forskrifter. Det gis også et skjønnsstilskudd for å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingsystemet for øvrig. Inntektssystemet inneholder også virkemidler som utelukkende er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Det samlede rammetilskuddet for kommunene er delt i fire tilskudd:

1. Innbyggertilskuddet. Det samlede innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle kommuner. Innbyggertilskuddet omfordeles deretter mellom kommunene, i hovedsak gjennom følgende ordninger:
  - *Utgiftsutjevningen*, som tar hensyn til demografiske og strukturelle kostnader som reisetid samt et basistilskudd som er likt for alle kommuner uavhengig av størrelse.
  - *Inntektsutjevningen*, som omfordeler skatteinntekter mellom kommunene.
  - *Inndelingstilskuddet*, som gis til sammensluttede kommuner i en 15-årsperiode som kompensasjon for basistilskudd og eventuelle regionaltilskudd som kommunene mister ved en sammenslutning.
2. Regionaltilskuddet
3. Nord-Norgetilskuddet
4. Skjønnsmidler

Kommunestørrelse som en ufrivillig ulempe, slik det er definert i dagens inntektssystem, er et av områdene som det regjeringsnedsatte inntektssystemutvalget har som oppdrag å vurdere. I utvalgets mandat punkt 4 heter det:

*"I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en "ufrivillig" kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene [...] basert på kommunestørrelse som "ufrivillig" kostnad, bes*

*utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet."*

Regjeringen legger til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor. Utvalget legger fram sin utredning i oktober 2005.

### **Interkommunalt samarbeid**

Antall kommuner som løser ulike oppgaver i samarbeid med andre kommuner varierer mye både på tvers av sektorer og i omfang. 86 % av det interkommunale samarbeidet foregår på områder som VAR (vann, avløp og renovasjon), brann og administrative støttefunksjoner som f.eks. innkjøp og IT. Det er svært lite samarbeid om de individrettede (myke) tjenestene. En kartlegging fra Telemarksforskning (2003) viser at det viktigste motivet for å samarbeide er å lage mer kompetente og bærekraftige tjenesteenheter, samtidig som man får mer ut av hver krone. Motivet om å spare penger er størst innenfor tradisjonell teknisk sektor. Undersøkelser som er foretatt viser at omfanget av interkommunale samarbeidstiltak ikke har økt nevneverdig i perioden 1990–2002.

KRD har utredet forslag til to nye interkommunale samarbeidsløsninger<sup>4</sup>. Utgangspunktet er erkjennelsen av at de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid innenfor myndighetsutøvelse og forvaltningsoppgaver ikke er gode nok. Forslaget innebærer etablering av en generalbestemmelse i kommuneloven om overføring av myndighetsutøvelse, med mindre dette er avskåret i den aktuelle særlovgivningen. De to foreslåtte organisasjonsmodellene er:

1. *En samkommunemodell*: et eget rettssubjekt som er beregnet for mer omfattende samarbeid og hvor det overlates betydelig beslutningsmakt til den interkommunale enheten.. Et samkommunestyre velges av og blant deltakerkommunes kommunestyre, og skal ha en egen administrativ ledelse. Beslutning om deltakelse i en samkommune krever 2/3 flertall.
2. *Vertskommunemodell*: en juridisk form hvor man overlater bestemte oppgaver og beslutningsmyndighet knyttet til oppgaven til en annen kommune (vertskommunen). Den innebærer ikke etablering av egen juridisk person; det er tale om et avtalebasert samarbeid mellom to eller flere kommuner. Departementet foreslår to varianter; med og uten nemnd.

Gjennom utredninger gjennomført for ulike kommunegrupper i prosjektet "Framtidens kommunestruktur" har også andre samarbeidsmodeller blitt lansert; Regionkommune, konsernkommune, senterkommune og kjernekommune<sup>5</sup>.

### **Det regionale folkevalgte nivå**

Trygve Bratteli initierte i 1971 "Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen" som resulterte i dagens 19 direktevalgte fylkeskommuner fire år senere. Senere har det vært flere utvalgsarbeid knyttet til oppgavefordeling og struktur i lokalforvaltningen. Fylkeskommunene ble imidlertid ikke gjenstand for debatt før på slutten av 1980-tallet. Siden har Christiansen-

---

<sup>4</sup> Høringsnotat om forslag til nye lovregler om interkommunalt samarbeid, juni 2005.

<sup>5</sup> Se Møreforskning, "Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre", 2005 for konsernkommune, prosjektnotat Rogaland, 2004. for kjerne- og senterkommune.

utvalget vurdert både kommune- og fylkesstrukturen, men prinsippene for endring som ble foreslått ble ikke fulgt opp ved Stortingets behandling av saken i 1996.

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte i 2000<sup>6</sup> med at det regionale folkevalgte nivået burde styrkes med flere oppgaver og at det burde bli færre fylker. I etterkant har det blitt fremmet to stortingsmeldinger (St.meld. nr. 31 (2000-2001) av Stoltenberg-regjeringen og St.meld. nr. 19 (2001-2002) av Bondevik II-regjeringen). Siden 2002 har staten overtatt det ansvaret fylkeskommunene tidligere hadde for spesialisthelsetjenesten, barnevernet, familievernnet og rusomsorgen, mens fylkeskommunenes ansvar for regional utvikling har blitt forsterket.

Debatten om et eventuelt nytt folkevalgt regionalt nivå fikk fornyet kraft etter Distriktskommisjonens utredning høsten 2004, etterfulgt av KS' landsstyres vedtak 2004 og 2005<sup>7</sup>. Både Distriktskommisjonen og KS har anbefalt at dagens fylkeskommuner erstattes med sterkere og større regioner. KS mener at antallet regioner bør kunne reduseres til 7-9, gitt at det skjer nødvendige overføringer av oppgaver, myndighet og ressurser til de nye regionene.

Regjeringen har varslet at den våren 2007 vil legge frem en prinsippmelding for Stortinget som berører hele det norske styrings- og forvaltningssystemet på lokalt og regionalt nivå.

### ***Forskning om konsekvenser ved endret kommunestruktur i Norge***

Det er gjennomført mye forskning<sup>8</sup> om konsekvenser for kommunens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteyter og lokalpolitisk institusjon ved en endret kommunestruktur. Resultater herfra er ikke entydige når det gjelder betydningen av kommunestørrelse ut i fra dagens oppgaver.

### **Lokaldemokrati og kommunestørrelse**

Forholdet mellom *lokaldemokratiets* kår i store versus små kommuner har vært gjenstand for omfattende forskning og debatt. Forskning foretatt de siste årene, gir ikke et entydig svar på hva som er den optimale kommunestørrelse i forhold til lokaldemokratiet (Baldersheim, Rose 2003, Myrvold 2003). Generelt skiller Norge seg sterkt fra andre europeiske land når det kommer til grad av tilhørighet og identitet til lokale bostedsområder. (Baldersheim, Rose). Innad i Norge er forskjellene minimale, men det er i kommuner med innbyggere mellom 25.000 – 100.000 at det er høyest grad av tilhørighet og identitet. NIBR (Hansen 2003) har undersøkt sammenhengen mellom kommunestørrelse og tillit og engasjement. Analysen viser ingen klare sammenhenger mellom deltakelse og kommunestørrelse, og det er heller ikke mulig å registrere signifikante effekter på valgdeltakelsen. Også Universitetet i Oslo (Rose, Pettersen 2003) bekrefter at det ikke er sammenheng mellom kommunestørrelse og befolkningens samfunnsengasjement. Det er målt noe høyere tillit til politikere i små kommuner, men heller ikke her er det påvist store forskjeller mellom de ulike kommunegruppene.

---

<sup>6</sup> NOU 2000:22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

<sup>7</sup> Datoer og saksnummer..

<sup>8</sup> KS initierte flere forskningsprosjekter som er oppsummert i artikkelsamlingen ”Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvenser ved endring av kommunestrukturen”, Kommuneforlaget, september 2003. Artiklene er basert på forskning gjennomført av Tore Hansen, Lawrence E Rose/Per Arnt Pettersen, Jørgen Amdam, Trine Monica Myrvold/Jøran Thoresen, Øyvind Kvello/Christian Wendelborg, Kar G Høyser/Thor Andre Fløtre/Torbjørn Årethun, Harald Baldersheim og Morgen Øgård

## Tjenester

Kommunenes rolle som tjenesteprodusent har også vært gjenstand for betydelig forskning. Statistisk sentralbyrå konkluderte i 2002<sup>9</sup> med at sektoren kunne ha et innsparingspotensial på 2,7 milliarder kroner ved å halvere antall kommuner, et tall som Vestlandsforskning<sup>10</sup> har stilt spørsmål ved. Senere har også Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2003:10) foretatt en studie av kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutninger og konkluderer med at det er stordriftsfordeler innen administrasjon, institusjonsdrift og tekniske anlegg, men moderate stordriftsfordeler ved de brukerrettede tjenestene som for eksempel barnehager og skole. I tjenester rettet mot små befolkningsgrupper, som psykisk utviklingshemmede og barnevern, kan det høstes både stordrifts- og kvalitetsfordeler.

---

<sup>9</sup> A Langøren og R Åserud (2002) "Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner" (2002:15, SSB).

<sup>10</sup> Vestlandsforskning, "Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport", 8:2003

Tabell 1 gjengir NIBRs oppsummering av sannsynlige effekter av kommunesammenslutninger for ulike tjenester ut fra om det finnes potensielle stordrifts- og kvalitetsgevinster og om det er ønskelig/mulig med sentralisering av tjenestene.

*Tabell 1*

*Mulige effekter av kommunesammenslutninger for en del kommunale tjenester – i forhold til effektivisering, kvalitet og sentralisering, NIBR, 2003*

<b>TYPE TJENESTE</b>	<b>MULIGE EFFEKTER AV KOMMUNESAMMENSLUTNINGER</b>
Administrasjon Sentral- og sektoradministrasjon	Klare stordriftsfordeler. Ingen kvalitetsforringelse. Sentralisering kan aksepteres
Pleie- og omsorgstjenester Hjemmetjenester Institusjonsomsorg	Ikke stordriftsfordeler. Ingen kvalitetsforringelse. Ingen betydning for lokalisering (tjenesten ytes uansett desentralt) Klare stordriftsfordeler. Liten betydning for kvalitet. Noe sentralisering kan aksepteres
Undervisning og barnehager Barneskoler Ungdomsskoler Barnehager	Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig Moderate stordriftsgevinster. Mulig bedret kvalitet. Noe sentralisering kan aksepteres Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig
Helse- og sosialtjenester Legetjeneste Psykiatritjenester Barnevern Tjenester for psykisk utviklingshemmede	Stordriftsfordeler primært knyttet til legevakt. Kan gi bedre kvalitet (større valgfrihet, stabilitet, kompetanse). Noe sentralisering kan aksepteres Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt) Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse, valgfrihet). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt) Ikke stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse, bredde i tilbudet). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt)
Kultur	Potensielle stordriftsgevinster, særlig for kultur som skjer i institusjon/ anlegg, f.eks. kulturskole. Kvaliteten kan bedres ved større bredde. Noe sentralisering kan aksepteres
Tekniske tjenester Vei Vann, renovasjon, kloakk Kommunal planlegging	Klare stordriftsfordeler i vedlikehold. Mulig bedre fordeling av goder og byrder. Sentralisering kun av vedlikeholdsanlegg Klare stordriftsfordeler. Bedre finansiell bæreevne. Bosettingsstruktur og naturgitte forhold setter klare begrensninger for sentralisering av annet enn vedlikeholdsanlegg Visse stordriftsfordeler. Mulighet for bedret kvalitet gjennom økt rekruttering av kompetanse. Sentralisering kan aksepteres

## **Samfunnsutvikling**

En av kommunens viktigste oppgave knytter seg til samfunnsutviklingsrollen. I Norge er det i dag 65 kommuner som hver for seg utgjør et selvstendig bo- og arbeidsmarked (Juvkam, 2002). I tillegg er storbyene spesielle fordi svært mange kommuner er innenfor deres bo- og arbeidsmarkedsregion.

Møreforskning (Amdam 2003) har vurdert konsekvenser for kommunenes rolle som samfunnsutvikler ved sammenslutning i regioner med et klart sentrum (for eksempel Fredrikstad og Sarpsborg) og ved sammenslutninger i regioner med flere sentra (for eksempel Nordfjordregionen). Resultatene viser at i områder med et klart sentrum vil sammenslutning gi en udeelt positivt effekt, både i forhold til arealplanlegging, miljøvern, næringsliv, utvikling av lokalsamfunnet og det som kan beskrives som relasjonsevne. En større enhet er en mer interessant partner for både fylkeskommunen, statlige etater, utenlandske partnere, næringsliv og vil generelt føre til økte kunnskaps- og relasjonsressurser. Mulighetene for å få til dynamiske og kommunikative planleggings- og utviklingsprosesser er langt bedre i homogene regioner, enn i områder som ikke henger sammen som et bo- og arbeidsmarkedsområde, men har flere konkurrerende sentra.



## Kapittel 2 – Om prosjektet

Høsten 2003 inngikk KS og Kommunal og regionaldepartementet et samarbeid om gjennomføring av et nasjonalt prosjekt "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling". Gjennom deltakelse i prosjektet ble kommunene utfordret til å debattere hensiktsmessigheten ved dagens kommunestruktur og om endringer i denne kunne være et virkemiddel for å styrke lokaldemokratiet og bedre rammebetingelsene for lokalt handlingsrom.

Bakgrunnen for initiativet var at KS ønsket å være i forkant av en utvikling som vil stille kommunesektoren ovenfor store utfordringer i årene som kommer. Dette gjelder både krav til kvalitet og kompetanse, en stram økonomi og en drastisk endret befolkningsutvikling gitt at befolkningsfremskrivningene holder stikk.

Målsettingen for samarbeidsprosjektet har vært et styrket lokaldemokrati og mer robuste kommuner. Kommunene har gjennom prosjektet fått anledning til å sette kommunestruktur på dagsorden og vurdere om kommunesammenslutning kan være svaret på de utfordringene kommunene står overfor. Det er blitt lagt opp til at arbeidet skulle kunne ut i et forslag om en robust og fremtidsrettet kommunestruktur, hvor kommunenes rolle som velferdsyttere, lokalpolitiske arenaer og samfunnsutviklere kunne styrkes.

Prosjektet ble forankret i KS sentralstyret 12.11. 2003 hvor følgende vedtak ble fattet enstemmig:

”

- *KS ønsker å bidra til en vurdering av hvordan kommune- og region/fylkesstrukturen eller eventuelle andre organisasjonsformer kan bidra til et styrket og reelt lokalt selvstyre med kompetanse og ressurser til å:
  - Skape funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn, kommuner, byområder og regioner/fylker,
  - yte gode og effektive tjenester til innbyggerne,
  - gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse,
  - sørge for innbyggernes rettssikkerhet.*
  
- *Uavhengig av en eventuell ny kommune- og fylkes-/regionstruktur er KS sitt utgangspunkt at større myndighet og ansvar overføres fra staten til kommunesektoren gjennom bl.a. mindre statlig styring, standardisering og kontroll og gi rom for et mer selvstendig inntektsgrunnlag og ansvar for egen utvikling. Prosjektet bør belyse om en eventuell ny kommune- og fylkes-/regionstruktur kan bidra til dette.*
  
- *På bakgrunn av dette vil KS samarbeide med staten om å etablere et felles nasjonalt prosjekt som med basis i KS i fylkene tar ansvar for å tilrettelegge for at kommunesektoren selv tar ansvaret for å vurdere kommunesammenslutning som et virkemiddel:
  - *Prosjektet skal tilrettelegge for regionsvise faglige utredninger av ulike inndelingsalternativer og sørge for at medlemmene gir innspill, drøfter og tar**

stilling til ulike inndelingsalternativer i løpet av våren 2005.

- *Prosjektet skal ledes av KS i samarbeid med KRD og rapporterer til en nasjonal koordineringsgruppe bestående av KRD og KS. Koordineringsgruppen skal samordne innspill fra kommunene og sørge for at spørsmål knyttet til overordnede økonomiske og politiske endringer kanaliseres inn i relevante fora, som f.eks konsultasjonsordningen og Inntektssystemutvalget.*
- *Det skal etableres regionbaserte delprosjekter med utgangspunkt i KS i fylkene som har ansvaret for å gjennomføre prosjektet innenfor sine områder. Hvert delprosjekt skal oppnevne en prosjektgruppe som skal følge prosjektet bestående av KS styrene lokalt og fylkesmannen.*
- *Prosjektet vil kunne legge til rette for at KRD kan forberede en orientering for Stortinget basert på innspill fra kommunene vedrørende de foreslåtte inndelingsalternativene i løpet av høsten 2005/våren 2006.*
- *Det forutsettes at Sentralstyret vil bli holdt løpende orientert om prosjektet.*
- *KS legger til grunn at frivillighetslinjen knyttet til kommunesammenslåing videreføres.*

*KS legger opp til en drøfting av den regionale inndeling av landet med siktemål å utvikle vekstkraftige og selvstendige regioner som kan styrke samfunns-, nærings- og demokratiutviklingen i alle deler av landet i egen sak til sentralstyret. ”*

Regjeringen ga tilslutning til prosjektet i november 2003.

I motsetning til regjeringen, ønsket KS å se både kommune- og regionsstruktur i sammenheng. KS etablerte derfor regionsstruktur som et eget prosjekt<sup>11</sup>.

## Organisering

Prosjektet har involvert svært mange personer i ulike funksjoner over lang tid. For å sikre en lokal forankring i kommunesektoren, ble det valgt en tradisjonell nedenfra-opp-organisering.

<b>Finnmark Troms Nordland</b>	<b>Trøndelag Møre og Romsdal</b>	<b>Hordaland Rogaland Sogn og Fjordane</b>	<b>Agder</b>	<b>Hedmark Oppland</b>	<b>Telemark Vestfold Buskerud</b>	<b>Østfold Akershus</b>
3 prosjekt grupper	3 prosjekt grupper	3 prosjekt grupper	1 prosjekt gruppe	2 prosjekt grupper	3 prosjekt grupper	2 prosjekt grupper
Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen	Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen	Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen	Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen	Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen	Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen	Prosjektledelse med ressurs fra fylkesmannen
<b>Sentral koordineringsgruppe</b>						
<b>Politisk ledelse KS og regjering</b>						

## Prosjektgruppe

Hvert fylke utpekte en **prosjektgruppe** med ansvar for gjennomføringen, til sammen 17 stk<sup>12</sup>. Prosjektgruppene ble i hovedsak ledet av en politiker. I tillegg bestod gruppen av ytterligere 2 politikere, en rådmann og fylkesmannen (eventuelt assisterende fylkesmann).

Prosjektgruppene hadde følgende mandat for sitt arbeid:

- Å legge til rette for en lokal utviklingsprosess som drøfter endringer i kommunestrukturen i fylket/regionen, herunder sammenslutninger på tvers av fylkesgrensene
- At de lokale prosessene munnet ut i et grunnlag som gjorde at de enkelte kommunestyrene kunne ta stilling til de aktuelle inndelingsalternativene
- På grunnlag av kommunestyrebehandling i hver enkelt kommune, utarbeide en samlet rapport til den sentrale koordineringsgruppen

Prosjektgruppene ble forutsatt å fremme forslag om en kommunestruktur tilpasset fremtidig behov som fremmer lokaldemokratiet, styrker velferden og kommunenes rolle som samfunnsutvikler<sup>13</sup>.

## Prosjektledere

Det ble engasjert **prosjektledere** som hadde ansvar for å gjennomføre samlinger i et eller flere fylker og tilrettelegge for en god debatt i kommunene i samarbeid med prosjektgruppa. I tillegg har fylkesmannen stilt en administrativ ressurs på ca. 20 % disponibelt for prosjektgruppene. Prosjektleder sammen med bistand fra fylkesmannen har hatt en sentral funksjon som sekretariat for prosjektgruppen med ansvar for den praktiske gjennomføringen av den enkelte prosjektgruppes vedtatte strategi.

## Nasjonal sentral koordineringsgruppe

Prosjekteierne KS og KRD har styrt prosjektet gjennom en administrativ sentral koordineringsgruppe bestående av

- Olav Ulleren, administrerende direktør KS
- Matz Sandman, leder av rådmannsutvalget i KS
- Tor Saglie, departementsråd KRD<sup>14</sup>
- Eivind Dale, ekspedisjonssjef KRD.

Koordineringsgruppas mandat har vært å styre prosjektet i tråd med vedtatte planer og sikre politisk forankring i kommunene, KS og departement. Koordineringsgruppa har hatt månedlige møter og rapportert videre til politisk ledelse i henholdsvis KS og KRD.

I tillegg har de lokale rådmannsutvalgene spilt en sentral rolle ved å tilrettelegge og bistå de lokale prosjektgruppene.

## Gjennomføring

Totalt er det 433 kommuner i Norge. Av disse har 7 kommuner valgt ikke å behandle spørsmålet om kommunestruktur i kommunestyret. Oslo kommune er i denne omgang ikke invitert til å fatte vedtak om struktur. I tillegg er det 12 kommuner som enten har behandlet

---

<sup>12</sup> Agderfylkene hadde en felles prosjektgruppe, Oslo er ikke med i prosjektet

<sup>13</sup> Prosjektplan, side 6.

<sup>14</sup> Tor Saglie var medlem av koordineringsgruppen fram til 22. august 2005. Konstituert ekspedisjonssjef Anne Nafstad Lyftingsmo ble nytt medlem i den sentrale koordineringsgruppen fra samme dato.

spørsmålet i folkeavstemming det siste året, eller er i gang med å gjennomføre sammenslutning. Rapporten bygger på kommunestyrevedtakene til de resterende 413 kommunene.

I tråd med det politiske vedtaket i Sentralstyret, tok KS ansvar for å lede prosessen i kommunene. I løpet av våren 2005 har hvert enkelt kommunestyre vært invitert til å formalisere debatter og innspill gjennom konkrete vedtak i kommunestyret. Med utgangspunkt i følgende kulepunkt, har 413 kommunestyrer fattet vedtak om alternative inndelingsalternativer, rammebetingelser og fremdrift:

- Prioritert rekkefølge for aktuelle inndelingsalternativer: status quo, forpliktende samarbeid, sammenslutning
- Begrunnelse for prioritering
- Behov for endring i nasjonale og lokale rammebetingelser for iverksetting av prioriteringen
- Framdrift for iverksetting av prioriteringen

Hvert enkelt vedtak er oppsummert i fylkesvise prosjektrapporter.

## Arbeidsmodell

Det er lagt til rette for ulike verktøy som hver prosjektgruppe har stått fritt til å benytte i sitt møte med kommunene: Bruk av framtidbilder/scenariemetodikk<sup>15</sup> og en analyseveileder<sup>16</sup>. I tillegg har det vært utarbeidet en egen web<sup>17</sup> hvor også de regionale delprosjektene aktivt har benyttet i sin kommunikasjon med kommunene og omverden.

	Tidsrom	Aktiviteter	Ansvarlig
Fase 1	Sep 2003 – feb 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rigge prosjektstrukturen</li> <li>• Engasjere prosjektledere</li> <li>• Budsjett</li> <li>• Oppnevne fylkesvise prosjektgrupper</li> <li>• Forankre politisk sentralt og lokalt</li> </ul>	KS, samarbeid KRD
Fase 2	Mars 2003 – april 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gjennomføre lokale delprosjekt</li> <li>• Vedtak i kommune</li> <li>• Oppsummering prosjektgruppene</li> </ul>	KS, v/prosjektgruppene
Fase 3	Høst 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentral prosjektgruppe legger frem samlet rapport</li> </ul>	KS/KRD
Fase 4	Høst 2005 Våren 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk behandling KS sentralstyre</li> <li>• Regjering legger frem resultater Stortinget</li> </ul>	KS KRD

Hver prosjektgruppe har utarbeidet en prosjektplan hvor strategien for organisering, bruk av utredningsmidler, tilnæringsmåte overfor kommunene og framdrift ble vedtatt.

Hovedmodellen for gjennomføring av prosjektet fylkesvis har vært:

- ◆ Startsamling (er) med samtlige kommuner
- ◆ Utarbeidelse av drøftingsgrunnlag<sup>18</sup> (fakta, informasjon osv)

<sup>15</sup> Bruk av fremtidbilder gjennom scenariemetodikk har med få unntak vært benyttet av prosjektlederne i møte med kommunene. Det ble også etablert en egen strukturweb hvor hvert regionalt prosjekt fikk egen inngang med mulighet til å legge inn både planer, møter og resultater. Weben har vært aktivt brukt i prosjektperioden

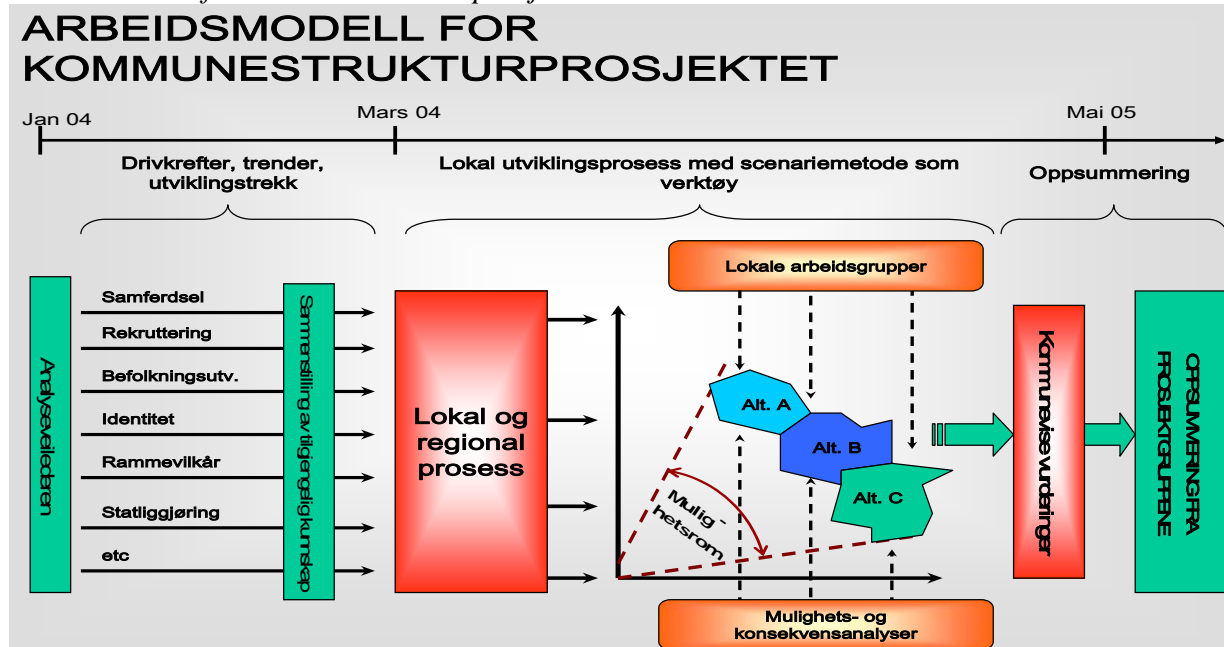
<sup>16</sup> Analyseveileder kommuneinndeling, KRD 2004

<sup>17</sup> [www.ks.no/kommunestruktur](http://www.ks.no/kommunestruktur)

<sup>18</sup> Debattgrunnlagene kan lastes ned fra ks.no

- ◆ Samlinger med formannskap, kommunestyre, regionråd osv
- ◆ Diskusjon av ulike inndelingsalternativer gjennom bruk av framtidbilder
- ◆ Utredning av ulike inndelingsalternativer av eksterne konsulent-forskningsmiljø<sup>19</sup>
- ◆ Vedtak i kommunestyrene – prioritering

### Arbeidsmodell for kommunestrukturprosjektet



### Inndelingsalternativer

På kommunenes samlinger/de kommunevise samlingene har man på bakgrunn av lokale og nasjonale drivkrefter utarbeidet ulike inndelingsalternativer:

- Sammenslutning,
- ulike former for forpliktende samarbeid,
- Status quo.

Disse inndelingsalternativene har blitt utredet av eksterne forsknings- eller konsulentmiljøer, og dannet grunnlag for kommunestyrenes prioriteringer og vedtak.

<sup>19</sup> Det er gjennomført utredninger for til sammen 8.05 mill kroner. Kun Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane valgte å ikke utrede ytterligere

## Relevant litteratur og prosjektrappporter

Det er produsert et stort kunnskapsmateriale i løpet av prosjektperioden<sup>20</sup>, både fra kommunene og fra eksterne forsknings- og konsulentmiljøer etter bestilling fra de lokale prosjektgruppene. Rapportene fra de eksterne miljøene kan lastes ned eller bestilles direkte fra det aktuelle forskings-/konsulentmiljø.

Fylke	Rapportnavn	Utførere
Oppland	Framtidas kommunestruktur i Oppland. Endringer i rammetilskudd ved kommunesammenslåinger i deler av Oppland.	Asplan Analyse, Telemarksforskning,
Hedmark	Ny kommunestruktur i Hedmark?	Østlandsforskning
Østfold	Scenarier for kommunestrukturen i Østfold. Indre Østfold – Sterke og svake sider, drivkrefter og statistikk.	STØ, Østfold Bedriftssenter as,
Akershus	Ny kommunestruktur i Follo? Ny kommunestruktur på Øvre Romerike?	Agenda/Econ, Agenda/Econ
Buskerud	Fakta og vurderinger omkring kommunestruktur i Buskerud	Telemarksforskning
Vestfold	Kommunestruktur i området - Stokke, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme. - Re, Hof, Andebu og Lardal. - Stokke, Sandefjord og Andebu. - Sande og Svelvik. - Holmestrand.	Kaupang,
Telemark	Fakta og vurderinger omkring kommunestruktur i Telemark. Utredning vedrørende kommunestruktur i Grenland. Kragerø og Drangedal i regional sammenheng.	Telemarksforskning, Agenda, Agenda,
Agder	Framtidens kommunestruktur i Agder	Asplan Analyse
Rogaland	Kommunestrukturen i Rogaland – i går, i dag, i morgen?	NIBR
Hordaland	Kommunestruktur i Hordaland?	Østlandsforskning
Sogn og Fjordane	Ikke utredet	
Møre og Romsdal	Kommunestruktur i Romsdal og Nordmøre. Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre	Møreforskning, Møreforskning
Sør-Trøndelag	Ikke utredet	
Nord-Trøndelag	Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. Framtida for jordbruket i Grong og Overhalla.	Nord-Trøndelagsforskning, Høgskolen i Nord-Trøndelag,
Nordland	Kommunikasjonsstrategi for Salten. Sammen står man sterkere – men hvordan bør det gjøres? Samarbeid	Dinamo, Nordlandsforskning,

<sup>20</sup> Det er utredet for til sammen 8,05 millioner kroner i løpet av prosjektperioden

	og sammenslåing i Vefsn, Hattfjelldal, Grane, Hemnes og Leirfjord. Kartlegging av samiske interesser i tilknytning til revidering av kommunestrukturen i Salten. Hva mener befolkningen om endringer i kommunestrukturen i Vesterålen?	Nordlandsforskning,  Team Consulting as,
Troms	Framtidens kommunestruktur i Troms	Asplan Analyse/Barlindhaug Norfico as
Finmark	Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark	Norut/NIBR

- I tillegg er det utarbeidet debattgrunnlag i de fleste fylkene som tar opp hovedproblemstillinger knyttet til strukturspørsmålene i de ulike fylkene.
- Hver fylkesvis prosjektgruppe har utarbeidet en samlet rapport som kan lastes ned fra nettet. Rapportene inneholder både de kommunevise vedtakene om struktur som virkemiddel, og en vurdering av struktur som virkemiddel.

Alle dokumenter kan lastes ned på [www.ks.no/kommunestruktur](http://www.ks.no/kommunestruktur)

## Kap 3 - Resultater fra kommunenes behandling

Dette kapittelet redegjør for kommunenes behandling av strukturspørsmålet. Prosjektet oppfordret kommunestyrene til å diskutere og fatte vedtak med utgangspunkt i følgende fem punkter:

- Hva er de aktuelle inndelingsalternativene for kommunen
- Prioritert rekkefølge for aktuelle inndelingsalternativer: status quo, forpliktende samarbeid, sammenslåing
- Begrunnelse for prioritering
- Behov for endring i nasjonale og lokale rammebetingelser for iverksetting av prioriteringen
- Framdrift for iverksetting av prioriteringen

Tidsrammen for prosjektet har vært relativt stram. Mange kommuner har gitt tilbakemelding om at de kunne trengt mer tid til å debattere et så omfattende spørsmål. Fra de innledende debattene høsten 2003 kom det tilbakemeldinger om at dette ikke var en debatt kommunene selv hadde bedt om. Samtidig var flere regionråd allerede i gang med samarbeidsprosesser på tvers av grensene, og mente at prosjektet som sådan forstyrret allerede gode prosesser, og at dette måtte respekteres. Disse kommunene samkjørte imidlertid de eksisterende prosjekter med det nasjonale strukturprosjektet. Dette gjelder f. eks Sør-Trøndelag og Salten-regionen som allerede var i gang. Et tredje forhold det ble uttrykt en viss usikkerhet rundt var hvordan resultatene fra kommunestyrebehandlingene og prosessene i fylkene ville bli benyttet av Storting og regjering. Et siste hovedpunkt var behovet for å se både region- og kommunestruktur i sammenheng.

Til tross for skepsis i begynnelsen av prosjektet, har de lokale prosjektgruppene gjennom ulik strategi snudd motstand til konstruktivt arbeid og oppslutning. En evaluering<sup>21</sup> som er foretatt i etterkant viser at de fleste kommuner mener at KS og kommunene skal ta føringen i spørsmålet og at det var riktig å ta debatten nå. Oppsummeringen fra de fylkesvise prosjektgruppene forsterker også dette inntrykket gjennom et uttrykt ønske om at KS fortsetter arbeidet og bistår kommunene i det videre arbeidet.

Dette er imidlertid en sammensatt diskusjon som illustreres av en oppsummering av fordeler og ulemper knyttet til sammenslutning som prosjektgruppa i Hedmark har gjort<sup>22</sup>:

### Argumenter for sammenslåing:

1. *Totalt sett synes kommunesammenslåing å gi positive konsekvenser for natur- og arealplanlegging, først og fremst i sentrumsorienterte og tettbygde områder.*
2. *Fokus på felles visjoner og mål, erkjennelse av regional konkurransesituasjon kan gi prioritet til handlingskraftig regionalt utviklingsarbeid*
3. *Felles identitet, arena og prosesser i en organisasjon kan være en velfungerende felles lære- og erkjenningsprosesser som kan overvinne interessemotsetninger*
4. *Aktivt regionalt samarbeid rundt felles visjoner og strategier gjør at regionen kan møte makroutfordringer på en bedre måte enn andre regioner.*
5. *En større og sentrumsorientert region kan bli mer slagkraftig på bl. a kulturfronten*
6. *Kommunesammenslåing fører til mer vektlegging av de overordnede utfordringene for næringslivet og bedre samarbeidsforhold med store bedrifter*

<sup>21</sup> PWC, prosjektevaluering, 2005

<sup>22</sup> Side 18. "Sluttrapport for kommunestrukturprosjektet i Hedmark 2004-2005"



7. *Sammenslåtte kommuner i Hedmark mener at sammenslåingen har ført til en spesialisering og kompetanseheving i egen organisasjon*
8. *Kommunesammenslåing har fremmet kompetanseheving, spesielt innen avtalerett, innkjøp med mer*
9. *En større kommune er en mer interessant samarbeidspartner for både fylkeskommunen/regionale og statlige etater. Størrelsen var også avgjørende i samarbeid utover landegrensene*
10. *Effekten av interkommunalt samarbeid svekkes av et for høyt antall deltakende kommune, og begrenses ofte av norsk kommunelov.*
11. *Flere kommuner peker på at det kan være fordeler for små kommuner å slå seg sammen – stordriftsfordeler*
12. *Framtidig rekruttering av fagfolk vil være enklere*
13. *Dagens rammebetingelser gjør at det vil være vanskelig å snu utviklingen uten å utvikle en ny kommune*
14. *Sterkere, tydeligere og kraftigere rolle som samfunnsutvikler*
15. *Bedre forutsetninger for en mer samordnet arealdisponering.*
16. *Kompetansenivået heves gjennom spesialisering og bredere fagmiljøer. De nye kommunegrensene gjør det mulig å se hele felles bolig, tjeneste- og arbeidsmarkedet under ett.*
17. *Brukernes forventninger og rettigheter kommer til å stille nye krav*
18. *Felles bo- og arbeidsmarked går over flere kommuner*
19. *Erfaringer fra sammenslåing andre steder i landet viser at identitet og tilhørighet er viktig for å lykkes. Dette fungerer ofte best når det er snakk om jevnbyrdighet*

#### **Argumenter mot sammenslåing:**

1. *Stordriftsfordeler spises opp i avstand og topografi*
2. *Kommunestruktur kan ikke bare gjøres til et spørsmål om antall innbyggere*
3. *Kommunesammenslåing bør baseres på frivillighet*
4. *Kommunene gir et allsidig og godt tjenestetilbud*
5. *Rekruttering er ikke i dag noe stort problem unntatt for legeområdet*
6. *Interkommunale løsninger tilpasses lokale behov*
7. *Vil utvikle interkommunale løsninger og regionale løsninger og samarbeidsmodeller*
8. *Småkommuneproblemet er en politisk fiksjon. De 100 minste kommunene utgjør 5 prosent av de offentlige budsjettene*
9. *Identitet og tilhørighet er sterke i små og opprinnelige kommuner*
10. *Folk vil ha sin "egen" kommune*
11. *En videreføring av dagens struktur vil kunne sikre identitet. Kommuner har flere grender, men samtidig et naturlig sentrum. Avstandene er moderate til kommunens administrasjon*
12. *Lokaldemokrati står sterkere i små kommuner*
13. *Uavhengig av sammenslåinger eller ikke, så vil man være avhengig av et godt utbygd interkommunalt samarbeid*
14. *Fordelen med småkommuner ligger i nærhet, oversiktighet og fleksibilitet*
15. *Folket vil opprettholde kommunen*
16. *Følelsesmessig i mot*

## **Deltakelse og forankring**

Kommunene har i stor grad sluttet opp om prosjektet. Av i alt 433 kommuner er det kun 8 som ikke har behandlet saken i formannskap og kommunestyre i løpet av prosjektperioden på 1,5 år. Dette gjelder én kommune i Finnmark, tre i Nordland, én i Sør-Trøndelag, én i Møre og Romsdal og én i Buskerud. Oslo kommune har ikke diskutert saken, men har heller ikke vært invitert til å delta i prosessen. Oslo kommunes situasjon må vurderes særskilt. I tillegg har 12 kommuner som enten har hatt folkeavstemming om sammenslutning eller vedtatt sammenslutning det siste året, heller ikke deltatt. Resultatene fra prosjektet baserer seg da på til sammen 413 kommuner, som diskuterte og fattet vedtak om kommunestruktur våren 2005.

Målgruppen for prosjektet var lokalpolitikere. Prosjektledelsen i de ulike fylkene valgte uten unntak å benytte seg av allerede etablerte møteplasser for å føre diskusjonen om kommunestruktur. Dette innebærer at den politiske ledelsen i kommunene har forankret diskusjonen i formannskapene og kommunestyrene. Gjennom omfattende bruk av regionrådene har den politiske og administrative ledelsen fra flere kommunegrupper møttes. En vanlig modell har vært at formannskap i de kommunene som er medlem i samme regionråd har hatt felles samlinger. I Nord-Trøndelag har kommunestyre hatt fellesmøter. Fra flere fylker rapporteres det om at dette er første gang lokalpolitikere på tvers av kommunegrensene har møttes og diskutert framtidige utfordringer. Andre arenaer har vært kommunesamlinger i KS-regi, kommunesamlinger arrangert av fylkesmannen,

regionrådssamlinger og rådmannssamlinger. KS har arrangert to landskonferanser om kommunestruktur i prosjektperioden.

Omlag en tredjedel av kommunene opprettet egne administrativt og politisk sammensatte arbeidsgrupper som har forberedt spørsmål for kommunestyret. I en del av disse arbeidsgruppene har arbeidstakerorganisasjonene deltatt. I noen fylker har spørsmålet om kommunestruktur vært integrert i kommunens planarbeid og strategiutforming. I tillegg til lokalpolitikerne har flere andre viktige samfunnsaktører i kommunene deltatt; næringliv, NHO, frivillig sektor, og et barne- og ungdomsråd (i Skien).

*Totalt har om lag 10 000 kommunepolitikere deltatt i debatten.*

Selv om målgruppen har vært lokalpolitikere, har også en del kommuner valgt å involvere innbyggerne i forkant av selve vedtaket i kommunestyret. I Rogaland har det vært avholdt innbyggerhøring om strukturspørsmålet gjennom bruk av web. I Akershus har noen kommuner holdt folkemøter. Lokal- og regionalmedia har spilt en viktig rolle i mange deler av landet, gjennom en rekke medieoppslag. Media har tatt ulike roller; enkelte aviser har tatt et redaksjonelt standpunkt for eller i mot sammenslutning og samarbeid, mens andre har valgt ikke å ta standpunkt. Uavhengig av redaksjonelt syn, har media bidratt til å synliggjøre diskusjonen i lokalsamfunnet og dermed fungert som en pådriver for ytterligere debatt.

Prosjektgruppens forslag om en framtidig struktur er oppsummert i prosjektrapportene. Forslagene fra prosjektgruppene innebærer en avveining mellom det å være tro mot de kommunevise vedtakene på den ene side, og gruppens mandat som innebærer å fremme et forslag til en kommunestruktur på et selvstendig grunnlag. Prosjektgruppene har valgt ulike måter å håndtere dette på. Tilrådingene fra prosjektgruppene er gjengitt i sin helhet i uttrykt vedlegg til rapporten. Nedenfor oppsummeres imidlertid tilrådingene fra de fylkesvise prosjektgruppene.

Fylke	Anbefalt struktur kort sikt
Oppland	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Støtte aktivt 11 kommuner som har vedtatt å gå videre med utredning/sammenslutning</li> <li>◆ Øvrige opptatt av å gå videre med samarbeid.</li> <li>◆ Anbefaler å holde dialog med andre kommuner for å sikre godt regionalt samarbeid og deltagelse når tiden er moden.</li> <li>◆ KS og statlig myndighet må fortsette samarbeidet om struktur, basert på frivillighet.</li> <li>◆ Avklare regions- og oppgavefordelingsspørsmål nødvendig for å komme videre med struktur</li> </ul>
Hedmark	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Stimulere til samarbeid mellom Elverum og Åmot som på sikt bør sammenslås</li> <li>◆ Stimulere til samarbeid mellom Stor-Elvdal og Rendalen på sikt en homogen kommune</li> <li>◆ Stimulere Engerdal til samarbeid med Trysil</li> <li>◆ Kongsvinger og Eidskog har vedtatt utredning av sammenslutning</li> <li>◆ Hamar og Stange fortsetter forpliktende prosess mot en kommune, og foreslår Løten med.</li> <li>◆ På sikt utvikle en Solør-kommune (Grue, Våler og Åsnes) og en Odalskommune. (Bestående av Kongsvinger, Eidskog, Nord- og Sør-Odal)</li> <li>◆ Ringsaker består som egen kommune, men bør vurdere grensejusteringer</li> </ul>
Østfold	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Under forutsetning av at de økonomiske rammebetingelsene ikke reduseres foreslås 5 kommuner (et medlem dissens)</li> <li>◆ Moss kommune: Moss, Rygge, Råde og Våler</li> <li>◆ Indre Østfold: Skiptvet, Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg, Trøgstad, Marker, Rømskog, Rakkestad</li> <li>◆ Sarpsborg: som i dag</li> <li>◆ Fredrikstad: Fredrikstad og Hvaler</li> <li>Halden: Halden og Aremark</li> </ul>
Akershus	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Flertallet i gruppen anbefaler 4-6 kommuner i Akershus basert på dagens regioninndeling.</li> <li>◆ 2 medlemmer avventer regionsspørsmålet.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fylkesmannen tar ikke stilling i det hele tatt.</li> <li>◆ Oslo: behov for separat konstruksjon og avventer hovedstadsmeldingen i 06.</li> <li>◆ Etablering av 4-6 kommuner vil forenkle behovet for samordning mellom Oslo og Akershus</li> <li>◆ Oppgavefordeling- og regionsstruktur må avklares raskt. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ For å fjerne tvil om statens intensjon bør grunnlovsfesting av lokalstyret skje snarest.</li> </ul> </li> <li>◆ Sentralt at KS og sentrale myndigheter følger opp kommunenes arbeid</li> </ul>
Vestfold	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Registrerer at de største byene er positive, men avventer nabokommunene.</li> <li>◆ Støtter vedtakene i kommunene</li> <li>◆ Generalistkommuneprinsipp til grunn for struktur</li> <li>◆ Behov for mer tid og modning.</li> <li>◆ Anbefaler å legge kommunestrukturdebatten til en integrert del av diskusjonen om finansieringssystem, oppgavefordeling og forvaltningsnivåer.</li> </ul>
Buskerud	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Foreslår interkommunale samarbeidsmodeller til fordel for sammenslutning for å løse utfordringene</li> <li>◆ Genereliskommuneprinsippet til grunn for kommunestruktur</li> </ul>
Telemark	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Foreslår videre satsing på forpliktende samarbeid i tråd med kommunestyrenes egne vedtak.</li> <li>◆ Kommunene må gis mer tid til gode prosesser og debatter om struktur fremover.</li> <li>◆ Sammenslutning over fylkesgrense reiser demokratiske problemer</li> <li>◆ Et sterkt Grenland er viktig for hele Telemark: Kommunene må inviteres med i arbeid med framtidig strategier for å styrke Grenland.</li> <li>◆ Fylkesmannens særmerknad: advarer mot ytterligere interkommunalt samarbeid, og foreslår utredning av en Midt-Telemarkskommune.</li> </ul>
Agder	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Støtter Birkeland, Kr.sand og Lillesands vedtak om utredning, samt Evje og Hornes</li> <li>◆ Potensiale for fremtidig sammenslutning av Søgne, Songdalen, Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Iveland (knutepunkt Sørlandet)</li> <li>◆ Avventer oppgave- og regionsstruktur</li> </ul>
Rogaland	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Støtter kommunenes egne vedtak:</li> <li>◆ Utrede Tysvær og Bøkn, erkjenner at Haugesund og Stavanger ikke har partnere</li> <li>◆ Støtter regjeringens forslag til forvaltningsreform</li> </ul>
Hordaland	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Foreslår å utrede strukturendringer for 5 kommunegrupper:</li> <li>◆ Austrheim, Lindås, Meland, Masfjorden, Radøy og Fedje.</li> <li>◆ Osterøy, Samnanger, Vaksdal og Arna bydel i Bergen.</li> <li>◆ Fjell, Sund og Øygarden.</li> <li>◆ Eidfjord, Granvin, Ulvik og Ullensvang.</li> <li>◆ Bømlø, Fitjar, Stord og Tysnes.</li> <li>◆ Sette av ressurser og vilje fra sentralt hold for å imøtase kommunenes utfordringer fremover</li> </ul>
S&F	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Foreslår for kommunene å utvikle mer forpliktende samarbeid som vertskommune eller samkommune med utgangspunkt i bo- og arbeidsområdene.</li> </ul>
M&R	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Stor interesse for å se på struktur i fylket som forutsetter videre satsing.</li> <li>◆ 7 kommuner har vedtak om strukturendringer.</li> <li>◆ Foreslår utredning av to interkommunale modeller for å være i forkant av en endring av regionsnivået; konsernkommune og regionkommune</li> </ul>
Sør-Trøndelag	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kommunene Ørland og Bjugn vedtatt sammenslutning</li> <li>◆ Videreføre satsingen i fylket gjennom samarbeid mellom lokal stat, KS og kommunene.</li> <li>◆ Utrede fordeler/ulempes ved interkommunalt samarbeid</li> </ul>
Nord-Trøndelag	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kjerne- eller senterkommunemodell for Stjørdal, Meråker, Frosta, Malvik, Selbu og Tydal.</li> <li>◆ Avvente evaluering av Innherred samkommune Levanger og Verdal i 2007</li> <li>◆ Samkommune mellom Steinkjer, Verdal og Inderøy</li> <li>◆ Utredning av samkommune eller kjernekommunemodell for Namsos, Overhalla, Fosnes, Flatanger og Namdalseid.</li> <li>◆ Utrede samkommune for Kolvereid, Rørвик og Leka,</li> <li>◆ Samkommune for Nærøy og Vikna</li> <li>◆ Samkommune for Lierne og Røyrvik.</li> <li>◆ Kjernekommune for Namsskogan, Grong og Høylandet</li> <li>◆ Vurdere samkommune mellom Mosvik og Leksvik, eller at Mosvik går mot Innherred.</li> </ul>
Nordland	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Grensejusteringer i flere regioner</li> <li>◆ 9 Salten-kommuner utreder struktur, frist 2006</li> <li>◆ Anbefaler videre prosesser i kommunene med tanke på struktur.</li> </ul>
Troms	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Utrede sammenslutning: Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg.</li> <li>◆ Målselv: vedtatt å utrede struktur spørsmålet.</li> <li>◆ Utrede Lyngen/Tromsø</li> <li>◆ Økt fokus på forpliktende interkommunalt samarbeid</li> <li>◆ Struktur som i dag</li> </ul>

Finnmark	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Grensejusteringer i 4 kommuner</li> <li>◆ Økt interkommunalt samarbeid</li> <li>◆ Kort sikt: Struktur som i dag, men foreslår omfattende strukturendringer i et 5-10 års perspektiv</li> </ul>
----------	---

## Resultater fra politisk behandling

Et vesentlig element i arbeidsmetoden i prosjektet har vært å utforske mulighetsrommet for den framtidige kommunen, for på den måten å synliggjøre hvilke inndelingsalternativer som kan være realistiske for kommunene. Alle kommunene ble utfordret til å klargjøre forskjellige framtidige modeller og foreta en prioritering av disse. Inndelingsalternativer handler ikke bare om nye sammensluttede kommuner, men også om ulike samarbeidsløsninger og det såkalte null-alternativet – status quo. Oppsummeringen av de kommunevise behandlingene kan deles i tre hovedkategorier:

Kategori A	Ønsker status quo – dagens situasjon ivaretar utfordringene
Kategori B	Ønsker samarbeid - kommuner som vil beholde kommunegrensene som i dag, men ser behov for ytterligere interkommunalt samarbeid.
Kategori C	Ønsker sammenslutning - kommuner som er åpne for å utrede sammenslutning med en eller flere kommuner i regionen.

Kommunestyrene ble bedt om å prioritere inndelingsalternativene. På bakgrunn av kommunestyrenes vedtak om inndelingsalternativer og prioritering av hvilke alternativ som vil være best for den enkelte kommune, er det mulig å se et klart mønster for hvordan kommunene vurderer struktur i forhold til framtidige utfordringer og forventninger fra innbyggerne.

Som førsteprioritet ser vi at 25 % av kommunene anser dagens kommunestruktur som tilfredsstillende, mens 53 % av kommunene ser utvidet interkommunalt samarbeide som nødvendig. 21 % av kommunene ønsker å utrede sammenslutning. Dette innebærer at omtrent 75 % av kommunene ikke anser status quo som et alternativ. F. eks har flere senter- og bykommuner signalisert at de av ”taktiske grunner” ikke vil ta initiativ, men er åpne dersom kommunene rundt ønsker det.

Over halvparten av de kommunene som primært ønsker status quo – kombinert med å videreutvikle det interkommunalt samarbeide, har signalisert i vedtak som har annet prioritet at de er åpne for sammenslutning.

Selv om 86 kommuner prioriterer sammenslutning eller er åpne for utredning av sammenslutning, ligger det ikke til rette for å lage nye kommunegrupper direkte ut fra disse. Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatene av kommunenes behandling av inndelingsalternativene som henholdsvis 1. og 2. prioritet<sup>23</sup>.

Kategori	A	B	C
<b>1.prioritet</b>	103 (25%)	224 (54%)	86 (21%)
<b>2.prioritet</b>		28	120

<sup>23</sup> N=413

Totalt sett gir dette et klart uttrykk for at kommunene ser at utfordringene er store, og at det vil bli nødvendig med nye tjenlige samarbeidsformer og også sammenslutninger for å møte utfordringene. På kort sikt ser kommunene for seg en utvikling og utvidelse av interkommunalt samarbeid, mens sammenslutning er en mer aktuell løsning på sikt.

I forhold til den problembeskrivelsen som prosjektet bygger på og som er klargjort i innledningen av rapporten, viser tabell ovenfor et hovedmønster som i stor grad underbygger prosjektets problemforståelse. Kommunestrukturen er av vesentlig betydning for kommunenes mulighet til å møte framtiden på en god måte.

### **Interkommunalt samarbeid**

I debatten har betegnelsen ”forpliktende interkommunalt samarbeid” vært benyttet. Dette begrepet har en annen karakter enn alle de ulike uformelle samarbeidsarenaene som kommunene allerede i dag benytter seg av. En finlesing av vedtakene bekrefter at kommunene forstår dette som et interkommunalt samarbeid med overgripende administrativ og politisk styring. En slik enhet kan yte tjenester innenfor flere oppgaver og funksjoner. Pr i dag ligger det ikke til rette for myndighetsoverføring mellom kommunene i lovverket.

54% av kommunene ønsker å styrke det interkommunale samarbeidet gjennom mer forpliktende løsninger.

Regionkommune, samkommune, konsernkommune og vertskommune er begreper som er utredet i de ulike fylkene og lagt til grunn for de kommunevise vurderingene. Som vist til i kap. 1 har begrepene noe ulik form og forståelse.

### **Behov for endring av rammebetingelser**

Kommunene ble også bedt om å klargjøre behov for endring av rammebetingelser for de ulike alternativene.

Som forutsetning for å gå inn i en sammenslutningsdiskusjon har kommunene satt opp ulike forhold som trenger avklaring. Kommunene har behandlet spørsmålet om endring av rammebetingelser med forskjellig tyngde og det er ulikt framstilt og vektlagt i prosjektrapportene. De ulike prosjektgruppene har imidlertid oppsummert de kommunevise vedtakene og gitt sin selvstendige anbefaling om det videre arbeidet.

Østfold kan nevnes som eksempel på et fylke hvor prosjektgruppen har fremmet forslag om en ny kommunestruktur under forutsetning av endrede rammebetingelser. Østfold har pekt på følgende:

- Kommunene skal fortsatt være generalistkommuner, som bl.a. innebærer at kommunene beholder sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer.
- Forslaget må ta hensyn til signalene om organisering av større folkevalgte regioner med langt større ansvar og myndighet enn dagens fylkeskommuner og signalene om å overføre ytterligere oppgaver til kommunene.
- Forslaget må også ta hensyn til følgende faktiske forhold:
  - Utviklingen innebærer at kommunenes oppgaver er blitt både utvidet og mer komplekse.
  - De fleste østfoldkommunene har også store utfordringene knyttet til vekst, særlig av økonomisk art.

- Utfordringene knyttet til identitet og forvitring av lokaldemokratiet.
- Stortinget overfører nye oppgaver til kommunene i betydelig omfang.

For en grundigere gjennomgang av kommunenes og prosjektgruppenes vurdering av rammebetingelser som bør endres eller være tilstede, vises det til de enkelte prosjektrapportene.

En oppsummering av de mest sentrale rammebetingelsene eller forutsetninger som kommunene har lagt til grunn for å vurdere behovet for en endret struktur er:

- De økonomiske og finansielle betingelsene for framtidens kommuner.
- Den framtidige oppgavefordeling.
- Det framtidige regionale nivå.
- Utbygging av infrastruktur.
- Tilrettelegging for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling, styrking av virkemiddelapparat og råderett over egne ressurser.
- Styrke lokaldemokratiet, grunnlovfeste lokaldemokratiet.
- Tilrettelegge for interkommunalt samarbeid.
- Færre lover og forskrifter, rettighetslover og statlig overstyring.
- Lokale/spesielle forhold: - Ikke fjerne statlige arbeidsplasser, opprettholde lokalsykehus. (utdypes ikke videre)

#### *1) De økonomiske og finansielle betingelsene for framtidens kommuner*

16 av 17 prosjektrapporter har pekt på nødvendigheten av å fokusere på de økonomiske rammebetingelsene for kommunene. Det legges vekt på at den økonomiske underdekning må rettes opp, og de økonomiske rammebetingelsene må gjøre det mulig å opprettholde et mangfold av kommuner.

Inntektssystemet må være forutsigbart og muliggjøre at alle kommunene kan løse de nødvendige oppgavene og bestå som egen kommune i framtida. I forbindelse med sammenslutning av kommuner må de nye kommunene beholde eventuelle effektiviseringsgevinster, og omstillingskostnader bør dekkes. De økonomiske rammebetingelsene må ikke bli dårligere ved færre kommuner. Framtidige statlige reformer må fullfinansieres og det bør åpnes for friere lokal beskatningsrett.

Fra kommunestyrevedtak i Stord: ”*Det må forventast at framtidig finansieringssystem for ein ny kommunestruktur sikrar akseptabel finansiering av pålagde og forventa produksjon av velferdsoppgåver og politisk handlingsrom i utvikling av lokalsamfunnet*”.

#### *2) Den framtidige oppgavefordeling*

Klargjøring av oppgavefordeling er framhevet i 16 av i alt 17 prosjektrapporter. En avklaring av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og en klar definering av hva som bør være det framtidige kommunale ansvarsområdet, framstår som en forutsetning for at kommunene vil gå videre i diskusjonen om ny kommunestruktur.

Det framgår fra rapportene at mange kommuner ønsker å ha ansvar for flere oppgaver enn dagens. Disse oppgavene overføres fra statlig og regionalt nivå. Kommunene kan f. eks ta et

helhetlig ansvar for oppgaver innen sosial, trygd, arbeid (NAV), samferdsel, næringsutvikling og videregående opplæring. Det understrekes imidlertid at det må følge tilstrekkelig med ressurser til nye oppgaver.

Noen rapporter peker likevel på at med dagens kommunestruktur har kommunene svært ulik mulighet til å påta seg nye oppgaver.

Prosjektgruppa i Finnmark melder at: ” *mange kommuner i dag ikke vil være i stand til å påta seg nye spesialiserte oppgaver – og særlig ikke om disse oppgavene fordrer spesialisert og høyt utdannet kompetanse. ....i denne forbindelse vil kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid være naturlige løsninger.* ”

### 3) *Det framtidige regionale nivå*

14 prosjektrapporter framhever nødvendigheten av å avklare et framtidig nytt regionalt nivå. Kommunene er ikke bedt om å ta stilling til et nytt folkevalgt regionalt nivå gjennom kommunestrukturprosjektet. Det har imidlertid kommet klart frem at kommunestruktur ikke kan diskuteres uten at de øvrige forvaltningsnivå blir berørt. Spesielt i en situasjon hvor KS har lansert nedleggelse av dagens fylkeskommuner og opprettelse av 7 til 9 folkevalgte regioner. Både avklaring av oppgavefordeling og ny regionstruktur vil bidra til at mange kommuner vil diskutere kommunesammenslutning med et noe annet utgangspunkt enn i det forliggende prosjektet. Mange kommuner går langt i å antyde kommunesammenslutning hvis det etableres større regioner og nye oppgaver flyttes fra regionalt nivå til kommunene.

### 4) *Utbygging av infrastruktur*

10 fylker har pekt på nødvendigheten av å utbedre infrastrukturen for at nye kommuner skal kunne fungere. Dette gjelder hele Nord-Norge, Trøndelag og Vestlandet. På Østlandet og Sørlandet er det bare Buskerud og Telemark som har framhevet infrastruktur som en vesentlig rammebetingelse for en ny kommunestruktur.

Infrastrukturprosjekter som det pekes på er først og fremst nye og bedre veier, bruer, tunneler og noen ferger. I tillegg til disse tradisjonelle tiltakene framheves IKT/bredbånd. Sogn og Fjordane vektlegger at kommunikasjoner og infrastruktur bør holde nasjonal standard.

### 5) *Tilrettelegging for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling, styrking av virkemiddelapparat og råderett over egne ressurser*

9 av prosjektrapportene har vært opptatt av kommunenes mulighet til å være en aktiv kraft i den lokale nærings- og samfunnsutvikling. I store deler av landet er befolkningsutviklingen bekymringsfull, og kommunene er opptatt av å tilrettelegge for et lokalt bærekraftig næringsliv. Mange kommuner ønsker en næringspolitikk som legger til rette for sysselsetting og aktivitet i kommuner og lokalsamfunn. Dette betinger både et godt virkemiddelapparat som har tilstrekkelige midler til å støtte opp om positive prosjekter, og en mulighet til å utnytte lokale ressurser som basis for næringsvirksomhet.

### 6) *Styrke lokaldemokratiet,*

4 prosjektrapporter peker på viktigheten av at lokaldemokratiet styrkes og videreutvikles. Noen ønsker at det lokale folkestyret grunnlovsfestes. Et sterkt lokaldemokrati med legitimitet og mulighet til å løse de oppgaver og funksjoner som den framtidige kommunen forventes å ha, blir pekt på som en forutsetning for den framtidige generalistkommunen.

7) *Tilrettelegge for interkommunalt samarbeid*

4 prosjektrapporter peker på tilrettelegging for interkommunalt samarbeid som en viktig rammebetingelse. Dette har sammenheng med at et flertall av kommunene ønsker å utvikle og utvide sitt interkommunale samarbeid. For at dette skal kunne skje på en mer effektiv måte, må det legges bedre til rette for dette gjennom et lovverk som ikke legger for store hindre. Noen rapporter peker også på at en godt utbygd infrastruktur, med blant annet bredbånd til kommunene og lokalsamfunnet for øvrig, er en viktig forutsetning for et velfungerende interkommunalt samarbeid.

8) *Færre lover og forskrifter, rettighetslover og statlig overstyring*

3 prosjektrapporter viser til at for mange lover og forskrifter og omfattende rettighetslovgiving gjør det vanskelig for mange kommuner å fungere som selvstendige politiske enheter. Den statlige overstyringen av kommunene er en trussel mot et reelt kommunalt sjølstyre.

Surnadal kommune uttrykker dette forhold på denne måten: *”Det er ein viktig debatt som no går om dei demokratiske maktstrukturane i framtidssamfunnet; vi meiner at makt må flyttast tilbake til politiske organ og vedtak flyttast nedover til ”rett” organ for å treffe avgjerder på vegne av folket”.*

Tingvoll kommune uttrykker det slik: *”Det er behov for en mye sterkere samordning og forenkling av statens styring overfor kommunene både sentralt og regionalt. Den fragmenterte styringa, et stadig mer komplekst regelverk og et økende byråkrati er et hinder for effektiv utnyttelse av ressursene og er ødeleggende for lokaldemokratiet”.*



## Kap. 4 - Vurderinger og anbefalinger

*Dette kapittelet er den sentrale koordineringsgruppas vurderinger og anbefalinger om veien videre.*

I Norge har generalistkommuneprinsippet vært lagt til grunn for dagens oppgaveløsning, et prinsipp som svært mange kommuner slutter opp om. Dette innebærer at alle kommunene skal løse dagens oppgaver, uavhengig av struktur. Forskjellen i størrelse mellom kommunene gjør at det er ulike forutsetninger for å løse oppgavene som kommunene er pålagt. I dag løses dette i stor grad gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid.

Generalistkommuneprinsippet har kommet under press gjennom en tilbakevendende debatt om mindre kommuners forutsetninger for å håndtere kompliserte og kostnadskrevende oppgaver. En eventuell innføring av nye interkommunale samarbeidsmodeller<sup>24</sup>, som gir et lovmessig grunnlag for overføring av forvaltningsmyndighet mellom kommunene, forsterker også presset mot generalistkommunen. Dette kan føre til en utvikling der det blir forskjeller i kommunenes oppgaveportefølje.

Utgangspunktet for prosjektet har vært **at kommunene skal** vurdere betydningen av egen kommuneinndeling og rammebetingelser knyttet til kommunestrukturen i forhold til mål om å:

- utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- yte gode og effektive tjenester til innbyggerne
- gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse
- sikre innbyggernes rettssikkerhet

### ***Kommunenes vurderinger: struktur og rammebetingelser***

Som vist i kapittel 3, skisserer kommunene selv omfattende behov for endringer på sikt, dersom de skal kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn og samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne. Kommunene uttrykker videre et udelt ønske om større grad av kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer.

25 prosent av dagens kommuner anser dagens struktur som tilfredsstillende, mens 53 prosent ønsker forpliktende samarbeidsløsninger. 21 % ønsker å utrede sammenslutningsalternativet. *Dette innebærer at ca 75 % av kommunene ser for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden.*

I etterkant av prosjektet har nærmere 40 kommuner i løpet av våren og sommeren 2005 søkt om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslutningsalternativer.

I dag gis det delvis kompensasjon for engangskostnader knyttet til selve sammenslutningen, fritak for enkelte statlige avgifter, og et inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslutningen, jf vedlegg 1. Kommuner har også fått støtte til ulike infrastrukturiltak i forbindelse med

---

<sup>24</sup> Høringsnotat KRD, 04.07.05

sammenslutningen. Kommunene vurderer ikke dagens økonomiske regime knyttet til økonomisk bistand som godt nok, og har i sine vurderinger varslet behov for en gjennomgang av disse, med vekt på å få synliggjort de omstillingsbehovene en sammenslutning skaper.

Kommunestrukturen i Norge preges av at det er svært ulike forhold med hensyn til bosetting, geografi og topografi. Prosjektet har også satt fokus på arealmessig store kommuner som kjennetegnes av spredt bosetting og synkende befolkning med skjev alderssammensetning. I disse kommunene er kommunen i tillegg viktigste arbeidsplass. Her påpeker kommunene at det ikke ligger til rette for sammenslutning, men at andre modeller kan være aktuelle for å sikre gode tjenester i årene som kommer, f.eks ved å knytte seg til sentra utenfor egen kommune.

I byområder med integrerte arbeids- og boligmarkeder er andre utfordringer mer presserende. Her skal sentrale samfunnsoppgaver knyttet til miljø, transport og arealdisponering løses innenfor områder som er splittet av mange kommunegrenser.

Kommunene har også skissert behov for endring av sentrale rammebetingelser, og at dette må på plass før eventuelt ytterligere endringer kan skje nedenfra. Dette gjelder blant annet vurderinger av inntektssystemet, endringer i regionsstrukturen og klargjøring av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

### **Mulige utviklingsscenarier**

Det er mulig å se for seg ulike utviklingsløp når det gjelder kommunestrukturen. Koordineringsgruppa diskuterer i dette avsnittet fire ulike modeller, som kan legges til grunn for en diskusjon om den framtidige organiseringen av kommuneforvaltningen:

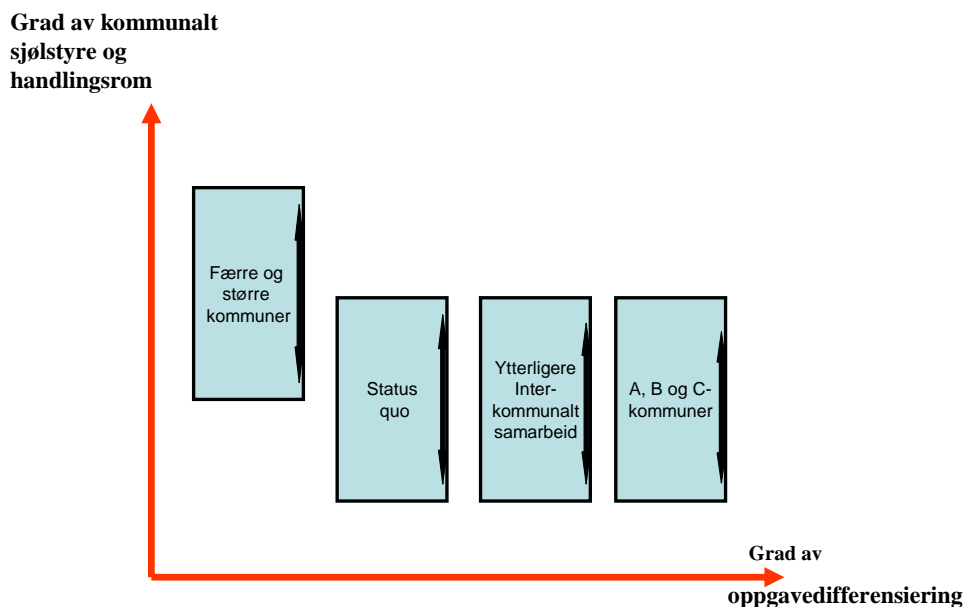
1. *Etablering av færre og større kommuner*
2. *Videreføring av status quo*
3. *Ytterligere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid*
4. *Oppgavedifferensiering mellom kommunene*

Modellene som diskuteres varierer langs flere dimensjoner. Kommunestørrelse varierer, ved at den i gjennomsnitt økes i modell 1, mens den i større grad holdes konstant i de øvrige modellene. Videre er det forskjeller i oppgavefordelingen mellom modellene. I modell 1 åpnes det for flere oppgaver til kommunene, modell 2 kan ha som implikasjon at det blir færre oppgaver til kommunene, mens oppgaveomfanget vil variere i de to siste modellene. En tredje dimensjon er knyttet til generalistkommuneprinsippet. Hittil har oppgaveløsningen i offentlig sektor vært basert på generalistkommuneprinsippet. I modell 4 fravikes dette, ved at ulike kommuner kan ha forskjellige oppgaver. Modellene varierer også når det gjelder graden av statlig styring – både i en gjennomføringsfase og etter at nye strukturer er etablert. Til sist vil modellene være knyttet til organiseringen av det regionale nivået på ulike måter.

En utvikling i retning av for eksempel økt oppgaveansvar kombinert med økt lokalt handlingsrom vil avhenge av i hvilken grad Stortinget og regjeringen ønsker dette. Samtidig vil valg av modell også kunne forstås som et spørsmål om tillit til sektorens gjennomføringskapasitet.

Blant kommunene er det store forskjeller i synet på spørsmålet om overføring av flere oppgaver.

## Mulige modeller for organisering av kommunesektoren.



### *Etablering av større og færre kommuner*

I denne modellen forutsettes det at alle kommunene i framtiden skal være i stand til å ha de samme oppgaver og ansvar overfor sine innbyggere. Færre og større kommuner vil gjøre det mulig å overføre flere oppgaver til kommunene enn det de har i dag. Prinsippet om nærhet bør fortsatt ligge til grunn. Generalistkommuneprinsippet videreføres og handlingsrommet for det lokale selvstyret øker. Modellen kan føre til at lokalpolitikken revitaliseres, og kan medføre en endring i de folkevalgte oppgave i retning av mer strategisk styring. En kommunesektor bestående av færre og større kommuner vil kunne innebære mindre behov for statlig styring og tilsvarende øke både enkeltkommuners og kommunesektorens samlede påvirkningsmulighet overfor staten.

Innenfor frivillighetslinja krever en slik modell klare statlige mål og virkemidler i en gjennomføringsfase. Koordineringsgruppa vil understreke at forhold som for eksempel geografi og nærhet til tjenester må tas med i vurderingen av hensiktsmessigheten ved å endre strukturen alle steder i landet. Også eventuelle konsekvenser for forholdet mellom folkevalgte og innbyggerne må vurderes.

### *2. Dagens struktur videreføres: status quo*

Modellen legger til grunn at dagens struktur, oppgavefordeling og rammebetingelser i stor grad videreføres. Prinsippet om lokal frivillighet knyttet til strukturendringer vil kunne videreføres innenfor dagens generalistkommunemodell, med interkommunale samarbeidsløsninger der det er nødvendig. Ytterligere overføring av oppgaver til sektoren vanskeligjgjøres på grunn av de store strukturvariasjoner. Det er ulik oppfatning blant lokalpolitikkerne om det er ønskelig å påta seg ytterligere oppgaver. Samtidig er flere av kommunesektorens rammebetingelser under diskusjon, som for eksempel revidering av

inntektssystemet, regionstrukturspørsmålet og NAV-reform. Dette vil kunne påvirke kommunene mulighet til å videreføre dagens struktur, og dermed realismen i en videreføring av status quo.

I en modell der kommunene går inn for videreføring av status quo, er det grunn til å anta at både enkeltkommuners påvirkningskraft og kommunesektorens samlede påvirkningskraft på sikt vil svekkes.

### *3. Omfattende forpliktende samarbeid*

De aller fleste kommuner samarbeider med andre kommuner på ulike områder. Samtidig samarbeider svært få på områder som krever forvaltnings- og myndighetsutøvelse. Vel halvparten av dagens kommuner har i sine vedtak gitt uttrykk for både behov og politisk ønske om ytterligere forpliktende samarbeid mellom kommunene på områder som krever myndighetsutøvelse. KRDs høringsforslag til nye interkommunale modeller<sup>25</sup> vil i stor grad gi kommunene et lovmessig grunnlag for å inngå et slikt samarbeid. Gjennom etablering av selvstendige, samarbeidende rettssubjekter eller gjennom myndighetsoverføring på ulike områder, vil kommunenes behov for kompetanse og ressurser kunne dekkes gjennom slike samarbeid.

Med omfattende kommunesamarbeid bevares generalistkommunen likevel, formelt sett. Et omfattende system av samarbeidende kommuner på områder med myndighetsutøvelse vil utfordre kommunenes mulighet for lokaldemokratisk styring og kontroll ved at viktige beslutninger legges utenom kommunestyrene. Dette vil dermed kunne bidra til å svekke generalistkommuneprinsippet.

Et system med omfattende interkommunale løsninger vil kunne øke statens behov for styring i en etableringsfase. Samtidig vil kommunenes samlede påvirkningsmuligheter overfor staten kunne reduseres på grunn av økte forskjeller i reelt oppgaveomfang mellom kommunene.

### *4. Oppgavedifferensiering*

Oppgavedifferensiering innebærer at en forlater generalistkommuneprinsippet som har ligget til grunn for oppgaveløsningen i kommunesektoren. Konsekvenser av oppgavedifferensiering som prinsipp er allerede utredet<sup>26</sup>. En mulig utvikling i retning av A-, B- og C-kommuner med ulike oppgaver og ansvar kan illustrere en slik kommunemodell. Som Agenda har redegjort for, vil en kunne dele oppgaveløsningen for kommunesektoren i tre kommunegrupper:

- ◆ *A-kommuner* vil være store kommuner med utvidete myndighets- og ansvarsoppgaver, gjennom overtakelse av fylkeskommunale og statlige oppgaver
- ◆ *B-kommuner* vil være kommuner med tilsvarende oppgaver som dagens generalistkommune
- ◆ *C-kommuner* vil være kommuner med færre oppgaver, som for eksempel kommuner i uttynningssamfunn, som på grunn av mangel på kompetanse vil måtte overføre spesialistoppgaver og oppgaver som krever økonomisk bærekraft til nærliggende kommuner

---

<sup>25</sup> Høringsnotat om vertskommune og samkommune, dato 4.7.05

<sup>26</sup> Agenda, Bør kommunene har forskjellige oppgaver, 2005

Et argument for differensiert oppgavefordeling er at systemet vil gi økt fleksibilitet og tilpasning til ulike forutsetninger som geografi og befolkningsgrunnlag. Lokalpolitikken vil kunne revitaliseres gjennom større oppgaveansvar, der det er mulig. Samtidig vil oppgavedifferensiering som system kunne avlaste behovet for interkommunalt samarbeid og dermed styrke kommunestyret som lokaldemokratisk organ ved at færre oppgaver legges til interkommunale organer utenfor kommunestyret.

På den andre siden vil det parallelt kunne utvikle seg et system av A- og B-politikere hvor kommuner med flest oppgaver vil ha større gjennomslagskraft og tyngde. Sett i forhold til borgernes stemmegivning, vil det være et demokratisk problem at stemmene ved lokalvalgene får ulik betydning.

Et differensiert oppgavesystem vil kunne innebære tap av oversiktighet, og gi styringsutfordringer for staten. Dagens styringsregime må endres, for eksempel kommuneloven, inntektssystemet, KOSTRA og styringssystemer for tilsyn og kontroll. En utfordring vil være å etablere et styrings- og finansieringssystem som oppfattes som rettfærdig for alle kommunene.

Et system med differensiert oppgavefordeling vil forutsette relativt omfattende statlig styring i etableringsfasen. Når enkeltkommuner avlastes for oppgaveansvar, må det lages kriterier for å avgjøre hvor ansvaret skal plasseres. Når et nytt regime er etablert, vil det kunne innebære mindre behov for statlig styring fordi oppgaveporteføljen vil være tilpasset den enkelte kommunes forutsetninger. Den enkelte kommune vil dermed kunne få større innflytelse på oppgavene i sin portefølje når denne er etablert. Samtidig vil sektorens samlede påvirkningsmulighet kunne svekkes når et system med differensiert oppgavefordeling er på plass i en fragmentert sektor.

### ***Koordineringsgruppas oppsummering***

På bakgrunn av prosessen i kommunene og vurdering av mulige utviklingsscenarier vil koordineringsgruppa oppsummere følgende:

1. Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.
2. Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.
3. Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig.

### ***Koordineringsgruppas anbefalinger om den videre prosess***

Kommunestrukturprosjektet har vært ledet av administrasjonen i henholdsvis KR D og KS. Koordineringsgruppas mandat, utover å styre prosjektet, har vært å koordinere og tilrettelegge innspill fra prosjektgruppene til politisk behandling i KS og regjeringen.

Koordineringsgruppa legger til grunn for diskusjonen om den framtidige organiseringen av offentlig sektor at målet er å sikre innbyggerne gode og effektive tjenester, gode muligheter for demokratisk deltakelse, utvikle levedyktige lokalsamfunn og sikre innbyggernes

rettsikkerhet. Koordineringsgruppa mener at prinsippet om generalistkommunen bør videreføres så langt det er mulig.

Koordineringsgruppa mener det er viktig at KRD og KS samhandler både politisk og administrativt om den videre prosessen. Felles standpunkter vil øke muligheten til å finne gode løsninger. Det er avgjørende at kommunesektoren gis nødvendig innflytelse på veivalgene og utgangspunktet om at beslutninger best fattes nær brukeren må veie tungt i planleggingen av en hensiktsmessig forvaltningsstruktur.

## Vedlegg

### Økonomiske rammebetingelser og incentiver ved kommunesammenslutninger

Det finnes i dag ulike økonomiske rammebetingelser og incentiver til kommunesammenslutninger. De kan deles i to grupper: lovbestemte rammebetingelser og øvrige virkemidler knyttet til kommunesammenslutning.

#### *1 Lovbestemte rammebetingelser*

De lovbestemte rammebetingelsene kan deles i tre: inndelingstilskudd, kompensasjon for engangskostnader og fritak for enkelte statlige avgifter.

*Inndelingstilskuddet* innebærer at kommuner som slutter seg sammen ikke skal få reduserte statlige rammeoverføringer som følge av sammenslutningen. Inndelingstilskuddet består av basistilskudd og antall eventuelle regionaltilskudd som de tidligere kommunene mottok. Inndelingstilskuddet opprettholdes i sin nåværende form i de første 10 årene etter sammenslutningen, og trappes deretter ned med 1/5 i hvert av de 5 påfølgende årene.

Det er i inndelingslova lovfestet at kommuner som slutter seg sammen skal få *delvis kompensasjon for engangskostnader* som er direkte knyttet til sammenslutningsprosessen. Ved de siste kommunesammenslutningene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader som følger av sammenslutningsprosessen. Eksempler på engangskostnader som er blitt kompensert ved kommunesammenslutninger er lønn og kostnader knyttet til prosjektleder, møteutgifter til fellesnemnd, frikjøp av tillitsvalgte, prosessamlinger, informasjonskostnader og utgifter til IKT.

Av inndelingslova fremgår det videre blant annet at kommuner som slutter seg sammen skal få *fritak for enkelte statlige avgifter*. De skal ikke betale dokumentavgift, tinglysningsgebyr eller omregistreringsavgift i forbindelse med disposisjoner som er en direkte følge av sammenslutningen.

#### *2 Øvrige økonomiske virkemidler som skal stimulere til sammenslutning*

Kommunal- og regionaldepartementet har hittil hatt følgende virkemidler tilgjengelige: støtte til ulike infrastrukturtiltak som bredbånd, samferdselsprosjekter og andre infrastrukturtiltak; støtte til utredninger, støtte til informasjon og folkehøringer, og til prosessveiledning for kommuner som har hatt særskilt behov for det.

*Støtte til bredbånd:* I enkelte områder som vurderer eller ønsker å vurdere kommunesammenslutninger vil bredbånd kunne bidra til å redusere avstandsulemper og legge til rette for effektive og tilgjengelige tjenester. Flere kommuner har fått støtte til bredbånd i forbindelse med sammenslutningsprosesser.

*Samferdselsprosjekter og sammenslutning:* I flere områder der kommunene vurderer sammenslutning er det forutsatt at et samferdselsprosjekt realiseres for at sammenslutningen gjennomføres. Det kan være ønskelig for departementet å bidra til å dekke et eventuelt behov for toppfinansiering av et begrenset omfang over skjønnsmidlene. Flere kommuner har fått tilsagn om støtte til samferdselsprosjekter.

*Støtte til øvrig infrastruktur:* Departementet har også åpnet for støtte til øvrige prosjekter relatert til infrastruktur ved kommunesammenslutninger. I tillegg til bredbånd og samferdselsprosjekter som beskrevet over, kan det for eksempel være aktuelt å gi støtte til etablering av servicekontor i forskjellige deler av den nye kommunen, noe som flere kommuner har fått tildelt.

Støtten til infrastruktur ble gjort tidsavgrenset, slik at kommuner som ønsket støtte til infrastruktur, måtte søke om dette innen 1. juli 2005.

*Støtte til utredninger:* Utgangspunktet for utredninger om kommunesammenslutninger er at kommuner på frivillig grunnlag ønsker å utrede fremtidig kommuneinndeling i et område som svar på de utfordringene kommunen står overfor. En rekke kommuner fikk i perioden frem til *Framtidens kommunestruktur*-prosjektet høsten 2003 støtte til utredninger. Det ble ikke gitt støtte til slike utredninger i prosjektperioden.

Dersom kommuner etter å ha vært gjennom kommunestrukturprosjektet ønsket å foreta ytterligere konsekvensutredninger av et konkret inndelingsalternativ, åpnet departementet for dette i januar 2005. Disse utredningene skulle være av en svært konkret art. Departementet støttet slike enkeltutredninger med inntil 100 000 kr pr. kommune som inngikk i alternativet som ble utredet. Der for eksempel tre kommuner eller flere inngår, legges det inn et ekstrabeløp pr. utredning på 100 000 kr.

Betingelser knyttet til en slik utredning var flertallbeslutninger i kommunestyrene og forpliktende behandling av utredningsresultatene i ettertid. Utredningen skulle gjennomføres raskt, slik at det skulle være mulig å slutføre prosessene innen utgangen av 2005. Det ble varslet at kommuner som ønsket slik støtte, måtte gjøre kommunestyrevedtak om dette innen 1. juli 2005.

#### *Økonomisk støtte til informasjon og folkehøringer, og til prosessveiledning*

Kommunene som utreder bør også gjennomføre folkehøringer for å innhente innbyggernes syn på sammenslutning. Det er ikke et krav at folkehøringer må skje i form av folkeavstemminger. Inndelingsloven sier at folkehøringer også kan skje gjennom opinionsundersøkelser, spørreundersøkelser, møter eller på andre måter. Fra 2003 ble det innført to nye tiltak som skulle forbedre kommunenes muligheter til å gjennomføre prosessene i tilknytning til en vurdering av sammenslutning på en best mulig måte:

1. Hver kommune som har deltatt i utredningen vil etter søknad kunne motta støtte med inntil 100 000 kroner til informasjon og folkehøring.
2. Det ble også åpnet for at områder med kommuner som har særskilt behov for ytterligere bistand til prosessveiledning kan søke om dette.