



PROSJEKTPLAN FOR GJENNOMFØRING AV KOMMUNEREFORMEN I SØR-TRØNDELAG 2014-2017

Et flertall på Stortinget slutta seg 18. juni 2014 til Regjeringens forslag om gjennomføring av en kommunereform i perioden 2014-2017. Fylkesmannen har fått i oppdrag å være tilrettelegger og koordinator for prosessene, og KS er forutsatt trukket inn og gitt en viktig rolle i gjennomføringen av reformen.

Denne prosjektplanen viser hvilke rammer som reformen i Sør-Trøndelag skal følge. Planen skal forankres på oppstartsmøte med kommunene 26.08.14 og i KS fylkesmøte samme dag. Planen vil ved behov bli revidert underveis i perioden i dialog med kommunene. Planen er basert på at det er kommunene som har selv ansvar for lokale prosesser, men det tas et felles fylkesgrep i fylket (koordinert med nabofylkene) for å oppnå en helhet i regionen og hensiktsmessig koordinering på tvers av kommunene av alle prosesser som skal gjennomføres.

1. MÅL OG RAMMER

1.1 Oppdrag og bakgrunn

Regjeringen la 14. mai 2014 fram kommuneproposisjonen 2015, som inneholdt en meldingsdel om kommunereformen. Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni, der det ble gitt bred politisk tilslutning til at det er behov for endringer i kommunestrukturen, målene for en reform og økonomiske virkemidler. Prosessene skal startes opp høsten 2014.

Stortinget slutta seg til at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Regjeringens oppdragsbrev ble sendt til Fylkesmennene 24.06.2014 (vedlagt). Fylkesmennene skal være tilretteleggere og koordinator i prosessene. Det er forutsatt at KS trekkes inn i gjennomføringsarbeidet. KS må i tillegg få mandat for sitt arbeid fra sine medlemmer.

Godkjent av KS fylkesmøte 26.08.2014

1.2 Mål

Et bredt flertall på Stortinget har slutta seg til at det er behov for at det skjer endringer i kommunestrukturen. Reformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Følgende overordna mål er fastsatt for reformen:

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

1.3 Overordnede rammer:

Kommunalreformen består sett fra et nasjonalt perspektiv av fire deler:

- a) Oppgaver; det ses på muligheten for desentralisering av oppgaver fra fylkeskommunene, fra regional statsforvaltning og interkommunale oppgaver.
- b) Struktur; det er både kommune- og fylkesinndelingen som er til diskusjon, men også inndelingen av statsforvaltningen.
- c) Styring; det ses både på modeller/regelverk for intern organisering/styring av kommuner, det ses på lovregulering av oppgaver oppgaver til fylkeskommuner/staten/hovedstaden, det ses på prinsippene for statlig styring av kommunene og det ses på rammene for styring av kommunal forvaltning (kommunelov, særlover).
- d) Finansiering; Det blir sett på finansiering av kommunene, inntektssystemet skal gjennomgås i 2017 og det er lagt inn flere virkemidler for omstilling/kompensasjon i selve reformgjennomføringen.

Dette vil til sammen danne rammene for prosjektet i Sør-Trøndelag. I tillegg er følgende forhold viktige for prosessene i fylket:

- krav til tidsplan er fastlagt i Stortingets vedtak, jf pkt 4 under.
- økonomiske virkemidler er fastlagt fra Regjeringen.
- Fylkesmannen og KS skal samarbeide om opplegget for regionale prosesser.
- Regionalt må Fylkesmannen og KS sette inn nødvendige ressurser i form av økonomi og personressurser.
- Det skal legges til rette for prosesser på tvers av fylkesgrenser der det er ønske om det.
- Det er ikke ønskelig å gjennomføre tradisjonelle sammenslåingsutredninger. Regjeringen vil tilrettelegge standardiserte faktaoppsett som kommunene kan bruke, og vil ellers tilby også andre verktøy (prosessveileder, spørreskjema) til bruk for å oppnå gode prosesser. Fylkesmennene skal kunne vurdere å støtte utredning av *særskilte* problemstillinger i et fylke.

Godkjent av KS fylkesmøte 26.08.2014

Andre viktige prinsipper som ligger til grunn for kommunalreformen:

- Videreutvikling av generalistkommunesystem med like grunnoppgaver til alle kommuner. Dersom resultatet av lokale strukturprosesser blir en svært heterogen kommunestruktur med kommuner av svært varierende størrelse, er det sagt at spørsmålet om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering hvor de største kommunene kan få nye oppgaver blir aktualisert.
- Det er ønskelig med sterkere og mer geografisk funksjonelle generalistkommuner både i distriktet og rundt storbyene
- Lange avstander og ønske om nærhet kan sikres gjennom lokalstyrer, kommunedelsorganisering, lokale servicekontor og andre interne organisasjonsløsninger.
- For å finne gode løsninger må det bl.a. tas hensyn til spredt bosettingsmønster, reiseavstander og etablerte identitetsområder.

2. OMFANG OG AVGRENSING

- Prosjektet skal sørge for at alle kommunene gjennomfører utredninger i hht til Stortingets vedtak og Regjeringens mandat, og går gjennom prosessen med diskusjon/vurdering/vedtak innen våren 2016.
- Prosjektet varer fra høst 2014 til høst 2016.
- I tillegg til sammenslutning av eksisterende kommuner, kan grensejusteringer og oppdeling av kommuner være aktuelt. Stortinget har også åpna for at fylkesgrensene kan vurderes.
- Prosjektet vil danne grunnlaget for fylkesmannens egen oppsummering/anbefaling til Regjeringen som skal gjøres høsten 2016.
- I perioden 2017-2020 vil det komme en fase med gjennomføring av selve kommunesammenslutningene, og dette vil kreve et eget prosjektarbeid.

3. ORGANISERING OG ROLLER

Kommunereformen forutsetter at hver enkelt kommune lager en prosjektorganisasjon som får ansvaret for lokale prosesser i egen kommune, og som samarbeider med nabokommunene og med fylkesprosjektet.

Fylkesprosjektet «kommunereformen i Sør-Trøndelag» har følgende organisering og rollefordeling:

- a) Oppdragsgiver: Regjeringen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet**
- Gir prosjektmandatet til Fylkesmennene, jf. brev av 24.06.2014.
 - Skal motta underveisrapportering og sluttrapport fra Fylkesmennene og oppsummere dette i en melding til Stortinget.
 - Ansvar for følgeevaluering av reformen.

b) Prosjektansvarlig (PA): Fylkesmannen i Sør-Trøndelag v/fylkesmann Jørn Krog

- Faglig og økonomisk ansvar for gjennomføring ihht Regjeringens oppdrag.
- Påse samsvar mellom prosjektplan og mål/framdrift.
- Leder av Fylkeskoordineringsgruppa.
- Ansvar for ekstern kommunikasjon om prosjektet.
- Sørger for klare rammer for PL.
- Ansvarlig for prosjektets oppsummering og endelige anbefaling.

c) Prosjektledelse (PL): Fylkesmannen i Sør-Trøndelag v/Alf Petter Tenfjord

- Har et operativt ansvar for prosjektet.
- Ansvar for prosjektplan og oppfølging av denne.
- Følger opp kritiske suksessfaktorer.
- Sørge for at PA gis et kvalitetssikret underlag ved beslutningspunkter og møter med koordineringsgruppen.
- Analysere sterke og svake sider, trusler og muligheter.

d) Prosjektmedarbeidere:

- Medarbeidere hos Fylkesmannen og KS, som bidrar inn i et prosjektsekretariat ledet av PL.
- Klargjøring av tidsressurser som skal bidra inn i sekretariatet, skal skje i et samarbeid mellom Fylkesmannen og KS.
- Enkeltressurser kan knyttes til sekretariatet etter behov.

e) Fylkeskoordineringsgruppe: Dette er en rådgivende gruppe for PA.

- Ledes av PA.
- Koordineringsgruppen består av fylkesstyret i KS, politisk valgte ledere i fylkets regionråd (Trondheimsregionen, Fosen, Orkdal, Værnes og Fjellregionen) og fylkesrådmannen.
- Gruppa skal bidra til å se helhet, koordinere interesser og samkjøre prosesser fram mot 2016.
- Gruppa skal understøttes av prosjektsekretariatet, og kalles inn skriftlig med sakliste og forslag til vedtak.

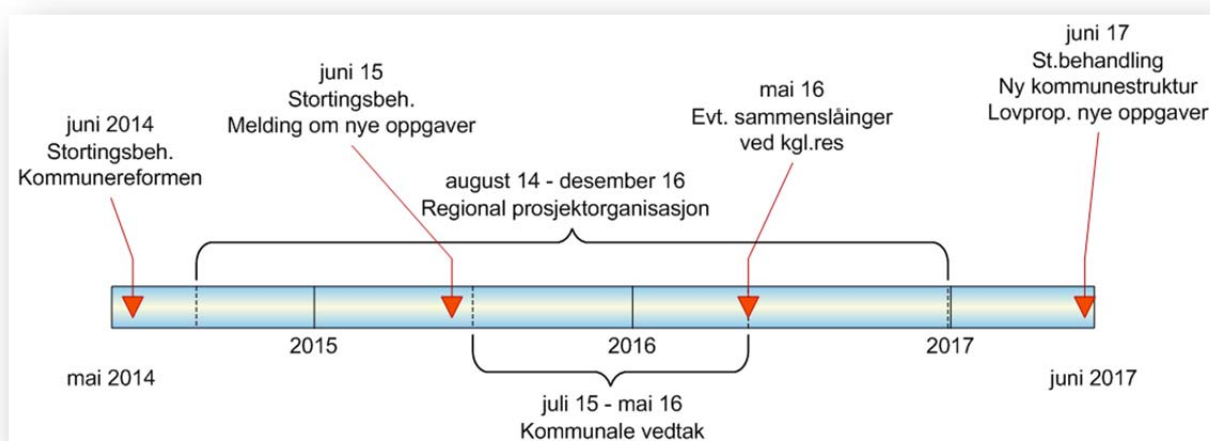
f) Andre bidragsytere

Regjeringen har forutsatt at Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) skal kunne bistå prosessveilederne i de enkelte fylkene, både om erfaringer fra tidligere sammenslutninger og om råd når det gjelder organisering av de lokale prosessene.

4. MILEPÆLER

Stortinget har slutta seg til følgende tidsplan som Regjeringen har foreslått:

Godkjent av KS fylkesmøte 26.08.2014



Disse milepælene danner rammene for prosessene i Sør-Trøndelag. Inndelt i faser blir prosessen slik:

Faser i kommunestrukturprosessen	Hovedinnhold
1. Oppstartfase fram til 1. september 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Avklaring av reformens innhold og verktøy. Oppdragsbrev fra Regjeringen - Etablering av prosjektorganisasjon i fylket, dialog med KS og nabofylker - Oppstartskonferanse med ordførere og rådmenn med forankring av prosjektplan og milepæler
2. Dialogfase fra september 2014 til februar 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Avklaringer av geografiske retningsvalg på bakgrunn av tilrettelagt kunnskapsgrunnlag og prosesser i enkeltkommuner og mellom kommuner
3. Utrednings- og utviklingsfase – to spor	<ul style="list-style-type: none"> - Gjennomføring av avgrensa konsekvensanalyser/utredninger (utfra nasjonale mål og kriterier). - Forberedelse av sammenslåing
4. Beslutningsfase i kommunene 2015/vår 2016	<ul style="list-style-type: none"> - To spor; a) kommuner som vil vedta sammenslåing innen høsten 2015 og b) kommuner som vil fatte vedtak våren 2016.

Etter prosjektets avslutning skjer følgende:

- Oppsummering fra Fylkesmannen og nasjonale vedtak høsten 2016/våren 2017.
- Gjennomførings- og iverksettingsfase 2017 – 2020 ihht gjeldende lovbestemmelser om kommunesammenslåinger/grensejusteringer.

5. RISIKOANALYSE

Følgende faktorer er viktig å ha en løpende vurdering av status for, og kunne sette inn avbøtende tiltak:

- Samarbeidet mellom Fylkesmannen og KS må fungere godt for å lykkes.
 - Vi må tilrettelegge gode arenaer for kommunene å diskutere på, og tilby bistand både til kunnskapsgrunnlag og prosesser.
 - Kommunereformen må gis systematisk og gjentatt oppmerksomhet på fellesarenaer.
 - Vi må være tilstede ute i hver enkelt kommune og regionrådene.
- Vi må få mobilisert hver enkelt kommuneledelse, og bidra til en god rolledeling mellom politikere og administrasjon.
 - Vi må unngå at det blir «rådhusorientering» og at man heller er opptatt av kvalitet/bærekraft i tjenesteproduksjon, og styrking av kommunenes funksjoner som samfunnsutviklere og som arena for lokaldemokrati.
 - Vi må få fram at dette først og fremst er en politisk oppgave, som krever lederskap, mot og kløkt.
 - Vi må unngå at det blir for stort utredningsfokus.
- Det er ønskelig med en åpen og mulighetsorientert debatt.
 - Vi må bidra til at kommunene ser langt nok fram i tid. Løsningene som nå velges skal stå seg og dekke innbyggernes behov minst i de neste 50 åra.
 - Vi må peke på mulighetene og hvordan offentlig forvaltning kan bidra til et slagkraftig og konkurransedyktig Trøndelag.
 - Vi må bidra til å fokusere på samspill og samhandling, heller enn makt og motmakt.
- Ansatte i kommunene og aktører innenfor næringsliv og andre sentrale samfunnsaktører regionalt og kommunalt, må trekkes aktiv inn.
- Informasjon, formidling og kontakt med media må vies særskilt oppmerksomhet.
- Både i hver enkelt kommune og på fylkesnivå, må det settes av nødvendige økonomiske og personellmessige ressurser til å legge til rette for gode prosesser og kunnskapsgrunnlag.
- Vi må sikre et helhetlig perspektiv både i eget fylke og sammen med nabofylkene
 - Sikre parallelle løp i kommuneprosessene.
 - Sikre samordning over fylkesgrensene.
 - Prosessen blant kommunene i Trondheimsregionen er en sentral premiss for prosessen/resultatet i de andre kommunene i begge Trøndelagsfylkene.
 - Prosessen som tilrettelegges fra fylkesperspektivet, må hele tiden ha god forankring i kommunen, være kvalitetssikret og ta opp i seg behovet for endring.

6. GJENNOMFØRING

2.1 Kunnskapsgrunnlag og vurderingskriterier

Det er ikke mulig å utrede seg fram til et «rett» svar på kommunereformen. Det er imidlertid nødvendig å ha et kunnskapsgrunnlag både for å se utfordringsbildet/behovet for reform, kunne vurdere ulike alternativer for sammenslåing og se konsekvenser/muligheter av dette.

Departements/fylkesnivået vil bistå kommunene med verktøy til dette, veiledere til prosessgjennomføring og verktøy til bruk i innbyggerdialog. Fylkesmennene skal vurdere å gi støtte til dette, utover det som stilles til rådighet fra sentralt hold.

Et sentralt utgangspunkt for hva man trenger kunnskaper om og hvordan situasjonen i dag og framover konkret skal vurderes i ulike kommuner, er ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur. Disse er viktig for å kunne analysere/vurdere krav til robusthet i befolkningsgrunnlag, kompetanse og kapasitet, og hva som skal til for at en kommune ivaretar sine roller/oppgaveløsning:

a) Kriterier for kommunene

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

b) Kriterier for staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Disse kriteriene vil bli mye brukt og blir dermed sentrale i diskusjonene i Sør-Trøndelag. Kriteriene er utdypet i vedlegg 2.

6.2 Aktiviteter i prosjektet

Fase 1: Oppstartfase fram til 1. september 2014			
Tiltak	Beskrivelse	Tidspunkt	Ansvar
Etablere fylkesprosjekt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Avklare roller ihht oppdragsbrev fra Regjeringen ➤ Etablere prosjektorganisasjon ➤ Prosjektplan inkl. valg av tilnærming, konkretisere rammebetingelser ➤ Forberede faktagrunnlag (herunder vurdere et debattheft og hvilke problemstillinger som ev skal utredes for mange/alle kommuner) og prosessverktøy ➤ Dialog med nabofylker om samordning av prosesser (møte med hvert enkelt fylke) ➤ Etablering av fylkeskoordineringsgruppe ➤ Forankring hos kommunene /KS (KS har styremøte 18.08, rådmannsutvalg 19.08 og fylkesmøte 26.08) 	Så mye som mulig før 1. september	FM i dialog med KS KS
Oppstartskonferanse for reformarbeidet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ For rådmenn/ordførere/opposisjonsleder 	26. august	FM i dialog med KS
Oppdragsbrev til kommunene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Konkretisere oppdraget og forventningene til lokale/regionale prosesser og organisering ➤ Klargjøre tilbud om støtte fra fylkesnivået til kunnskapsgrunnlag, saksgrunnlag og selve prosessarbeidet ➤ Milepæler og framdrift 	Sendes ut etter 26. august	
Dialog med kommunene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delta på forespørsel hos alle kommuner og regionråd ➤ Særskilt fokus på sikring av samordning med og innad i Trondheimsregionen 	Møter juni-august 21-22/8	

Fase 2 – første dialog - fra september 2014 til februar 2015			
Tiltak	Beskrivelse	Tidspunkt	Ansvar
Etablere lokale/regionale prosesser	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hver enkelt kommune forutsettes å ha en prosjektorganisasjon, bredt sammensatt politisk/administrativt og med en forankra mandat/plan for organisering/ressurser/involvering/kommunikasjon. Klargjøring av kunnskapsgrunnlag ➤ Prosessen i enkeltkommuner og hos naboer må samkjøres. ➤ Diskusjoner/prosesser skal ende ut i kommunestyrevedtak om geografisk retningsvalg, behov for kunnskap mv 	September Bestilling til kommunene kommer	
Støtte til kommunene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ FM og KS har møter med hver enkelt kommune og vil delta i 	September og oktober	

Godkjent av KS fylkesmøte 26.08.2014

	kommunestyre/regionråd ➤ Klargjøring av kunnskapsgrunnlag og krav til robusthet		
Forankring og orientering	➤ Klargjøre samarbeid med statsetatene ➤ Møte på fylkesplan med fagforeninger ➤ Møte med sentrale næringslivaktører	Snarest etter 26. august	
Informasjon og kommunikasjon	➤ Det må lages en kommunikasjonsstrategi inkl innbyggerdialog ➤ Eget møte med media på landsdelsnivå (Nrk og Adresseavisen)	Snarest etter 26. august	

Fase 3 – Utrednings- og utviklingsfase			
Tiltak	Beskrivelse	Tidspunkt	Ansvar
Avklaring av oppgaver for kommunene	➤ Avklaring gjennom ekspertutvalg og framlegg fra Regjeringen til Stortinget ➤ Utredninger om regionnivå foretas på nasjonalt nivå	Våren 2015	Regjeringen
Begrenset utredningsarbeid lokalt og regionalt	➤ Gjennomføre analyser/utredninger utfra kommunenes beslutninger om geografisk samarbeidsretning, samt problemstillinger som er fylkesdekkende/dekkende for mange kommuner ➤ Forberedelse av sammenslåing for kommuner som ønsker å fatte vedtak om sammenslåing allerede høsten 2015		
	➤		

Fase 4 – Beslutningsfase høsten 2015-våren 2016			
Tiltak	Beskrivelse	Tidspunkt	Ansvar
Beslutninger i kommunestyrene	➤ På grunnlag av framlagt sak om sammenslutning ➤ To faser, enten vedtak høsten 2015 eller våren 2016	Høsten 2015 og våren 2016	
	➤		

7. RAPPORTER

- Statusrapporter for fylkesprosjektet vil bli utarbeidet til fylkeskoordineringsgruppen og gjort tilgjengelig på Fylkesmannens hjemmeside.
- Sluttrapport fra Fylkesmannen høsten 2016

8. Økonomi og ressurser

- Fylkesmannen får tilført ressurser til en prosessveileder i hvert enkelt fylkesmannsembete i prosjektperioden. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vil ha

Godkjent av KS fylkesmøte 26.08.2014

en prosjektleder i dette arbeidet, men vil bruke flere interne ressurser til selve arbeidet.

- Regjeringen har satt av nasjonale midler til kommunereformen, som KS kan søke om midler fra.
- Fylkesmannen kan be Kompetansesenteret for distriktsutvikling bistå prosessveilederne.

Godkjent av KS fylkesmøte 26.08.2014

Vedlegg 1: Oppdragsbrev til Fylkesmennene



Ifølge liste

Deres ref	Vår ref	Dato
	14/4942-2	24.06.2014

Kommunereform - Oppdragsbrev til Fylkesmannen

Regjeringen la 14. mai 2014 frem kommuneproposisjonen 2015 som inneholdt en meldingsdel om kommunereformen. I meldingsdelen beskrives viktige utviklingstrekk, mål for reformen, en plan for gjennomføringen av reformprosessen og virkemidler i reformen.

Kommunal- og forvaltningskomiteen la 12. juni frem sin innstilling (Innst. 300 S (2013–2014)) om kommuneproposisjonen 2015. Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni. Stortingets behandling viser at det er flertall på Stortinget for en reform. Det er også bred politisk tilslutning til at det er behov for endringer i kommunestrukturen, målene for reformen, og at prosessene skal starte opp til høsten. Det er også enighet om de økonomiske virkemidlene.

Statsråden vil over sommeren invitere alle landets kommuner til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Fylkesmannens rolle i kommunereformen

Regjeringen ønsker at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen, og ser det som ønskelig at Fylkesmannen samarbeider med KS regionalt om gjennomføringen. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen uttrykker i Innst. 300 S (2013-2014) at de er positive til at Fylkesmennene og KS får viktige roller i reformen. Det er et mål å sørge for gode og lokalt forankrede prosesser.

Fylkesmannen har god kunnskap om hvilke utfordringer fylket har og også om de enkelte kommunenes situasjon. Dette gjør at Fylkesmannen vil være godt egnet som tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt. Departementet ønsker at det tidlig blir tatt kontakt med KS regionalt for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal

Postadresse Postboks 8112 Dep NO-0032 Oslo postmottak@kmd.dep.no	Kontoradresse Akersg. 59 http://www.kmd.dep.no/	Telefon* 22 24 90 90 Org no. 972 417 858	Kommunalavdelingen	Saksbehandler Ema Øren 22 24 72 18
---------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	--------------------	------------------------------------------

være gjennom reformperioden, og at Fylkesmannen og KS regionalt finner fram til en hensiktsmessig form på og innhold i dette samarbeidet.

Noen kommuner har allerede satt i gang prosesser med sine nabokommuner. I disse tilfellene bør Fylkesmannen gjøre seg kjent med prosessene og tilby støtte om det skulle bli uttrykt ønske om det. Fylkesmannens oppgave er å vurdere helheten i regionen og også se til at det legges opp til at de igangsatte prosessene avsluttes innen våren 2016.

Departementet gjør oppmerksom på at også lokale spørsmål om grensejusteringer må tas opp i de prosessene som nå starter opp, og ikke tas som egne prosessløp slik det har vært vanlig å gjøre. Også deling av kommuner kan komme opp som spørsmål, og departementet vil peke på at grenser kan trekkes på nytt. Fylkesmannen må også legge til rette for prosesser på tvers av fylkesgrenser der det er ønske om det. Det er derfor viktig at Fylkesmennene etablerer kontakt og samarbeider med nabofylkene.

Videre må Fylkesmannen i fylker som har kommuner i det samiske forvaltningsområdet ta kontakt med Sametinget for å orientere om arbeidet og de prosesser som blir satt i gang. Hvordan prosedyrene videre vil bli i de samiske forvaltningsområdene må ses i lys av hvilke sammenslåingsalternativ som etter hvert blir aktuelle.

Departementet vil peke på at flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen understreker at *"det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen"*. Videre understreker flertallet at *"Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokal leiarskap"*.

Embetsoppgaget til Fylkesmannen for 2014 vil bli justert i tråd med dette brevet.

Prosessveileder

Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert enkelt fylkesmannsembete fra 1. september 2014. Prosessveilederen skal bidra til å god koordinering og tilrettelegging av prosessene. Fylkesmannen vil ha arbeidsgiveransvaret for denne stillingen. Med forbehold om Stortingets godkjenning, vil departementet videreføre støtten til stillingen også i 2015 og 2016. For 2014 vil hvert enkelt embete få en bevilgning tilsvarende kr 300 000 og departementet vil i løpet av august sende fylkesmannsembetene et fullmaktsbrev.

Fylkesmannen kan be Kompetansesenteret for distriktsutvikling bistå prosessveilederne med erfaringer fra tidligere sammenslåinger og råd når det gjelder organisering av de lokale prosessene.

Verktøy i prosessene

Departementet vil legge til rette for et alternativ til de lokale utredningene som vanligvis gjennomføres når kommuner ønsker å vurdere sammenslåing. Det er de siste årene arbeidet med å gjøre informasjon om kommunene tilgjengelig på departementets hjemmesider (regjeringen.no/kommunedata). Denne informasjonen vil departementet arbeide videre med, slik at kommunene her kan finne oversikter over bl.a. befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov

innen ulike sektorer, nøkkeltall for økonomi og tjenesteproduksjon, pendlingsdata for egen kommune og for regionen den tilhører. Med dette som grunnlag, vil kommunene lage et utfordringsbilde for seg og aktuelle sammenslåingskandidater. Disse dataene kan suppleres med informasjon kommunen innhenter om egen virksomhet, som for eksempel hvilke interkommunale samarbeider de inngår i, oversikter over fagmiljøer (kapasitet og kompetanse) mv.

Departementet vil lage en veileder til kommunene om hvordan de kan starte opp prosessene med å lage seg et utfordringsbilde, herunder bruk av nettsidene. Veilederne vil også inneholde råd og tips for hvordan en kan tilrettelegge for en god prosess, bl.a. om hvordan en kan involvere innbyggerne.

Disse verktøyene vil også være til støtte for arbeidet til prosessveilederen, og vi tar sikte på at dette skal være klart tidlig høsten 2014. Departementet vil i løpet av høsten arrangere en samling for prosessveilederne m.fl.

Et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen understreket ”at det er et utredningsansvar for alle kommuner”. Departementet forstår dette slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing, samt gjør vedtak innen våren 2016.

Departementet mener at verktøyene vi utarbeider vil kunne erstatte de tradisjonelle utredningene og vil fra nå av ikke gi særskilt støtte til nye utredninger. Dersom enkeltkommuner skulle ønske å utrede helt spesielle problemstillinger, kan Fylkesmannen vurdere å gi støtte til dette gjennom skjønnsmidlene.

Kommunene vil få dekket kr 100 000 til utgifter knyttet til informasjon og folkehøring, jf. inndelingslova § 10. Kommunene kan selv avgjøre hvordan de vil høre innbyggerne. Departementet vil utarbeide et spørreskjema som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne. Departementet vil forenkle rutine og utbetale kr 100 000 til kommuner som går gjennom prosessen og som gjør kommunestyrevedtak om hvordan kommunen ønsker å gå videre, innen 2016. Departementet vil i statsbudsjettet for 2015 beskrive hvordan disse pengene skal utbetales.

Fylkesmannens oppsummering og vurdering av prosessene

Departementet legger opp til to ulike løp for kommunene. For kommuner som har startet prosessene tidlig og gjør kommunestyrevedtak innen høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå senest i løpet av våren 2016 gjennom en kongelig resolusjon. Et nasjonalt vedtak forutsetter at de kommunale vedtakene er likelydende i de aktuelle kommunene. Dernest må departementet vurdere om den foreslåtte sammenslutningen er i tråd med hovedmålene for reformen.

Kommunale vedtak som ikke er i tråd med målene i reformen, eller hvis det er vedtak om sammenslåing som medfører at mer enn en kommune må flyttes til et nytt fylke, kan ikke avgjøres ved kongelig resolusjon. Disse vedtakene må da vente til departementet fremmer en proposisjon om en helhetlig kommunestruktur våren 2017.

Kommunene skal fatte kommunestyrevedtak innen sommeren 2016, og disse skal meldes inn via Fylkesmannen. I tillegg skal Fylkesmannen på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helheten i regionen og fylket. I Fylkesmannens tilbakemelding til departementet bes det om at det blir gjort en vurdering om vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen, jf. kap. 4 i kommuneproposisjonen for 2015.

Rapportering

Siden embetsledelsen forutsettes å spille en viktig rolle i reformarbeidet, vil fylkesmannsmøtene være en viktig arena for dialog og erfaringsutveksling mellom embetene om status, utviklingstrekk og virkemiddelbruk mv.

Departementet vil også kunne trenge hyppigere oppdateringer om utviklingen gjennom 2015 og våren 2016 enn det årsrapporten for hhv 2014 og 2015 gir uttrykk for og det fylkesmannsmøtene gir anledning til.

Departementet arbeider for å få på plass en form for følgeevaluering av prosessene i kommunereformen. Slik kan departementet bli holdt orientert om status og viktige nye utviklingstrekk, bruk av prosessveilederen og nye prosessuelle grep underveis. Samtidig legges det til rette for dialog, læring og erfaringsutveksling underveis i prosessen mellom fylkesmannsembetene og mellom embetene og de mest sentrale aktørene i fylket. En følgeevaluering kan helt eller delvis erstatte rapporteringskrav (jf. Økonomireglementet).

Rapporteringskravene i årsrapporten og ivaretagelse av eventuelle løpende rapporteringsbehov må ses i sammenheng med den følgeevalueringen man får på plass. Dette vil kunne ha overføringsverdi til andre områder.

Med hilsen

Solve Monica Steffensen e.f.
ekspedisjonssjef

Hans Petter F. Gravdahl
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Vedlegg 2: Ekspertutvalgets kriterier

1. Tilstrekkelig kapasitet

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

2. Relevant kompetanse

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

3. Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

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

5. Økonomisk soliditet

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

6. Valgfrihet

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

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

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

8. Høy politisk deltakelse

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

9. Lokal politisk styring

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

10. Lokal identitet

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

11. Bred oppgaveportefølje

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

12. Statlig rammestyring

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