



NORDRE LAND KOMMUNE

# MØTEINNKALLING FOR KOMMUNEREFORMUTVALGET

**TID: 17.06.2015 kl. 08.30**

**STED: FORMANNSKAPSSALEN, 2. ETG., RÅDHUSET**

*Eventuelle forfall meldes på telefon 61 11 60 46  
Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.*

## **SAKSLISTE:**

**Sak nr. Innhold:**

---

**6/15**

**ORIENTERING**

**7/15**

**KOMMUNEREFORM 2015 - VIDERE PROSESS**

NORDRE LAND KOMMUNE, den 12. juni 2015

.....  
Liv Solveig Alfstad  
ordfører

Lnr.: 8476/15  
Arkivsaksnr.: 15/1678  
Arkivnøkkel.: 033

---

Saksbehandler: GSL

Utskrift til:

## **ORIENTERING**

1. Demokratisk arena – Tilbakemelding fra arbeidsgruppa

NORDRE LAND KOMMUNE, den 12. juni 2015

Jarle Snekkestad  
rådmann

Geir Steinar Loeng

Lnr.: 8499/15  
Arkivsaksnr.: 14/3900  
Arkivnøkkel.: 020

Saksbehandler: GSL

Utskrift til:

## KOMMUNEREFORM 2015 - VIDERE PROSESS

### Sammendrag:

Rådmannen anbefaler Nordre Land kommunestyre om å invitere Etnedal og Søndre Land kommuner til et videre samarbeid om utredning av en potensiell felles kommune med sikte på et forpliktende vedtak i 2016. Rådmannen anbefaler at dette blir en politisk styrt prosess og at det velges et utvalg fra kommunestyret til å jobbe videre med en intensjonsavtale.

### Vedlegg:

Ingen

### Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

- K-sak 103/14 – Nordre Land kommunestyre
- Regjeringens nettside for kommunereformen – [HER](#)

### Saksopplysninger:

#### Innholdsfortegnelse

Bakgrunn for saken .....	3
Kort historikk om kommuneutviklingen .....	3
Oppsummering av tidligere prosesser .....	4
Sentrale vedtak i kommunene .....	4
Søndre Land .....	4
Gjøvik .....	5
Vestre Toten .....	5
Nordre Land .....	5
Østre Toten .....	5
Sentrale føringer .....	6
Regjeringens opplegg for kommunereformen .....	6

To ulike tilnærminger .....	7
Tidsramme – overordnet framdriftsplan .....	8
Sundvollen-erklæringen .....	8
Ekspertutvalget I og II .....	8
Stortingets behandling av oppgavemeldingen .....	10
Økonomi .....	11
Lokale føringer/forhold .....	15
Status i Gjøvikregionen .....	15
Proessen – så langt - i Gjøvikregionen.....	18
Felles formannskapsmøter .....	18
Tjenester og myndighetsutøvelse .....	19
Demokrati .....	19
Samfunnsutvikling .....	20
Utredningsperioden fram til juni 2016 .....	20
Organisering/kostnader .....	20
Hva skal utredes? .....	22
Konsekvenser .....	22
Økonomi .....	22
Forhold til ansatte .....	22
Kommunikasjons- og informasjonstiltak - Medvirkning .....	22
Struktur/fordeling på oppgaver og tjenester .....	22
Verdier/kultur .....	23
Demokrati .....	23
Intensjonsavtale .....	23
Framdriftsplan .....	24
Veien videre. Vurdering/alternative løsninger.....	24
Erfaringer fra dagens samarbeid .....	24
Kommentarer til fellesutredningen .....	26
Prosess i egen kommune så langt.....	26
Innbyggerinvolvering .....	29
Nye oppgaver til kommunene .....	30
Motforestillinger .....	31
Rådmannens tilråding: .....	34

## Bakgrunn for saken

### Kort historikk om kommuneutviklingen

#### **Landet:**

Formannskapslovene av 1837 markerer starten på den norske kommune-inndelingen og det lokale selvstyret vi kjenner i dag. Herredskommunene fra 1838 ble oppdelt, og en rekke nye byer opprettet. Antallet kommuner økte fra 392 til 747.

I 1946 ble det satt i gang et arbeid med sikte på en generell revisjon av kommunestrukturen. Dette skjedde ved opprettelsen av Schei-komiteén med navn etter lederen, fylkesmann Nikolai Schei. Det første konkrete resultatet av komitéens arbeid var opphevelse av ordningen med sognekommuner; dette skjedde alt i 1947.

Arbeidet med revisjonen av kommuneinndelingen fortsatte utover på 1950-tallet med gjennomføring i perioden 1960-66, og førte til at antall kommuner ble redusert til 454 i 1967.

Siden er tallet ytterligere noe redusert, i første rekke ved utvidelsen av de fleste byene som ikke fikk slik utvidelse i kjølvannet av Schei-komiteéns arbeid, men også ved frivillige sammenslutninger. Dette har ført til at landet pr. 1. januar 2014 har 428 kommuner.

Denne reduksjonen på 26 kommuner 1967-2012 skjedde til tross for at Stortinget vedtok opprettelse av 11 nye kommuner blant dem som mente seg "tvangssammenslått" på 1960-tallet. Denne økningen i kommunetallet fant sted 1976-77. (Kilde: Store Norske leksikon)

#### **Oppland/Gjøvikregionen**

I Gjøvikregionen har kommuneinndelingen utviklet seg slik:

Oppland hadde 20 kommuner i 1838 - herav 1 bykommune(Lillehammer).

Delingsprosessene startet i 1840-årene da bl.a. Land i 1847 ble delt i Nordre og Søndre Land.

I 1860-årene kom nye kommuneinndelinger ved at Gjøvik i 1861 ble egen bykommune ved utskillelse fra Vardal. På begynnelsen av 1900-tallet ble kommune ytterligere oppdelt. I 1908 ble Kolbu og Eina skilt ut fra Vestre Toten og i 1910 ble Snertingdal skilt ut fra Biri.

I 1914 ble Fluberg skilt ut fra Søndre Land og Torpa fra Nordre Land.

Resultatet av Schei-komiteens arbeid på begynnelsen av 1960-tallet i vår region ble at i Land ble Fluberg delt mellom Søndre og Nordre Land mens Torpa ble en del av Nordre Land(1962). I Gjøvik/Toten ble i 1964 kommunene Biri, Snertingdal, Vardal slått sammen med Gjøvik og på Toten ble Eina tillagt Vestre Toten og Kolbu til Østre Toten.

Oppland har i dag 26 kommuner.

## Oppsummering av tidligere prosesser

I 2004/2005 initierte KS i samarbeid med Kommunal- og Regiondepartementet prosjektet:

**«Framtidas kommunestruktur - kommuner med ansvar for egen utvikling».**

Asplan/Viak og Telemarksforskning ble av KS Oppland engasjert til å vurdere nærmere utredning og analyse av aktuelle inndelingsalternativer i Oppland. For Gjøvikregionen **gjaldt dette:**

- Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten
- Østre Toten og Vestre Toten
- Utredning som grunnlag for å vurdere mulig sammenslutning mellom Nordre og Søndre Land (Telemarksforskning 2006)

På bakgrunn av forskningsrapporter og egne utredninger vedtok kommunestyrene i Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land i 2004 likelydende vedtak som grunnlag for videre prosess:

*«-- kommune tar den framlagte rapport fra Asplan Viak og Telemarksforskning til orientering.*

*-- kommune går inn for at en arbeider videre med å klarlegge grunnlaget for en eventuelt ny kommuneinndeling med Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten kommuner som en kommune. Det utarbeides et program for videre utredning og prosess for dette arbeidet i samarbeid med de to andre kommunene. Programmet forutsettes å foreligge til sommeren 2005, under forutsetning av at de øvrige kommunene slutter opp om å gå videre med dette kommuneinndelingsalternativet.*

*-- kommune er åpen for og vil stille seg positiv til at også Nordre Land og Østre Toten kommuner kan bli med i den videre avklaringsprosess om de skulle ønske det.»*

Rådmenn og ordførere fra disse 3 kommunene ble ansvarlige for utredningsarbeidet. Høgskolen i Lillehammer ble engasjert for å utarbeide en faglig forskningsbasert rapport/bakgrunn som grunnlag for videre beslutninger.

## Sentrale vedtak i kommunene

### Søndre Land

Kommunestyret 02.07.07

Vedtak:

1. Søndre Land kommunestyre tar arbeidsgruppas utredning og foreliggende rapporter til etterretning.
2. Søndre Land kommunestyre slutter seg til arbeidsgruppas vurdering og konklusjon og vedtar at videre arbeid med endring av kommunestrukturen stilles i bero.
3. Søndre Land kommunestyre mener det er viktig at det igangværende samarbeid fortsetter og videreutvikles gjennom konkrete prosjekter. Det er ønskelig at alle kommunene i regionen deltar i dette arbeidet.
- 4.

## Gjøvik

Kommunestyret 14.06.07:

Vedtak:

1. *Gjøvik kommunestyre tar arbeidsgruppas utredning og foreliggende rapporter til etterretning.*
2. *Gjøvik kommunestyre slutter seg til arbeidsgruppas vurdering og konklusjon og vedtar at videre arbeid med prosjektet endring av kommunestrukturen stilles i bero. Gjøvik kommunestyre er fortsatt positive til et videre arbeid med endring av kommunestrukturen*
3. *Gjøvik kommunestyre mener det er viktig at det igangværende samarbeid, fortsetter og videreutvikles gjennom konkrete prosjekter. Det er ønskelig at alle kommunene i regionen deltar i dette arbeidet.*

## Vestre Toten

Kommunestyret 14.06.07

Vedtak:

1. *Kommunestyret tar arbeidsgruppas utredning og foreliggende rapporter til etterretning.*
2. *Kommunestyret slutter seg til arbeidsgruppas vurdering og konklusjon og vedtar at videre arbeid med endring av kommunestrukturen stilles i bero til etter valget 2007.*
3. *Kommunestyret mener det er viktig at det igangværende samarbeidet fortsetter og videreutvikles gjennom konkrete prosjekter. Det er ønskelig at alle kommunene i regionen deltar i dette arbeidet.*

## Nordre Land

Kommunestyret 29.03.2005.

Vedtak:

*Nordre Land kommune vurderer foreløpig følgende inndelingsalternativer i prioritert rekkefølge som best for vår kommune:*

- a) *Sammenslutning av Nordre Land med hele eller deler av Søndre Land og Etnedal*
- b) *Sammenslutning av Nordre Land med hele eller deler av Søndre Land*
- c) *Sammenslutning av Nordre Land og hele eller deler av Etnedal*
- d) *Nordre Land som egen kommune*

## Østre Toten

Kommunestyret 17.03.2005:

Vedtak:

*Østre Toten kommune gjør følgende prioritering i forhold til framtidig kommunestruktur:*

1. *Østre Toten kommune prioriterer å fortsatt bestå som egen kommune. Ut fra dagens kjente forutsetninger ser en ikke for seg andre og bedre alternativer til dagens kommunestruktur. Dersom forutsetningene, i form av statlige føringer og ny oppgavefordeling, endrer seg i en slik retning at større enheter framstår som mer naturlig, er Vestre Toten kommune den nærmeste samarbeidspartneren.*
2. *Begrunnelsen for denne prioriteringen er at Østre Toten kommune, med sine 14 600 innbyggere, anses å ha en rasjonell størrelse, som ivaretar de sammensatte hensyn en kommune må tuftes på, på en god måte. Både geografi, næringsstruktur og kultur har*

*utviklet Østre Toten som en livskraftig kommune, der nærhet mellom befolkningen og politikere, mellom administrasjon, tjenesteprodusent og bruker, oppleves som en klar styrke. Kvaliteten og styrken i denne nærheten kan bli svekket i en større kommune. Samtidig ser en ikke at strukturen i seg selv har noen stor innvirkning på befolkningsutvikling, eller utvikling innen nærings-/arbeidsliv eller kompetanse.*

3. *Av nasjonale rammebetingelser er en avklaring av framtidig regioninndeling og oppgavefordeling mellom stat, region og kommune vesentlig for en eventuell revurdering av kommunestrukturen. Dessuten er det viktig at framtidig inntektssystem ikke kun har fokus på sammenslåtte kommuner, men tar hensyn til dagens kommunestørrelse og evne til å løse oppgaver som egen enhet på en effektiv måte. I tillegg er det viktig at det regionale samarbeidet mellom kommunene videreutvikles og forenkles til en løsningsorientert arena for regionale utviklingsoppgaver.*
4. *Østre Toten kommune vil ha fokus på den videre prosessen med utvikling av interkommunalt samarbeid. En ønsker ikke å bruke ressurser på videre arbeid med endret kommunestruktur nå, men vil vurdere sin holdning når ytre forutsetninger mer nærmere definert. Eventuelle nye initiativ til en endret kommunestruktur må baseres på frivillighet*

## **2011-2012**

I forkant av kommunevalget i 2011 ble igjen kommunestrukturproblematikken reist og drøftet, da mellom Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner. Felles formannskapsmøte ble avholdt 09.03.11. I prosessen videre ble det avklart at det på dette tidspunkt ikke var grunnlag for en videre utredning av spørsmålet. Saken ble avsluttet ved at **Vestre Toten** kommunestyre behandlet i møte 26.04.2012 sak 35/12 - gjorde følgende vedtak:

*«Kommunestyret vurderer på det nåværende tidspunkt at utredning av kommunesammenslåing vil kreve mer ressurser enn det anses å gi i besparelser. Utredelsen utsettes derfor inntil videre.»*

Sentrale føringer

### **Regjeringens opplegg for kommunereformen**

Regjeringen la 14. mai 2014 fram 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. Av proposisjonen fremkommer at alle landets kommuner høsten 2014 vil bli invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni. Stortingets behandling viser at det er flertall på Stortinget for en reform. Det er bred politisk tilslutning til at det er behov for endringer i kommunestrukturen, målene for reformen, og at prosessene skal starte opp til høsten. Fra behandlingen siteres: *Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er derfor positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte. Slik involvering øker sannsynligheten for en best mulig prosess for lokalsamfunnet.*



### Målene med reformen:

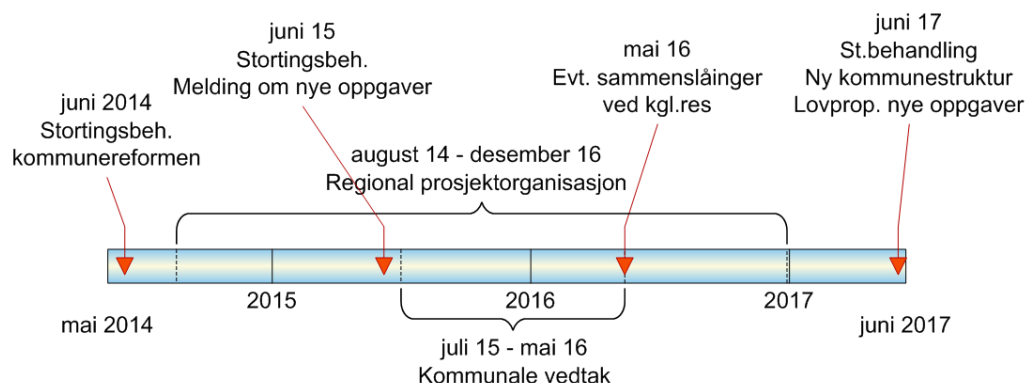
1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne  
Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling  
Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner  
Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.
4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.  
Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

### **To ulike tilnærminger**

Kommunene må legge opp til prosesser som gjør at en kan følge ett av reformens to løp:

1. Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon  
Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018. Dersom kommuner fatter vedtak om sammenslåing vinter/tidlig våren 2015, vil departementet forsøke å imøtekomme dette ved å fremme kongelig resolusjon sommeren 2015. En slik sammenslåing vil kunne tre i kraft 1. januar 2017.
2. Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017  
I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som av ulike årsaker ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. De tilfellene dette vil gjelde er når flere enn én kommune i en sammenslåing vil skifte fylke, eller at sammenslåingen ikke er i tråd med de nasjonale målene for reformen.  
Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

## Tidsramme – overordnet framdriftsplan



### Tidsplan for prosessen

#### Sundvollen-erklæringen

Fra Sundvollen-erklæringen:

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

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

Nærmere om dette er å lese [HER](#) (klikk for nedlasting av dokumentet).

#### Ekspertutvalget I og II

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skal foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget fikk følgende mandat:

*Med bakgrunn i Sundvollen-erklæringen skal utvalget utarbeides et forslag til kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Kriteriene skal ivareta kommunens roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.*

**Delrapport I** - ble publisert i mars 2014. Rapporten kan i sin helhet leses ved å klikke [HER](#)  
Kort sammendrag av utvalgets kriterier:

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og arena for lokaldemokrati.

**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

**Kriterier for staten:**

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

På bakgrunn av disse kriteriene gav utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Regjeringen har presentert følgende vurdering av ekspertutvalgets arbeid og vurderinger:

1. Solid faglig grunnlag.
2. Godt utgangspunkt for lokale/regionale prosesser og nasjonal vurdering av struktur.
3. Ikke naturlig å stille krav til innbyggertall.

*Delrapport II* (sluttrapport) - ble publisert i desember 2014. Rapporten kan i sin helhet leses ved å klikke [HER](#).

Utgangspunkt for arbeidet har vært kriteriene fra første delutredning, i det opprinnelige mandat samt retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, jfr.

*Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

I tillegg legger departementet til grunn at endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. Rammestyring (juridisk og økonomisk) av kommunene bør legges til grunn ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner.

Utfra dette skulle ekspertutvalget vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.

Som grunnlag for denne vurderingen, har ekspertutvalget på faglig grunnlag analysert og vurdert eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling.

Nærmere om premissen for dette fremgår i sluttrapporten, jfr. over.

### «Meld. St. 14 (2014-2015)» om «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»

20. mars d.å. ble stortingsmelding om nye oppgaver som kan flyttes til kommunene i forbindelse med kommunereformen lagt frem. Meldingen foreslår hvilke oppgaver som kan overføres til større kommuner.

Iflg. regjeringen vil flere av oppgavene som foreslås gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken. Dette omtales som «Den største samlede flyttingen av oppgaver til kommunene noensinne».

Oversikt over oppgavene:

Velferdsoppgaver	Lokal utvikling	Andre oppgaver
<ul style="list-style-type: none"><li>• Forsøk DPS</li><li>• Barnevern</li><li>• Familievern</li><li>• Boligtilskudd</li><li>• Varig tilrettelagt arbeid</li><li>• Arbeids -og utdanningsreiser</li><li>• Finansiering pasienttransport</li><li>• Tannhelse</li><li>• Rehabilitering</li><li>• Basishjelpemidler</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tilskudd frivillighetssentraler</li><li>• Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk</li><li>• Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv</li><li>• Naturforvaltning</li><li>• Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov</li><li>• Forenkling av utmarksforvaltning</li><li>• Lokal nærings- og utmarksforvaltning</li><li>• Motorferdsel</li><li>• Større handlingsrom, plan- og byggesaker</li><li>• Konesjonsbehandling småkraftverk</li></ul> <p>For store kommuner:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kollektiv transport</li><li>- Videregående skole</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vigselsrett for borgerlige vielser</li><li>• Notarialforretninger</li><li>• Godkjenning</li><li>• Sivile politioppgaver</li></ul>

### Stortingets behandling av oppgavemeldingen

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité avga 2. juni sin innstilling. Denne kan leses i sin helhet ved å klikke [HER](#)

### Regionalt nivå

I meldingen foreslår regjeringen å invitere fylkeskommunene inn i kommunereformen, slik at det regionale nivået utvikles parallelt med kommunene.

Forslaget er at fylkeskommunene sommeren 2015 inviteres til å innlede nabosamtaler, med sikte på å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Fylkene får frist til høsten 2016 med å melde tilbake hva de ønsker. Deretter vil fylkesgrensene kunne vurderes av Stortinget sammen med kommunegrensene våren 2017.

## Lokaldemokratiet i fremtiden

Regjeringen har startet en gjennomgang av den statlige styringen med kommunene. Resultatet av gjennomgangen vil legges fram for Stortinget våren 2017. Målet er å begrense den statlige styringen der det er mulig, både for å styrke det lokale selvstyret og for å fjerne unødvendig byråkrati.

## Lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene

Våren 2017 tas sikte på å legge fra 3 proposisjoner for Stortinget knyttet til kommunereformen:

- lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene
- forslag om ny kommunestruktur
- nytt folkevalgt regionalt nivå

Nærmere informasjon om dette er å lese i Melding til Stortinget, som kan lastes ned ved å klikke [HER](#)

## Økonomi

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

## Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

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

## Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner)

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

### Inndelingstilskuddet

Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette mener departementet er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert. På felles formannskapsmøte 29.05 opplyste departementet at størrelsen på inndelingstilskuddet ved sammenslåing i reformperioden beregnes ut fra inntektssystemet i 2016.

Kommuner som slår seg sammen får et inndelingstilskudd, som tilsvarer basistilskuddene de i dag får som separate kommuner, samt regionalpolitiske tilskudd og småkommunetilskudd. Dette beholder de i 15 år før det trappes ned over 5 år. Dette gir den nye kommunen økonomisk forutsigbarhet.

Regjeringen har tidligere varslet at størrelsen på inndelingstilskuddet ved en sammenslåing i reformperioden beregnes ut fra inntektssystemet i 2016. Bekreftet av KMDs representant på regionens felles formannskapsmøte på Gjøvik 29.05.2015.

Det betyr at eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 ikke vil påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet. Det vil heller ikke endringer i kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017-2019 ikke lenger mottar tilskudd eller kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde.

Kommunenes inntektssystem oppdateres jevnlig for å tilpasses endringer i kommunenes kostnader, befolkningsutvikling og andre endringer. Regjeringen har varslet en gjennomgang av kommunenes inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.

Fylkesmannen uttaler at inndelingstilskuddet er ei kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen. Ordninga skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (som gis pr kommune) og nedgang eller bortfall i regionalpolitiske tilskudd. Dette er «gulroten» i kommunereformen og bidrar sammen med støtte til engangskostnader og reformstøtte til å gi de nye kommunene økonomi til å rigge den nye kommunen.

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

Det som er **helt sikkert** er at den økonomiske situasjonen i de kommuner som velger å fortsette som før også blir endret.

Hva som skjer med inndelingstilskuddet etter reformperioden blir en politisk sak.

I kommuneproposisjonen for 2016 utdypes det ovennevnte:

#### «5.1.2 Virkemidler i kommunereformen

##### **Økonomiske virkemidler**

*Omfang og innretning på de økonomiske virkemidlene i kommunereformen er viktig for kommuner som diskuterer sammenslåing. Departementet ønsker derfor å være tydelig på hvilke økonomiske virkemidler som gjelder i reformperioden, og hvordan de vil slå ut i ulike saker.*

*I kommuneproposisjonen for 2015 ble det presentert en modell for reformstøtte til kommuner som slår seg sammen. I modellen var det en nedre grense på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune kunne motta reformstøtte. I sin innstilling ba kommunal- og forvaltningskomiteen om at regjeringen gir reformstøtte også til kommuner som etter sammenslåing har under 10 000 innbyggere. Regjeringen har nå fjernet den nedre grensen, slik at alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden vil få reformstøtte. Ny modell for reformstøtte følger av tabell 5.1.*

Tabell 5.1 Modell for reformstøtte i reformperioden

Antall innbyggere i den nye kommunen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 mill.
15 000 – 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000 – 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

*Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Veksttilskudd omfattes ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte.*

*Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunene vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha forutsigbare rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene i reformperioden blir behandlet likt. Størrelsen på inndelingstilskuddet ved en sammenslåing i kommunereformperioden beregnes ut fra inntektssystemet i 2016. Eventuelle endringer i*

*inntektssystemet i perioden 2017–2019 vil ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet. Det vil heller ikke endringer i kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017–2019 ikke lenger mottar tilskudd eller kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde.*

*De økonomiske virkemidlene i kommunereformen utbetales ved etablering av nye kommuner.*

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

*Inndelingstilskudd og kompensasjon for engangskostnader utløses ikke ved grensejusteringer. Økonomisk oppgjør etter grensejusteringer er regulert i inndelingslova kapittel V. Økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling av kommunar og fylke.*

*Inndelingstilskudd som løper i dag vil ikke bli berørt av en eventuell ny sammenslåing. En konsekvens av dette vil være at en ny kommune i en periode vil kunne få to inndelingstilskudd, med andre ord fortsetter det gamle inndelingstilskuddet å løpe.*

*Departementet har også fått spørsmål om hvordan de økonomiske virkemidlene vil slå ut dersom kommuner gjør vedtak om sammenslåing i to faser i reformperioden. Med to faser menes at en gruppe på to eller flere kommuner først slår seg sammen til en kommune, og at denne nye kommunen deretter slår seg sammen med en eller flere andre kommuner. Når det gjelder de økonomiske virkemidlene, vil departementet behandle alle sammenslåinger som vedtas i reformperioden under ett. Det vil si at en gruppe kommuner verken vil tjene eller tape på å gjøre vedtak om sammenslåing i to faser.»*

Differensier arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde: Dagens grenser videreføres til 2021.

Landbruksstøtte: Soneplasseringen videreføres.

Dersom prosessen inkluderer en såkalt «robek-kommune» er det nevnt to alternative løsninger:

- den nye kommunen blir også «robek-kommune» eller
- den nye kommunen fjernes fra «robek-lista».

Beslutning om dette vil bli gjort av fylkesmennene etter en konkret vurdering.

Siden nå alle kommuner er invitert til å vurdere en endring i strukturen signaliseres det at småkommunetilskuddet blir vurdert og det er ikke gitt at kompensasjon for smådriftsulempene blir videreført.



## Lokale føringer/forhold

### Status i Gjøvikregionen

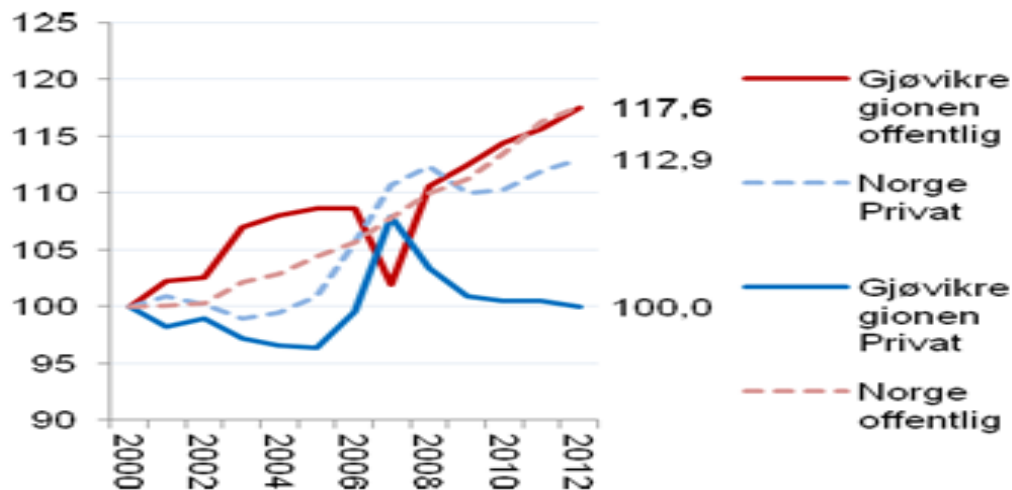
#### **Generelt:**

De faktaopplysninger som fremkommer i tilgjengelige offentlige statistikker og andre utredninger viser med all tydelighet, i forhold til både næringsutvikling og befolkningsutvikling, at status i Gjøvikregionen er slik at vi sammen med resten av *Innlandet* har store utviklingsmessige utfordringer. Mangel på **vekst** i nye arbeidsplasser og næringsutvikling, både offentlig og privat, vil før til at det ikke vil bli mulig å nå de forskjellige mål som er satt bl.a. i kommuneplanen.

#### **Samfunnsutvikling:**

##### *Næringsutvikling:*

Som tabellen under viser er det i dag omtrent samme antall arbeidsplasser i næringslivet i regionen som i år 2000. Antall arbeidsplasser har gått ned i privat sektor, mens arbeidsplasser knyttet til offentlig virksomhet har hatt samme utvikling som resten av landet. Arbeidsplasser er nødvendige for bosetting, og spørsmålet blir hvordan si skal få til vekst?



Det sammen mulighets- og utfordringsbildet kommer også tydelig frem i NHOs Nærings-NM. Her rangeres både kommuner og regioner i landet med bakgrunn i hvor de plasserer seg i forhold til hverandre i forhold til 4 indikatorer:

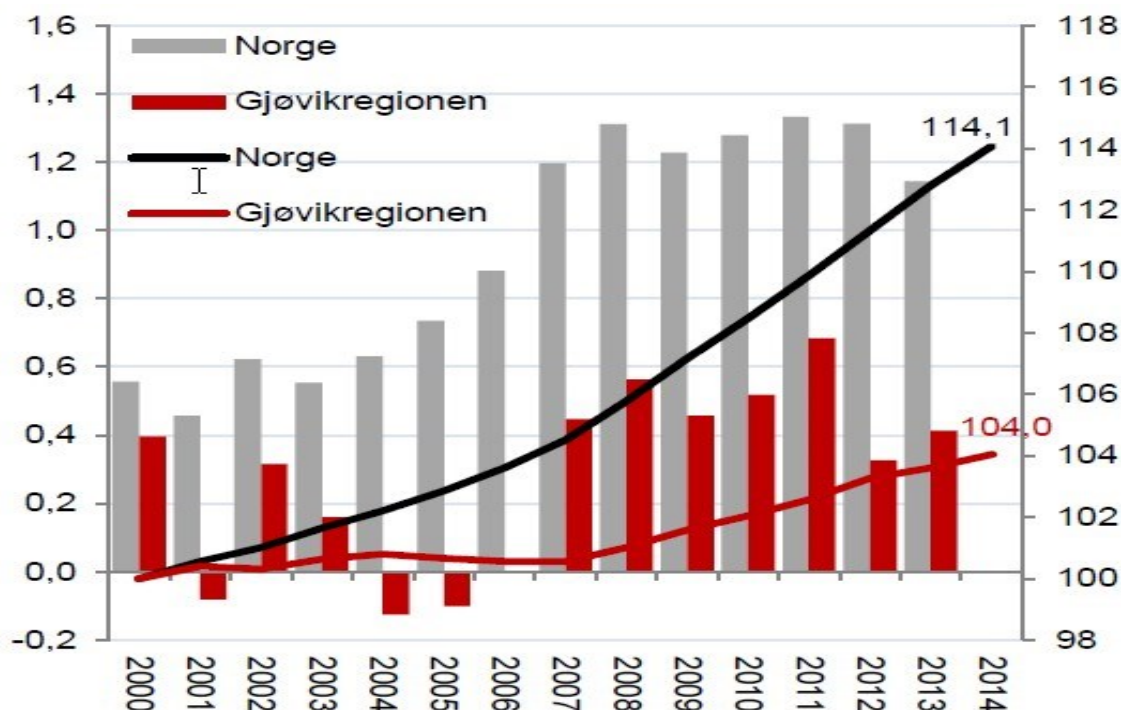
1. Nyetableringer
2. Lønnsomhet
3. Vekst
4. Næringslivets størrelse

Av landets 83 regioner plasserer Gjøvikregionene seg på 38.plass for 2013. I forhold til indikatoren «vekst», er Gjøvikregionen på 61. plass. Gjennomsnittsplasseringen for Gjøvikregionene har vært stabil de siste 10 årene.

ByRegionprogrammet (ByR), hvor Gjøvikregionen deltar, har som mål for fase II å endre denne utviklingen. Det er sendt søknad om støtte til fase II av prosjektet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og svar ventes før sommeren. Dette prosjektet er ikke rettet inn mot kommunesammenslåing som mål.

#### *Befolkningsutvikling:*

Befolkningsveksten i Gjøvikregionen har vært ganske svak siden 2000. Folketallet har økt med 4,0 prosent, mens veksten på landsbasis har vært 14,1 prosent. Både langsiktige historiske fakta og de mest relevante prognoser viser at vi samlet sett har en negativ utvikling i regionen sammenlignet med store deler av Norge. Gjøvikregionen som helhet har stort fødselsunderskudd og Gjøvikregionen har fødselsunderskudd, har hatt en utviklings om også vært lavere enn i naboregionene. Regionen må derfor ha netto innflytting for å holde tritt med befolkningsveksten i resten av landet. De siste par årene har Gjøvikregionen et netto flyttetap mot andre regioner i Norge, men netto innvandring fra utlandet har gjort at det tross alt har blitt en befolkningsvekst. Innvandringen til Gjøvikregionen er imidlertid lavere i forhold til folketallet enn ellers i landet.



Figur 33: Venstre akse viser årlig prosentvis vekst i folketall i Norge og Gjøvikregionen i perioden 2000-2012. Høyre akse viser indeksert vekst, der 2000-nivået = 100.

Framskrivningene viser at befolknings sammensetningen blir slik at andelen eldre (67 år og over) vil øke, mens andelen i arbeidsdyktig alder (20-66 år) vil reduseres. Dette er felles for alle kommunene i regionen. Igjen blir spørsmålet hvordan snu denne utvikling?

#### *Demokrati/folkestyre/identitet:*

Et av målene for kommunereformen er et styrket lokaldemokrati med høy politisk deltakelse, lokale politisk styring og lokale identitet som sentral kriterier. Kommunen har et ansvar for å legg til rette for samspill og gjensidig tillitsforhold mellom innbyggere og kommune. Deltakelse ved valg er en av mange indikatorer på engasjement og deltakelse fra innbyggere. Ved kommunevalget i 2007 var gjennomsnittlig valgdeltakelse for Norge 64,5 %. Ingen av kommunene i Gjøvikregionen lå over landsgjennomsnittet.

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
<b>0502 Gjøvik</b>	74,7	70,6	64,1	63,3	60,4	58,3	56,4	61,2
<b>0528 Østre Toten</b>								
<b>Toten</b>	76,4	71,7	66,6	62,6	58,6	57,1	57,9	60,3
<b>0529 Vestre Toten</b>								
<b>Toten</b>	73,6	68,4	62,2	60,6	58,9	57,1	59,1	61,3
<b>0536 Søndre Land</b>								
<b>Land</b>	76,5	73,4	67,1	65,4	61,8	51,8	53	57,6
<b>0538 Nordre Land</b>								
<b>Land</b>	70,6	65,9	59,2	55,2	59,7	52,4	53,8	57,7
<b>Landet</b>					60,4	59	61,2	64,2
<b>Oppland</b>					60,2	56,7	59,4	62,4

#### Økonomi:

I tillegg til sentrale økonomiske virkemidler vil det også være viktig å se nærmere på den enkelte kommunes aktuelle økonomiske situasjon. Det legges til grunn at en nærmere utredning knyttet til økonomi må bli en sentral oppgave i utredningsfasen og en går ikke nærmere inn på dette her.

#### Arbeidsmarked

Tabell fra Brandtzæg Telemarksforskning, presentert under det felles formannskapsmøtet 29. mai 2015:

		Arbeidskommune					
		Gjøvik	Nordre Land	Søndre Land	Vestre Toten	Østre Toten	Utenfor
Bostedskommune	Gjøvik	69,3	0,7	0,7	8,0	3,0	18,4
	Nordre Land	8,7	71,4	5,5	0,9	0,5	13,0
	Søndre Land	16,6	10,7	50,7	6,6	1,6	13,8
	Vestre Toten	24,0	0,3	0,6	57,5	6,5	11,1
	Østre Toten	22,6	0,2	0,3	11,7	52,3	13,0
	Utenfor	14,0	7,3	5,8	6,5	11,6	

#### Gjeldende planer:

Det er naturlig å vurdere kommunereformen i forhold til gjeldende planer. For Gjøvikregionen vil dette omfatte «Strategisk plan for Gjøvikregionen 2012-2015», som ble vedtatt 16. mars 2012.

Gjennom det regionale samarbeidet skal man gjennomføre satsinger og oppnå mål som vanskelig kan nås uten å samle kreftene i regionen. Fellesskapet skal bidra til at kommunene og næringslivet bedre skal lykkes med sine mål, oppgaver og utfordringer. Ambisjonen er at *Gjøvikregionen skal ta del i veksten i Oslo-/Akershusområdet og bidra til å løse utfordringene som følge av sentralisering og befolkningsvekst.*

Planens **visjon** er: Gjøvikregionen – attraktiv, nyskapende og med vilje til vekst», hvor **hovedmålsettingen** er å øke antall innbyggere, arbeidsplasser og besøkende.

Satsingsområdene skal hver for seg og sammen bidra til å realisere ambisjon og målsettinger for ønsket utvikling av Gjøvikregionen. Det er dessuten flere strategier under hvert av satsingsområdene.

**SATSINGSOMRÅDE 1: BOLYST – TETTSTEDS- OG REGIONSENTERUTVIKLING**  
**MÅL:** *Det skal være attraktivt å bo i og flytte til Gjøvikregionen.*

**SATSINGSOMRÅDE 2: SAMFERDSEL – KOMMUNIKASJONER OG INFRASTRUKTUR**

**MÅL:** *Framtidas vei og jernbane skal gjøre Gjøvikregionen til en del av et utvidet bo- og arbeidsmarked for Oslo- og Akershusområdet.*

**SATSINGSOMRÅDE 3: KOMPETANSE – KUNNSKAPSUTVIKLING OG INNOVASJON**

**MÅL:** *Rekruttere den kompetanse næringslivet etterspør og heve kompetansen på de som allerede bor her.*

**SATSINGSOMRÅDE 4: NÆRINGSUTVIKLING OG ARBEIDSPlassER**

**MÅL:** *Skape vekst i arbeidsplasser ved å tilrettelegge for entreprenørskap og en økt samhandling mellom næringsliv og FoU-miljøer.*

**SATSINGSOMRÅDE 5: KULTUR – BESØK OG OPPLEVELSER**

**MÅL:** *Utvikle og utnytte potensialet i kultur- og opplevelsesnæringene og koble disse tettere opp mot besøksnæringen.*

## Proessen – så langt - i Gjøvikregionen

### Felles formannskapsmøter

I forhold til nåværende prosess er det i regionen avholdt to felles formannskapsmøter – 29.08.14 og 29.05.15. I tillegg var kommunereformen hovedtema på regionrådsmøte på Dokka 04.04.14 og det har vært felles formannskapsmøter mellom enkeltkommuner i regionen.

Møtet 29.08.14 la bl.a. grunnlag for en felles holdning i forhold til der videre arbeidet. Det medførte at alle kommunene gjorde prinsipielle vedtak knyttet til prosess, innhold og framdrift mot en beslutning om event. utredningsalternativer i kommunestyrene i juni 2015, herunder at det ble gjennomført SWOT-analyser i den enkelte kommune.

Telemarksforskning ble engasjert til en faglig vurdering av disse.

I felles formannskapsmøtet 29.05.d.å. presenterte Telemarksforskning denne - kort oppsummering:

### Tjenester og myndighetsutøvelse

<b>Styrker</b>	<b>Svakheter</b>	<b>Muligheter</b>	<b>Trusler</b>
God kompetanse/gode fagmiljøer	Økonomi	Mer spesialisert kompetanse	Lokalisering av tjenester
Effektiv tjenesteproduksjon	Kapasitet	Større fagmiljøer	Avstander – tap av lokalkunnskap
God oversikt, lokalkunnskap og nærhet til brukerne	Små og sårbare fagmiljøer knyttet til spesialisert tjenester	Lettere rekruttering	Utfordringer med harmonisering av tjenester
Korte beslutningsveier	Rekruttering	Bedre ressursutnyttelse/mer effektive tjenester,	Dårligere brukertilpasning
	Avhengighet av enkeltpersoner	Mer lik saksbehandling og skjønnsutøvelse - mindre habilitetsutfordringer	Mer faglige skott/mindre samarbeid på tvers av fagområder
	Manglende distanse på noen områder		

### Demokrati

<b>Styrker</b>	<b>Svakheter</b>	<b>Muligheter</b>	<b>Trusler</b>
God organisering	Rekruttering	Bedre rammevilkår for politisk arbeid	Færre politikere,
Nærhet mellom politikere og innbyggere	Lite økonomisk handlingsrom	Frikjøpsordninger	Økt avstand
Profesjonelt sekretariat	Manglende distanse på enkeltsaker	Dagsmøter	Mer makt til administrasjon og mindre politisk styring
		Vitalisering av lokalpolitikken	Svakere rekruttering

## Samfunnsutvikling

<b>Styrker</b>	<b>Svakheter</b>	<b>Muligheter</b>	<b>Trusler</b>
Gjøvik: visjoner, planverk, handlekraft, helhetssyn – endrings- og omstillingsevne - landbrukssatsing, satsing på kultur og idrett	Kompetanse	Arealutvikling	Konflikter/uenighet om framtidig utvikling
De øvrige: nærhet, samarbeid, lokalkunnskap, fleksibilitet, effektiv saksbehandling, tverrfaglig samarbeid, lojalitet og engasjement knyttet til egen kommune og frivillig innsats	Arealplanlegging og suboptimalisering innen egen kommune	Samferdsel og infrastruktur	Lange avstander
	Ressurser - små og sårbare fagmiljøer	Økt attraktivitet for tilflytting/bosetting	Frykt for sentralisering og manglende hensyn til utvikling av hele den nye kommunen
	Helhetlig planlegging på tvers av kommunegrensene	Bedre konkurranse med andre regioner	
	Samferdsel		

## Utredningsperioden fram til juni 2016

### Organisering/kostnader

Tradisjonelt har spørsmålet om sammenslåing og opprettelse av nye kommuner medført store, tidkrevende og kostbare utredninger. Det legges nå opp til en mer standardisert organisering av arbeidet med å etablere et sentralt faktagrunnlag for lokal diskusjon og beslutninger. Utredningsverktøyet NY KOMMUNE og veilederen som er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet må legges til grunn for arbeidet. Det blir imidlertid viktig å finne det riktige nivået på utredningsarbeidet. Mange detaljer kan være interessante å undersøke, men gir ikke nødvendigvis et bedre beslutningsgrunnlag. En må derfor hele tiden ha for øye hva som er relevante opplysninger for å treffe en beslutning.

Mye av de utredninger som ble gjort i de tidligere prosesser for om lag 10 år tilbake kan brukes etter en gjennomgang og oppdatering.

I den videre organisering av utredningsarbeidet vil det være naturlig å bruke PLP-metoden med prosjekteier, prosjektansvarlig, prosjektleder, styringsgruppe og arbeidsgrupper, både administrative og politiske. Fra tidligere kommunereformprosesser og erfaring fra andre områder vil arbeidet bli arbeidskrevende både administrativt og politisk.

Det vil være naturlig at de kommunene som bestemmer seg for å utrede en sammenslåing må opprette en form for felles prosjektsekretariat. Det må påregnes at det vil medgå relativt betydelige midler og tidsressurser til utredningsarbeidet – både til ressurser fra den enkelte kommune og til «kjøp» av utredningstjenester. Kommunene må være villig til at dette arbeidet prioriteres i sine respektive organisasjoner.

I en felles søknad til fylkesmannen søkte regionens kommuner om skjønnsmidler til utredningsarbeidet med kr. 2,0 mill. for 2015 og kr. 1,0 mill. i 2016. Regionen fikk innvilget kr. 1,0 mill. for 2015. Det er bestemt at kr.140.000 skal øremerkes til den enkelte kommune og kr 300 000,- holdes av til en regional pott.

Hvordan den videre prosessen skal bemannes/organiseres/finansieres vil en måtte komme tilbake til når forslag til framdriftsplan skal legges fram for kommunestyrene. Dette foreslås å bli tidlig høst.

Flere kommuner har vært gjennom sammenslåinger. Det vises til rapport fra Asplan Viak og Telemarksforskning «Å bygge en kommune» fra 2006. Rapporten oppsummerer gode råd for sammenslåingsprosesser, noen av dem gjengis her:

- Kommunepolitikere må ansvarliggjøres - dette er ikke bare en oppgave for ordfører og rådmann
- Trinnvis prosess
- Utarbeide en plan for hele prosessen i starten
- Etabler en prosessorganisasjon med tilstrekkelig bemanning og tydelig oppgave- og ansvarsfordeling
- Synliggjøre mål og vilje
- Utarbeide en intensjonsplan/erklæring tidlig i fasen
- Kommunikasjon med ansatte og innbyggere må starte tidlig
- Den store kommunen må vise raushet

Rapporten kan leses i sin helhet ved å klikke [HER](#)

Det som imidlertid er viktig å understreke er at det erkjennes at en kommunesammenslåing **grunnleggende sett er et politisk spørsmål, og ikke først og fremst faglige/administrative utredninger.** En felles politisk forståelse av nåsituasjonen og fremtidige utfordringer er helt grunnleggende for at dette arbeidet skal gi resultater.

Hva skal utredes?

### Konsekvenser

Gjennom faktagrunnlag fra departementet og andre offentlige kilder og de påfølgende utredninger og prosesser som skal gjennomføres etter vedtak i de enkelte kommunestyre skal konsekvenser av en kommunesammenslåing avklares så langt som mulig. En konsekvens av ikke å fatte vedtak i utredningsperioden (før sommeren 2016), er at man ikke vil kunne påregne å få tilgang til de økonomiske virkemidlene departementet nå stiller til disposisjon. Se avsnittet foran om Økonomi.

### Økonomi

Alle relevante forhold knyttet til dette så langt praktisk mulig, erunder transaksjonskostnader i en slik prosess i en fase på 5 – 10 år => hva er gevinstene?

I tillegg til sentrale økonomiske virkemidler vil det også være viktig å se nærmere på den enkelte kommunes aktuelle økonomiske situasjon og spesielle variabler og forhold som må vurderes, f.eks. eierskap i kraftselskap, kraftinntekter, differensiert arbeidsgiveravgiftvirkemidler i et lengre perspektiv enn 2012 osv.

### Forhold til ansatte

De langsiktige konsekvensene for kommunens bemanning må utredes så langt som mulig. Det minnes om at en viktig målsetting med en evt. kommunesammenslåing er en kompetent og effektiv tjenesteproduksjon med attraktive og utviklende arbeidsplasser for ansatte. En problemstilling som må tas stilling er om kommunestyrene skal gir garantier for at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. KS har utarbeidet en veileder/utredning om «Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåinger» som kan leses ved å klikke [HER](#)

### Kommunikasjons- og informasjonstiltak - Medvirkning

Kommunikasjon og medvirkning er avgjørende viktig for å få en god prosess. Det gjelder alle grupper. Når det gjelder innbyggerne er kommunikasjon, informasjon og møter/arrangementer på ulike måter viktig. Det må lages en egen informasjonsplan.

Av § 10 i inndelingslova går det fram at innbyggerne også bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemming, opinionsundersøkelse, møte eller lignende. Tradisjonelt har folkeavstemming blitt gjennomført der kommunesammenslåinger til nå er gjennomført. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i mars d.å. utlyst en rammeavtale for gjennomføring av innbyggerundersøkelser for kommuner som skal innhente innbyggernes synspunkt om kommunesammenslåing.

Politisk eierskap til prosessen er satt opp som en kritisk suksessfaktor. Dette innebærer både de folkevalgte eierskap, men også det arbeidet som skjer i de politiske partiene. At tillitsvalgte og ansatte blir informert og involvert er også en viktig faktor for å skape en god prosess.

### Struktur/fordeling på oppgaver og tjenester

Kommunene er ulike. Hvordan forholde seg til ulikheter kommunene imellom? F.eks. ulikheter på tjeneste tilbudet i forhold til kvalitet og omfang – håndtering av dette i forhold til å skape likhet.



## Verdier/kultur

Et annet forhold som er nevnt i utredningen i 2005 er f.eks. nevnt at «Kommunegrenser bør i et perspektiv gjenspeile hvor den kulturelle identiteten ligger». Dette er en faktor som også i dag av mange betraktes som svært viktig. I pågående strukturprosesser i andre kommuner er det forhold rundt dette som er undersøkt og metodisk belyst i samfunnsforskningen. En bevisst holdning til dette kan være avgjørende for et godt resultat. Erfaringer og forskning viser at dersom en skal oppnå å få organisasjoner til å gå i felles retning er det en viktig forutsetning at de berørte har en felles verdiplattform/kultur.

## Demokrati

Eksempel fra Gran/Lunner fra utredningsarbeidet om temaet DEMOKRATI viser litt av omfanget knyttet til dette:

### Utredningsarbeidet vil ta utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag?
  - Hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene og rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid?
  - Hvordan er valgdeltakelsen?
  - I hvilken grad opplever en at kommunene har tyngde og får gjennomslag hos overordnet myndighet?
  - Hvordan er det politiske samarbeidet på tvers av kommunegrensene?  
Bl.a. om regionråd og interkommunalt samarbeid sett i et demokratiperspektiv.
  - I hvilken grad kan etablering av en ny kommune bidra til mer helhetlig og direkte styring av utviklingen.
  - En kommunesammenslåing vil som regel gi færre kommunestyrerepresentanter enn for de tidligere kommunene samlet. Hvordan kan en likevel klare å:
    - ivareta ombudsrollen.
    - få innbyggermedvirkning i beslutningsprosessen
    - rekruttere gode politikere.
  - Hvordan vil en større kommune påvirke det lokale engasjementet?
  - Hvordan vil større avstand fra den enkelte til politikeren/beslutningstakeren påvirke oppslutningen om lokaldemokratiet?
  - Vil den valgte representanten fortsatt bli oppfattet som «en av oss»?
- Denne arbeidsgruppen vil legge fram forslag til hvordan innbyggerne skal høres. Styringsgruppa vil ta stilling til dette og oversende anbefaling til kommunestyrene i løpet av vinteren.  
Departementet har i veilederen sagt at de vil utarbeide forslag til opplegg for innbyggerundersøkelsen som kommunene ev. kan bruke i høring av innbyggerne.

## Intensjonsavtale

Det forutsettes at det som grunnlag for utredningen vedtas en intensjonsavtale mellom kommunene hvor det inngår overordnede spørsmål som f.eks.:

- Innledning – visjoner og mål for sammenslåing
- Sammenslåingstidspunktet
- Avklaring rundt kommunesenter
- Avklaring rundt kommunevåpen
- Avklaring rundt kommunenavn
- Størrelse på kommunestyret
- Innhold i kommunesenteret – fordeling av tjenester andre steder i kommunen
- Hvordan man ønsker å satse på utvikling av den nye kommunen

## Framdriftsplan

En forpliktende handlingsplan vil være helt nødvendig for å kunne gjennomføre utredningsfasen på en ordentlig måte fram til endelig vedtak i juni 2016 - en periode på 9 mnd.

Et eksempel fra Telemark:

	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun
<b>HOVUDAKTIVITETER</b>														
Etablering av forhandlingsutval	1													
Oppstartsmøte for forhandlingsutval					2									
Forhandlingsmøter					3	3	3	3						
Utgreiingsarbeid	4	4		4	4	4								
• Økonomi/samfunnsutvikling		5												
• Sluttrapport						6								
Vedtak av intensjonsavtale i kommunestyra									7					
Informasjon, dialog, debatt om resultat frå utgreiingsarbeid og intensjonsplan										8	8			
Innbyggjarhøyring												9		
Kommunale vedtak om framtidig kommunestruktur													10	
<b>INFORMASJON, INVOLVERING OG DIALOG</b>														
Etablering av heimeside		11												
Oppdatering av heimeside		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Blogg – koordinering med media		13		13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Etablering av spørjeskjema på heimesida (link)		14		14	14									
Handtering av lesarinnlegg		15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Brosjyre		16												
Workshop (administrasjon, politikarar FM og KS)				17										

Det må utarbeides en framdriftsplan som må vedtas politisk snarest mulig over ferien. Formannskapene må kunne få fullmakt til dette.

## Veien videre. Vurdering/alternative løsninger

### Erfaringer fra dagens samarbeid

Samarbeidet mellom kommunene i Gjøvikregionen – tidligere GLT-regionen har pågått i mange år. Fra slutten 1990 tallet og fram til i dag har dette blitt mer faste strukturer rundet dette gjennom Næringsrådet og Regionrådet. I tillegg møtes ordførere og rådmenn i regelmessige ordfører/rådmannsmøter (ORM) og i egne rådmannsmøter (RUG).

Det ligger til grunn at kommunene i Gjøvikregionen samarbeider svært tett og godt om mange viktige kommunale oppgaver. Her listes disse opp;

- Regionråd – overordnet strategisk regionarbeid
- Næringsråd
- Turistkontor (nå også i større region)
- Revisjon (i større region)
- Felles innkjøpsenhet
- Miljørettet helsevern (Gjøvikregionen helse- og miljøtilsyn IKS)
- Krisesenter
- Avfallshåndtering (GLT Avfall AS)
- SMISO (Støttesenter for incest og seksuelle overgrep)
- Miljølaboratorium (Mjøslab IKS – Gjøvik- og Totenkommunene)
- Legevakt
- En rekke områder knyttet til samhandlingsreformen
- Attføring og vernet sysselsetting; TOPRO AS og ATS AS (Gjøvik- og Totenkommunene)

- Deler av IKT-drift
- Felles anskaffelser av økonomi- og forvaltningssystemer
- Forsikring (FOKSO)
- GIS-samarbeid (karttjenester)
- Gjøvikregionen Helse og Miljøtilsyn (Gjøvik- og Totenkommune)

I tillegg finnes det etablerte samarbeid mellom færre kommuner, f.eks. innen brann- og beredskap (Gjøvik og Vestre Toten) og felles barnevern (Nordre Land og Søndre Land). Videre, og ikke uvesentlig, er det etablert strukturert utviklingssamarbeid (forankret på ledernivå) innen skole-, barnehage og helse-/omsorgssektoren.

***I 2014 ble det gjort en oppsummering/status om dette regionale samarbeidet knyttet til de mer ordinære drifts- og støttefunksjoner.***

Fra felles saksframlegg fra rådmennene hitsettes:

«Lista viser at dagens samarbeid er omfattende, men i liten grad knyttet til ordinære driftsoppgaver og støttefunksjoner av vesentlig omfang. Dette er ikke tilfeldig. Kommunene har gjennom mange år funnet sammen på områder hvor regionalt samarbeid har blitt vurdert som hensiktsmessig.

Det denne saken behandler er muligheten for å ta ut ytterligere samarbeidsgevinster innen mer ordinær drift og støttefunksjoner. Drøftingene ovenfor viser at det er noe ulike holdninger til videre framdrift i de ulike kommunene og ikke minst forutsetningene for å gå videre.

Prosessen har avdekket at det er et begrenset potensial for store økonomiske gevinster gjennom sammenslåing av driftstjenester og støttefunksjoner. Rådmennene vil også påpeke at erfaringen tilsier at det er et betydelig større potensial for gevinst ved å gjennomføre forbedringstiltak innen egen organisasjon og at dette må vurderes opp mot å bruke mye tid, fokus og ressurser på interkommunale samarbeidsløsninger med mer usikkert gevinstpotensial.

Videre har prosessen synliggjort de fem kommunenes ståsted, innfallsvinkel og «vilje» til å gå inn i et større omfattende samarbeid.

Vurderingen viser:

- At de kommuner som finner det formålstjenlig går videre på skatt / innfordring, dvs. etablering av felles enhet. Gjøvik og Vestre Toten har ønsker dette, mens de øvrige kommunene må avklare sin holdning til saken.
- Når det gjelder lønn og regnskap, vil dette kreve relativt mye ressurser i et videre utredningsarbeid. Rådmennene vil foreslå at det utsettes å ta stilling til mulig sammenslåing av disse funksjonene til det er gitt tydeligere signaler for varslet kommunereform
- Forsterket skjermet enhet etableres. Plassering avklares i nær framtid
- Det avklares i egen sak mulige samarbeidstiltak innen folkehelse
- Rådmennene får i oppgave å arbeide videre med mulig etablering av felles tilsynskontor for byggesak.

Avslutningsvis vil rådmennene påpeke at det nå er viktig å lande denne saken slik at det kan bli framdrift på områder som nå peker seg ut for et videre konkret samarbeid.

Fokus og arbeidskraft kan da rettes mot de viktige strategiske oppgavene for regionen med utgangspunkt i regionrådets prioriteringer, herunder samferdsel, næringslivssamarbeid, markedsføring av regionen, fokus på regionsenterutvikling og spesifikke satsingsområder (musikkregion mv).»

Departementet opplyser at det våren 2017 legges opp til at det blir lagt fram tre proposisjoner for Stortinget:

- Ny kommunestruktur
- Samlet lovproposisjon om nye oppgaver
- Nytt regionalt nivå

## Vurdering:

### Kommentarer til fellesutredningen

Dette er en svært omfattende, viktig og krevende sak som er initiert av Regjering og Storting, hvor fylkesmannen har en oppfølgingsrolle og hvor gjennomføring skjer både regionalt og i den enkelte kommune. Rådmannsutvalget i Gjøvikregionen fant det derfor hensiktsmessig med en felles utredning både fordi det er rasjonelt i forhold til saksbehandlingen, men også for at alle de fem kommunene i regionen får det samme saksunderlaget.

Rådmannen mener utredningen foran gir en god oversikt over bakgrunn, fakta og utfordringer. Den gir et godt bilde av status i regionen og dermed for den enkelte kommune. Under følger rådmannens egenvurderinger og konklusjon.

### Prosess i egen kommune så langt

Kommunestyret vedtok 10.12.2014 følgende opplegg og framdrift i arbeidet med kommunereformen i Nordre Land (sak 103/14):

- 1. Nordre Land kommunes framdrift i det videre arbeid med kommunereformen legges opp til at evt. endringer i struktur gjennomføres etter alternativet med vedtak våren 2016.*
- 2. Politisk styringsgruppe for arbeidet med kommunereformen blir formannskapet supplert med representanter for de partier som ikke har faste medlemmer i formannskapet; Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. Den politiske styringsgruppa ledes av ordfører. Gruppa kan konstituere et arbeidsutvalg.*
- 3. Rådmannen koordinerer administrasjonens arbeid, og ivaretar sekretariatet for politisk styringsgruppe og ev. arbeidsutvalg. Rådmannen etablerer de nødvendige administrative arbeidsgrupper. Tillitsvalgte skal ha en representant i hver disse administrative gruppene.*
- 4. Det henvises til kommunestyrets vedtak 07/2005:*
  - a. Sammenslutning av Nordre Land med hele eller deler av Søndre Land og Etnedal.*
  - b. Sammenslutning av Nordre Land med hele eller deler av Søndre Land.*
  - c. Sammenslutning av Nordre Land og hele eller deler av Etnedal*
  - d. Nordre Land som egen kommune.*

*Dette er de aktuelle alternativene å utrede for Nordre Land kommune, så fremt ikke innspill gjennom innbyggerinvolveringen tilsier at også andre alternativ bør utredes.*

- 5. Politisk styringsgruppe legger fram beskrivelse av status og muligheter i kommunestyret 14. april 2015.*
- 6. Den politiske styringsgruppen legger fram for kommunestyret 19. mai et forslag til videre framdriftsplan, organisering og prosess for arbeidet, herunder ev. ny vurdering av hvilke kommuner Nordre Land ønsker å utrede sammenslåing med. Ordfører får fullmakt til å innlede dialoger/sonderinger med aktuelle kommuner i forkant av dette, slik at realistiske utredninger sikres.*
- 7. Den politiske styringsgruppen foreslår overfor kommunestyret den 23. juni hvordan innbyggerne skal høres, men det åpnes for at en spørreundersøkelse/innbyggerundersøkelse kan gjennomføres 1. halvår 2015.*

*Det henvises også til følgende fellesvedtak i Søndre og Nordre Land formannskaper den 26.11.14. vedr. kommunereformen;*

*Det etableres en politisk arbeidsgruppe utgått fra formannskapene i Nordre og Søndre Land, med tre fra hvert formannskap (posisjon/opposisjon), som utarbeider et opplegg for innbyggerinvolvering mm. fram mot sommeren 2015, herunder lager et forslag til en undersøkelse tidlig i 2015. Rådmennene, eller den de utpeker, er sekretariat.*

*Fra Nordre Land formannskaper er følgende representanter valgt til den politiske arbeidsgruppa;*

*Ordfører Liv Solveig Alfstad, Tore Stensrud og Bernt Øistad.*

Etter kommunestyrets vedtak ble det gjennomført møter i regi av ordføreren med Etnedal kommune og Søndre Land kommune, jfr. også kommunestyrevedtakets pkt. 6. I disse møtene var hovedfokuset temaet «innbyggerundersøkelse» som kommunestyret åpnet for kunne være aktuelt å gjennomføre i fasen man nå i hovedsak skal fokusere på å skaffe en status på «tingenes tilstand». I tillegg har alle kommunestyremøtene i 2015 hatt reformen på dagsorden, til dels som arbeidsmøter med utgangspunkt i veilederen.

Kommuner som har vært gjennom prosesser med utredninger om sammenslåing har til dels lagt ned store ressurser i arbeidet. Rådmannen vil derfor allerede innledningsvis understreke at de valg som kommunestyret gjør må være basert på en oppriktig vilje og åpenhet ift. resultatene som en utredning vil gi. Dette vil være ressurskrevende og et vedtak om å invitere en eller flere kommuner til å utrede en framtidig felles kommune må underbygges av en reell erkjennelse av hva det kan bety – en framtidig sammenslåing. Når målet er at endelig vedtak skal gjøres senest våren 2016 er det også en faktor som heter «tidsknapphet» som må hensyntas.

Når kommunestyret gjør sin beslutning om hvilke alternativer man skal gå videre med, er det viktig at kommunestyret har en klare oppfatning om hvorfor det er ønskelig med en større kommune og hva en vil oppnå:

- Er det for å få bedre tjenestetilbud?
- Et sterkere fagmiljø innen ulike områder?
- Er det for å bli en mer attraktiv kommune som kan tiltrekke seg flere arbeidsplasser?
- Få en bedre infrastruktur i regionen?
- Bli mer slagkraftig regionalt og nasjonalt?

Dette er alle moment som nevnes som argumenter for at man bør bli større.

Rådmannen viser til faktagrunnlaget som er lagt fram i denne saken samt i tidligere saker. Rådmannen tar som et utgangspunkt at alle, uavhengig av konklusjon på selve spørsmålet om kommunestruktur, har en felles politisk forståelse av nåsituasjonen og de fremtidige utfordringer kommunen og for så vidt regionen står overfor. Det er viktig at kommunestyret mest mulig har en ens oppfatning av situasjonen og de faktiske forhold. Ut fra dette faktagrunnlaget må man forsøke å se en fremtidsutvikling på f.eks. 30 år. Overskriften på denne utviklingen er at andelen eldre blir større og større og de eldste blir enda eldre og flere. Dette blir den «demografiske revolusjon» og må møtes på en offensiv måte.

Det er heller ikke primært for dagens «voksengenerasjon» et evt. nytt kommunekart skal legges, men for kommende generasjoner som skal leve og bo i bygda vår i framtida. Et fokus har vært på hvordan man skal involvere «de unge» i dette. Rådmannen tror det her kan være hensiktsmessig å definere kategorien «de unge» noe nærmere hvis dette skal ha et særlig fokus. Ungdomsrådet er «hørt» i prosessen, men hvorvidt det er hensiktsmessig at temaet gis et særlig fokus for ungdom i skolepliktig alder samt videregående er usikkert.

De sentrale utviklingstrender viser med all tydelighet både i forhold til næringsutvikling og befolkningsutvikling at Gjøvikregionen inkl. Nordre Land er slik at vi sammen med resten av «Innlandet» har store utviklingsmessige utfordringer.

Om det er en kommunereform som skal bidra til å snu en slik utvikling eller det er andre virkemidler som er viktigere er en diskusjon, men rådmannen legger til grunn at Stortinget har vedtatt at en kommunereform er nødvendig for at kommunene skal kunne løse sin viktige rolle i samfunnet også i framtida.

Dette er etter rådmannens oppfatning det viktigste utgangspunktet i forhold til den oppgaven Stortinget har vedtatt at norske kommuner nå skal gå inn i, dvs. hvordan ta vare på kommunenes sentrale rolle som velferdsprodusent og utvikle denne videre. Samfunnsutvikling er viktig for vekst og utvikling nasjonalt og lokalt. Ser vi på kommunens samlede virksomhet, utgjør dette området kanskje bare fem prosent av den samlede virksomheten (avhengig av definisjon på samfunnsutvikling). Kommunenes viktigste rolle er og vil også i framtida være å yte kvalitativt gode tjenester på en effektiv måte. Rådmannens oppfatning er at det så langt i «reformdebatten» har vært mye fokus på samfunnsutvikling og i mindre grad på tjenesteyting. Større enheter vil f.eks. kunne skape større og mer faglig robuste tilbud. Hvorvidt det blir høyere kvalitet på basistjenestene (skole, helse, omsorg mv) kan det ikke konkluderes entydig på med den kunnskap vi i dag besitter.

Når en skal se på hvilke scenarioer som kan være aktuelle, er det flere forhold som er viktige. Det gjelder bl.a. kultur og identitet, kommunikasjoner, teknologisk utvikling, hvilke behov vil lokalbefolkningen ha, hvordan skal behovene løses osv. Er det offentlig eller privat virksomhet som skal stå for løsningen? Dersom det er offentlig virksomhet som skal stå for det, skal oppgavene løses på lokalt, regionalt eller statlig nivå?

Med dette som grunnlag må derfor hovedspørsmålet det skal gis svar på bli slik:

- Hvordan løser vi fremtidens utfordringer knyttet til næringsliv, generell samfunnsutvikling, arbeidsplasser, demografi/bosetting, kommunale tjenester, lokaldemokratiet osv.?

Og hovedsvaret på dette kan formuleres på to måter:

- Nordre Lands størrelse og situasjon for øvrig gjør at kommunen løser utfordringene best ved at dagens struktur opprettholdes og i dette å utvikle videre det regionale samarbeidet som er etablert på sentrale politikkområder og tjenesteproduksjon.
- Utfordringene løses best ved at kommunen slår seg sammen med en eller flere nabokommuner.

### Innbyggerinvolvering

Nordre Land og Søndre Land valgte begge å gjennomføre en innbyggerundersøkelse tidligere i denne prosessen enn de øvrige kommunene i regionen. Dette skjedde i april 2015.

Rådmannen mener at all den tid innbyggerne er «spurt», så må hovedfunnene i undersøkelsen også bli en del av de videre drøftinger.

Innbyggerundersøkelsen viser at 34 % av de spurte i Nordre Land er for en kommunesammenslåing, mens 54 % er i mot. 12 % har ikke tatt stilling. Dersom en kommunesammenslåing skulle bli aktuelt er innbyggerne mest positive til at Nordre Land slår seg sammen med Etnedal (57 %), deretter følger alternativene Søndre Land med 55 % og Søndre Land og Etnedal med 55 %. Hele 8 av 10 mener det er mest naturlig at hele kommunen slås sammen med én eller flere kommuner.

På bakgrunn av dette ser rådmannen det som naturlig å anbefale at Nordre Land inviterer til en videre utredning med Etnedal og Søndre Land kommune. Hvorvidt grensejusteringer bør vurderes/utredes, til tross for befolkningens tilbakemelding, velger rådmannen å la stå åpent. Rådmannen vurderer både tilbakemeldingene fra kommunens innbyggere og politiske signaler så vidt tydelige negative ift. å bli en del av en ny kommune som favner hele Gjøvikregionen at dette alternativet ikke anbefales utredet.

De viktigste argumentene innbyggerne i Nordre Land ser for en kommunesammenslåing er:

- Mindre administrasjon
- Bedre tjenester
- Bedre økonomi
- Effektivisering
- Robusthet
- Kompetanse/fagmiljø
- Allerede samarbeid/felles interesser med Søndre Land

De viktigste argumentene innbyggerne i Nordre Land kommune har mot en kommunesammenslåing er:

- Det er bra som det er
- For store avstander
- Blir nedprioritert/utkant
- Få økonomiske fordeler ved sammenslåing

Videre mener hele 90 % av det er svært viktig eller viktig at det gjennomføres en rådgivende folkeavstemning i forkant av en beslutning om kommunesammenslåing. Rådmannen legger derfor til grunn at det er en naturlig konklusjon at dette gjennomføres før et endelig vedtak om en framtidig sammenslåing gjøres. Forut for dette må det gjennom en informasjonsplan etableres en struktur for informasjon og arenaer for møtepunkt med kommunens innbyggere.

### Nye oppgaver til kommunene

Regjeringen legger opp til «den største samlede flytting av oppgaver til kommunene noensinne», jfr. beskrivelsen tidligere. Stortinget behandler oppgavemeldingen 9. juni. Ut fra innstillingen som foreligger vil kommunene kunne få tilført en del nye oppgaver. Mye av disse vil imidlertid være regelstyrte oppgaver som rådmannen oppfatter som lite politisk interessante. Rådmannen legger til grunn at Nordre Land kommune i utgangspunktet vil kunne løse disse oppgavene som måtte være aktuelle på en god måte, forutsatt at økonomiske rammebetingelser er på plass.

Også i forhold til samfunnsutviklerrollen er det viktig at kommunen har tilstrekkelig styrke/kompetanse til å påvirke de regionale og sentrale beslutningstakere.

I samspillet mot fylkeskommunens rolle/ansvar som samfunnsutvikler (evt. det nye folkevalgte regionale nivå som utredes) er det sentralt at kommunen både administrativt og politisk kan påvirke i ymse prosesser.

Som nevnt tidligere ble dagens kommunestruktur for en stor del etablert på 1960-tallet og var den gangen bl.a. motivert med at grunnskolen som skulle utvides til ni år. Senere har kommunene fått ansvaret for stadig flere oppgaver uten at kommunestrukturen i særlig grad er blitt endret.

Kommunesektoren har vært kjernen i og rammen om utbyggingen av en demokratisk styrt velferdsstat basert på offentlig produserte tjenester. Denne kombinasjonen av demokrati og velferdsstat i "velferdskommunen" har karakterisert det norske samfunnet og er beskrevet slik av professor Nils Aarsæther:

*"Den norske kommunen kviler i dag på to fundament. Det eine er den samfunnsmessige tyngda kommunane har i kraft av å drive nøkkelinstitusjonar i velferdssamfunnet. Det andre fundamentet er det sterke innslaget av folkestyre i kommunane. Dette samspillet mellom kommunen sin samfunnsmessige tyngde og det folkelig baserte vedtakssystemet er unikt, både i norsk historisk samanheng og samanlikna med dei fleste andre land utanfor Norden"*

Dette er etter rådmannens oppfatning det viktigste utgangspunktet i forhold til den oppgaven Stortinget nå ønsker at norske kommuner nå går inn i; hvordan ta vare på kommunenes sentrale rolle som er beskrevet her, som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent, og utvikle denne videre?



Tradisjonelt har spørsmålet om sammenslåing og opprettelse av nye kommuner medført store, tidkrevende og kostbare utredninger. At det nå legges opp til en mer standardisert organisering av arbeidet med å etablere faktagrunnlag for lokal diskusjon og beslutning, vurderes som positivt. Det blir imidlertid viktig å finne det riktige nivået på utredningsarbeidet. Mange detaljer kan være interessante å undersøke, men gir ikke nødvendigvis et bedre beslutningsgrunnlag. En må derfor hele tiden ha for øye hva som er relevante opplysninger for å treffe en beslutning.

For de fleste temaene vil det være naturlig å starte med å skaffe seg en oversikt over situasjonen slik den er i aktuelle kommuner i dag. Siste delen av utredningene bør konsentrere seg om de muligheter og utfordringer en eventuell ny kommune vil medføre. Temaene som synes aktuelle å utrede er i stor grad samsvarende med hva som er foreslått i departementets veileder. Mye av utredningsarbeidet vil bestå i å skaffe til veie bakgrunnsmateriale og vurdere dette. Utredningsverktøyet NY KOMMUNE (se [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no)) kan brukes i utredningsarbeidet. I tillegg må lokale forhold innarbeides og hensyntas. Videre prosess må bygge på regjeringens opplegg og Stortingets vedtak. Veilederen som er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, anbefales derfor lagt til grunn for arbeidet, se [HER](#).

Det er i tillegg visse «særegne forhold» som bør utredes, dvs. kommunespesifikke faktorer. Her kan bl.a. nevnes

- Eierskapet i VOKKS
- Kraftinntekter
- Differensiert arbeidsgiveravgift (videreføres i første omgang, men er en usikkerhetsfaktor i noe lengre perspektiv)
- Vertskommunetilskudd
- Eiendomsskatt
- o.a.

## Motforestillinger

På felles formannskapsmøte i Gjøvikregionen 29.08.14 og på KS Høstkonferanse 23./24.10.14 var det representanter fra forskjellige forskningsmiljøer knyttet til samfunnsforskning som stilte flere kritiske spørsmål til reformen. Uten å ta stilling til disse mener rådmannen at noen av disse også kommer fram og må vurderes i de videre utredningene.

*Noen stikkord:*

***Er det stort som er best?*** *Vi må ha store/mega sykehus, store kommuner, store skoler, store barnehager, store eldreinstitusjoner, store departementer, stor NAV forvaltning, store skattekontor, store lensmannskontorer/politidistrikter osv.*

- ***Størrelse = byråkrati = økte transaksjonskostnader.*** *Dette er et av de mest bekræftede gjeldene funn i hele organisasjonsteorien/statsvitenskapen. Nærmere 70 % av alle sammenslåinger mislykkes.*

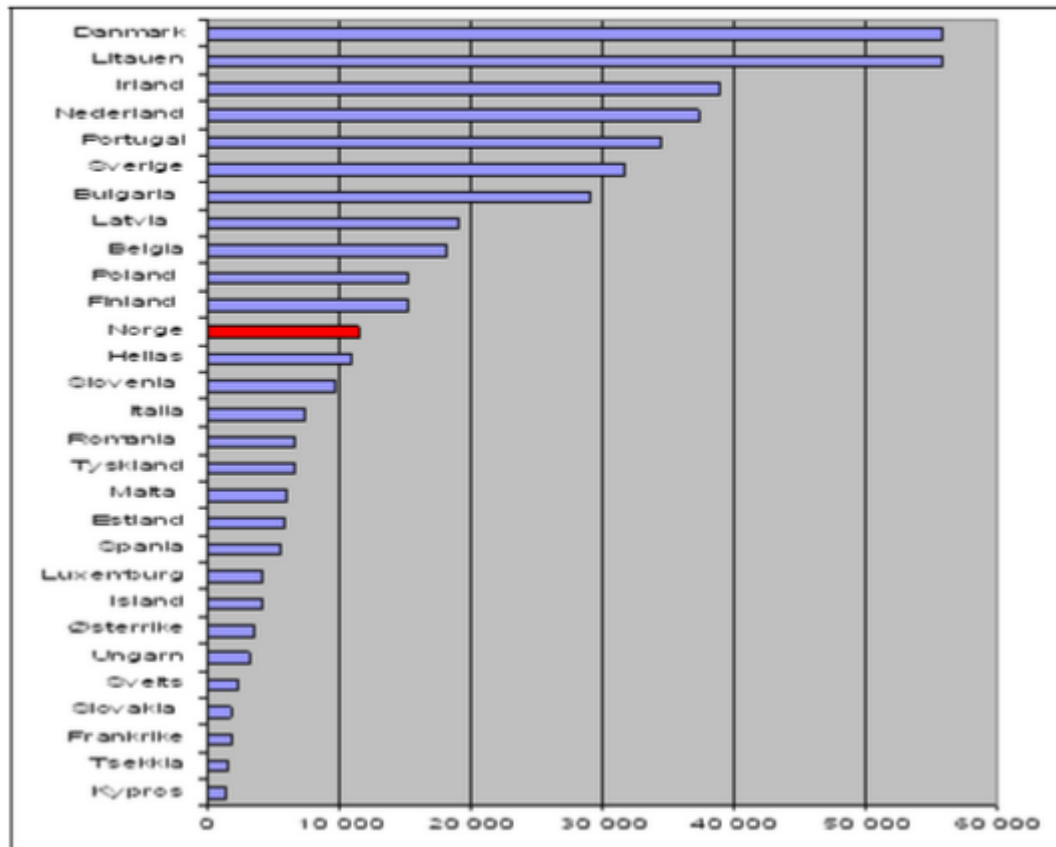
Utfordringene spores veldig ofte tilbake til altfor optimistiske anslag omkring effekter, manglende forståelse av hva sammenslåinger faktisk koster, samt kulturelle utfordringer.

- *Fusjoner/sammenslåinger er ofte et resultat mer av individuelle ønsker og makt, enn faktiske behov. Av en eller annen grunn synes reformmakerne å ha hengt seg opp i at det må eller er høyst nødvendig at det foretas strukturelle reformer i kommune Norge.*
- Stordriftsulemper. Landets 25 % minste kommuner (107 stk.) står for om lag 4 % av kommunesektorens samlede utgifter. Om lag 14,8 milliarder av totalt 342 milliarder kroner. Landets 25 % største kommuner står for om lag 72 % av kommunesektorens samlede utgifter dvs. 247 milliarder kroner av 342 milliarder total. Spørsmålet som stilles blir hvor har man det største effektiviseringspotensialet målt i kroner!?

I SWOT-analysene som er gjennomført i prosessen så langt, og som resultatmessig ble analysert av Telemarksforskning, jfr. beskrivelsen under faktadelen over, så er området «demokratisk arena» kun i noen grad berørt. Tematikken har vært arbeidet med av Kommunereformutvalget og rådmannen er kjent med at resultatene vil bli presentert og behandlet separat. Det vises derfor til dette arbeidet og konklusjonene derfra og rådmannen vil ikke gå nærmere inn i dette her.

Konsekvensen av ikke å utrede/velge å stå alene kan vanskelig besvares entydig da de usikre faktorene er mange, bl.a. hvor «robuste» vi er både til å opprettholde vår rolle som velferdsprodusent i en fremtid gitt dagens ressurser og evt. møte behovet for å ivareta nye oppgaver. Rådmannen viser dessuten til de økonomiske incitament som ligger i reformarbeidet og spørsmålet hvilken innretning og kriterier som legges til grunn i inntektssystemet i en framtid. Det er f.eks. signalisert at kompensasjon for ulemper knyttet til småkommuner kan bli revidert siden «det å forbli liten er frivillig» etter at prosessen der alle er invitert er gjennomført. Dette er imidlertid i høyeste grad også et politisk spørsmål for framtidige Storting.

## KOMMUNESTØRRELSE I EU LANDENE OG ISLAND, NORGE OG SVEITS. 2008. Gjennomsnittlig antall innbyggere per kommune



Denne oversikten, hentet fra et foredrag professor Bjarne Jensen (HIG) holdt for LO Representantskap i juni 2014, viser at norske kommuner i europeisk sammenheng er «middels store» med dagens struktur. De har et snitt på ca 11 - 12 000 innbyggere. Igjen må man imidlertid spørre om «dagens struktur kan møte morgendagens utfordringer».

### Reform med rekkefølgeutfordringer

Rådmannen forholder seg til at Regjeringen har lagt opp til en kommunereform med noen ambisjoner og rammer, herunder en stram framdriftsplan. Dette følger vi som kommune opp. Rådmannen kan likevel ikke unnlate å påpeke at han ser noen krevende utfordringer og svakheter ved reformen, herunder:

- Reformen er basert på frivillighet. Dette har sine positive sider, men kan også medføre veldig ulike resultater, eksempelvis en kommunestruktur som fortsatt er preget av svært mange små kommuner. Kommuner som gjennom sin størrelse og kapasitet setter begrensning på hvilke oppgaver som sektoren kan håndtere.
- Tidsperspektivet er kort. Følgeforskning av «vellykkede» sammenslutningsforsøk indikerer behov for en betydelig lengre forberedelse- og utredningsfase.
- Ved oppstart av reformarbeidet var hverken kriterier eller oppgavefordeling avklart. Ekspertutvalget utredninger har gitt noen innspill i prosessen, men regjeringen har så langt ikke anvendt disse til å gi klarere / nye føringer for reformarbeidet. På vårparten ble det lagt fram en Stortingsmelding om forslag til endringer i oppgaver.

Denne behandles av Stortinget i juni. Meldingen er preget av at den «peker på» oppgaver som kan overføres til «mer robuste» (større) kommuner, men det er i liten grad konkludert.

- Kommunereformen er på legalt vis et politisk prosjekt med noen tydelige politiske ambisjoner. Regjering og Storting har imidlertid ikke (etter rådmannens oppfatning) i tilstrekkelig grad og i forkant analysert sektorens styrker og utfordringer. Dette burde vært gjort for å få et bedre grunnlag for reformprosessen.
- Regionalt nivå sin «framtid» og eventuell oppgaveoverføring derfra, har kommet inn undervegs i prosessen. Dette kan være noe forstyrrende for prosessen.

Rådmannens hensikt er ikke å framstå som negativ til den igangsatte reformen, men dette er både faktiske og opplevde realiteter som preger arbeidet i kommunene i betydelig grad. Rådmannen mener det er viktig og riktig at faktum påpekes.

Rådmannen innledet sin vurdering med å vise til utfordringer av praktisk karakter som er knyttet til en utredningsprosess. Det ble gjort en utredning av Nordre Land og Søndre Land tilbake i 2006. Konklusjonene den gang var:

*Selv om Nordre Land kommune fungerer godt med nåværende størrelse, ser en likevel på flere områder klare fordeler med et større befolkningsgrunnlag. En vil derfor i fase to av kommunestrukturprosjektet legge opp til drøftinger med våre nabokommuner Søndre Land og Etnedal.*

*Dersom drøftinger med andre kommuner ikke fører fram er det arbeidsgruppas vurderinger er at Nordre Land kommune med sin størrelse:*

- \* har økonomisk bærekraft til å ivareta en god tjenesteproduksjon kvalitativt og kvantitativt på en kostnadseffektiv måte*
- \* har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forvaltningssaker*
- \* har tilstrekkelig planleggingskompetanse og kapasitet*
- \* sikrer innbyggerne en rettsikkerhet*
- \* kan drive næringsutvikling lokalt og gjennom det regionale næringselskap*
- \* sikrer demokratiet og lokalt engasjement*

Hvorvidt disse konklusjonene kan danne grunnlag for en videre prosess nå må vurderes. Grovt sett er det to hovedinnfallsvinkler til et slikt utredningsarbeid som dette. Det ene er å gå relativt detaljert til verks opp mot den enkelte tjeneste og kommunens funksjonsområder og analysere dette. En annen måte er å si at «dette vil vi - hva må utredes»?

En ekstra utfordring i det hele er det at vi nå også skal gjennom valg av nytt kommunestyre. Prosessen må nødvendigvis forankres i det nye kommunestyret. Rådmannen ser det derfor som viktig at tematikken blir en del av høsten folkevalgtopplæring.

### **Rådmannens tilråding:**

Både tidligere utredning, innbyggernes meninger og politiske signaler peker i retning av at Nordre Land kommune bør invitere Etnedal og Søndre Land kommune med i en videre utredningsprosess. Etter rådmannens mening må prosessen styres politisk og vil anbefale at det nedsettes et forhandlingsutvalg som får fullmakt til å framforhandle en intensjonsavtale

med aktuelle parter, dvs. den/de kommune(r) som fatter vedtak om at de ønsker å gå inn i en utredning sammen med Nordre Land med sikte på nye kommunegrenser. Rådmannen vil foreslå at saken relativt raskt bringes inn til kommunestyret igjen for bl.a. stadfesting av prosessinnhold og framdriftsplan. Dette arbeidet vil først kunne starte for fullt etter ferien og med et påfølgende kommunevalg, vil det sannsynligvis være behov for å jobbe med politiske sonderinger og avklaringer fram til årsskiftet. Det kan så fremmes en sak til kommunestyrene om en forpliktende intensjonsavtale for den videre prosessen fram til kommunestyrebeslutning sommeren 2016.

Hvordan dette arbeidet skal rigges i forhold til sammensetning av politisk samarbeidsgruppe, rådmennenes deltakelse, behov for utredningsbistand mv må avklares gjennom sommeren og stadfestes av kommunestyrene i første møte etter sommerferien.

En slik intensjonsavtale kan ha ulik form og innhold. Et eksempel fra sammenslåingsprosessen av Rissa og Leksvik kommuner kan lese [HER](#).

Antagelig er dette et eksempel på en avtale som inneholder et minimum av hva en slik avtale må inneholde. Et annet eksempel er å finne fra prosessen i Gran og Lunner. Denne er noe mer omfattende og kan leses [HER](#).

Et tredje eksempel som det ofte vises til er prosessen i Stokke – Andebu – Sandefjord. Denne har gått raskt og en ny sammenslått kommune skal være oppe og gå fra oktober 2016. Mer om dette [HER](#). Verdt å merke seg er antagelig måten de har organisert prosessen på.

Telemarksforskning har pekt på følgende viktige elementer i en prosess:

- Avklare alternativer man ønsker å gå videre med
- Avklare ytterligere utredningsbehov
- Gjennomføre utredningsarbeid
- Utarbeide intensjonsavtale
- Sette ned forhandlingsutvalg
- Gjennomføre forhandlinger
- Fatte vedtak om intensjonsavtale i kommunestyrene
- Informere, og legge til rette involvering og dialog
- Gjennomføre innbyggerhøring
- Fatte vedtak om framtidig kommunestruktur!

Som nevnt kan det pekes på visse rekkefølgeutfordringer i denne reformen også opp mot hvor vi står i prosessen, men momentene gjengis som «en rettesnor».

Avslutningsvis vil rådmannen peke på det faktum at det er rådende politiske signaler i de to kommunene som Nordre Land vurderer som aktuelle utredningspartnere som peker i en annen retning enn videre prosess med Nordre Land. Skulle situasjonen oppstå at Etnedal og Søndre Land velger andre arenaer for utredninger eller ikke ønsker å utrede en kommunesammenslåing, så ser rådmannen det som aktuelt å søke Fylkesmannen om veiledning ift. vår prosess videre.

### **Administrasjonens innstilling:**

Rådmannen vil anbefale Kommunereformutvalget om å legge saken fram for kommunestyret med slikt forslag til vedtak:

1. Nordre Land kommunestyre inviterer Etnedal kommune til felles utredning av en kommunesammenslåing med behandling av saken våren 2016, slik at sammenslåing får virkning fra 01.01.2020.
2. Nordre Land kommunestyre inviterer Søndre Land kommune til felles utredning av en kommunesammenslåing med behandling av saken våren 2016, slik at sammenslåing får virkning fra 01.01.2020.
3. Det nedsettes et forhandlingsutvalg bestående av
  - a.
  - b.
  - c. (.....)til å forhandle med kommunene nevnt i pkt. 1 og 2 om videre prosess og om en intensjonavtale.
4. Forhandlingsutvalget legger i første fase fram et forslag for kommunestyret til godkjenning 22. september 2015 på detaljert framdriftsplan og forslag til styring og organisering av utredningsprosessen.
5. Når og om det skal avholdes en rådgivende folkeavstemming i forkant av kommunestyrets behandling av en kommunesammenslåing med Etnedal og/eller Søndre Land vedtas når det er nærmere vurdert som del av en helhetlig prosess og framdriftsplan.

NORDRE LAND KOMMUNE, den 09.06.2015

*Jarle Snekkestad*  
rådmann

*Geir Steinar Loeng*