

Arkiv: FE-026, TI-&20
JournalpostID: 24/91404
Saksbehandler: Kari Sollien
Dato: 23.10.2024

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
150/2024	Formannskapet	30.10.2024
135/2024	Kommunestyret	31.10.2024

Prosess for å vurdere kommunesammenslåing i kommunene Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten

Vedtak som innstilling fra Formannskapet - 30.10.2024

1. Kommunestyret vedtar at det startes en utredning om sammenslåing mellom Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner.
2. Vedtaket er gjort under forutsetning at de tre kommunene gir sin tilslutning til å delta i utredningsarbeidet.
3. Utredningen skal synliggjøre utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene, sammen og hver for seg, og hvordan dette kan håndteres med og uten sammenslåing.
4. Prosessen gjennomføres som beskrevet i saksframlegget når det gjelder organisering, medvirkning, framdriftsplan og med de ressurser som stilles til rådighet fra statsforvalteren og Kommunal- og distrikts departementet.
5. Kommunestyrene fatter beslutninger om videreføring av arbeidet ved sentrale milepeler i henhold til framdriftsplanen.

Kommunedirektørens forslag til vedtak

1. Kommunestyret vedtar at det startes en utredning om sammenslåing mellom Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner.
2. Vedtaket er gjort under forutsetning at de tre kommunene gir sin tilslutning til å delta i utredningsarbeidet.
3. Utredningen skal synliggjøre utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene, sammen og hver for seg, og hvordan dette kan håndteres med og uten sammenslåing.
4. Prosessen gjennomføres som beskrevet i saksframlegget når det gjelder organisering, medvirkning, framdriftsplan og med de ressurser som stilles til rådighet fra statsforvalteren og Kommunal- og distrikts departementet.
5. Kommunestyrene fatter beslutninger om videreføring av arbeidet ved sentrale milepeler i henhold til framdriftsplanen.

Vedlegg i saken:

30.10.2024 Presentasjon felles formannskapsmøte

Kommunestyret 31.10.2024:**Behandling:**

, foreslått av ,

Kjetil Bjørklund, SV:

Nytt punkt 6: Som del av framdriftsplanens fase 4 skal det før endelig beslutning gjennomføres en folkeavstemning i de tre kommunene

Innstillingen fra felles formannskapsmøte med Østre Toten og Vestre Toten kommuner ble vedtatt med 30 mot 10 stemmer.

Forslaget fra Kjetil Bjørklund, SV, fikk 19 stemmer og falt.

KOM- 135/2024 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar at det startes en utredning om sammenslåing mellom Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner.
2. Vedtaket er gjort under forutsetning at de tre kommunene gir sin tilslutning til å delta i utredningsarbeidet.
3. Utredningen skal synliggjøre utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene, sammen og hver for seg, og hvordan dette kan håndteres med og uten sammenslåing.
4. Prosessen gjennomføres som beskrevet i saksframlegget når det gjelder organisering, medvirkning, framdriftsplan og med de ressurser som stilles til rådighet fra statsforvalteren og Kommunal- og distrikts departementet.
5. Kommunestyrene fatter beslutninger om videreføring av arbeidet ved sentrale milepeler i henhold til framdriftsplanen.

Formannskapet 30.10.2024:**Behandling:**

Som innstillingen.

Enstemmig vedtatt

FOR- 150/2024 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar at det startes en utredning om sammenslåing mellom Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner.
2. Vedtaket er gjort under forutsetning at de tre kommunene gir sin tilslutning til å delta i utredningsarbeidet.
3. Utredningen skal synliggjøre utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene, sammen og hver for seg, og hvordan dette kan håndteres med og uten sammenslåing.
4. Prosessen gjennomføres som beskrevet i saksframlegget når det gjelder organisering, medvirkning, framdriftsplan og med de ressurser som stilles til rådighet fra statsforvalteren og Kommunal- og distrikts departementet.
5. Kommunestyrene fatter beslutninger om videreføring av arbeidet ved sentrale milepeler i

henhold til framdriftsplanen.

Fakta

Fakta

Bakgrunn

Saksframlegget er utarbeidet av kommunedirektørene i Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik i samarbeid med Bengt Brandtzæg fra Telemarksforskning. Saken fremmes likelydende i de tre kommunene.

Bakgrunn for saksframlegget

Kommunestyrene i Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner har fattet mer eller mindre likelydende vedtak om at kommunedirektørene i de tre kommunene skal utarbeide et felles saksframlegg om prosess og utredning om mulig kommunesammenslåing mellom de tre kommunene. I Vestre Toten kommune ble det 20. juni fatte følgende vedtak:

1. *Kommunestyret i Vestre Toten ber kommunedirektøren om å starte en prosess og utredning for å kartlegge hvilke positive og negative konsekvenser en kommunesammenslåing med Gjøvik og Østre Toten vil ha. Utredningen gjøres i fellesskap med Gjøvik og Østre Toten kommuner.*
2. *Denne utredningen skal svare opp på hvilket utfordringsbilde disse kommunene har felles og hver for seg. Aktuelle løsninger på utfordringene skal også beskrives. Det er viktig å belyse løsningene slik de kan se ut ved sammenslåing og uten sammenslåing. Det er også interessant å vurdere mellomløsninger der eventuelle interkommunale samarbeid i framtida får en strategisk planlegging og en reell politisk styring. De viktigste utfordringene er demografi, kompetanse, økonomi og arealbruk.*
3. *Utredningen skal belyse konsekvensene en eventuell sammenslåing vil ha for rollene kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.*
4. *Kommunen er en viktig lokaldemokratisk aktør og arena. Det er viktig at utredningen skisserer konsekvenser for lokaldemokratiet ved kommunesammenslåing. Utredningen skal vise mulige løsninger som ivaretar lokaldemokratiet i en eventuell ny og større kommune.*
5. *Det må stipuleres hva utredningen vil koste, og det må settes en tidsramme for arbeidet.*
6. *Det legges frem en sak for kommunestyret med forslag til innhold i en utredning snarest.*

Vedtaket i Østre Toten ble fattet 22.5.24:

1. *Kommunestyret i Østre Toten ber kommunedirektøren om å starte en prosess og utredning for å kartlegge hvilke positive og negative konsekvenser en kommunesammenslåing med Gjøvik og Vestre Toten vil ha. Utredningen gjøres i fellesskap med Gjøvik og Vestre Toten kommuner.*
2. *Denne utredningen skal svare opp på hvilket utfordringsbilde disse kommunene har felles og hver for seg. Aktuelle løsninger på utfordringene skal også beskrives. Det er viktig å belyse løsningene slik de kan se ut ved sammenslåing og uten sammenslåing. Det er også interessant å vurdere mellomløsninger der eventuelle interkommunale samarbeid i framtida får en strategisk planlegging og en reell politisk styring. De viktigste utfordringene er demografi, kompetanse, økonomi og arealbruk.*
3. *Utredningen skal belyse konsekvensene en eventuell sammenslåing vil ha for rollene kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.*
4. *Kommunen er en viktig lokaldemokratisk aktør og arena. Det er viktig at utredningen skisserer konsekvenser for lokaldemokratiet ved kommunesammenslåing.*

5. *Utredningen skal vise mulige løsninger som ivaretar lokaldemokratiet i en eventuell ny og større kommune.*
6. *Det legges frem en sak for kommunestyret med forslag til innhold i en utredning snarest.*

I Gjøvik ble det fattet vedtak 23.5. 24:

Kommunestyret i de tre kommunene - Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik ber kommunedirektørene legge frem en felles sak i de tre kommunestyrene om prosess og utredning om positive og negative effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom de tre kommunene.

Saksfremlegget skal klargjøre hvilke utredninger som er nødvendige for å utforske mulighetene og konsekvensene av en potensiell sammenslåing mellom kommunene. Det er lagt til grunn at utredningen skal synliggjøre utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene, sammen og hver for seg, og hvordan dette kan håndteres med og uten sammenslåing. Utredningen skal belyse konsekvensene av en eventuell sammenslåing for kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena. Forslaget skal inneholde forslag til medvirkning, politisk forankring økonomiske og administrative ressurser som må settes av til arbeidet og framdriftsplan.

Kommunedirektørene har utarbeidet et felles saksfremlegg. Arbeidet er utført med bistand fra Telemarksforskning ved seniorforsker Bent Aslak Brandtzæg.

Erfaringer med sammenslåingsprosesser. Innledende vurderinger

Erfaringer fra tidligere kommunestrukturprosesser viser at slike prosesser kan være krevende å gjennomføre. Å få gjennomført en ekstern utredning med vurderinger av fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing, uten gode lokale prosesser og diskusjoner, resulterer ofte i skyttergravsdebatter og splittelse fram mot avgjørelse på strukturspørsmålet. Det innebærer med andre ord at de som i utgangspunktet er skeptiske til en sammenslåing kun er opptatt av å lete etter argumenter mot sammenslåing, mens de som er positive gjør det motsatte.

Det er derfor viktig at det gjennomføres gode involverende prosesser, hvor man diskuterer utfordringsbildet og mål for utviklingen i kommunene, og hvordan utfordringer og mål kan håndteres best, sammen eller hver for seg. Dette forutsetter godt samspill mellom administrasjon og politikk, og god dialog på tvers av kommunegrensene. Det er videre viktig at politikerne har eierskap til prosessene, og at kommunalt ansatte og innbyggere får tilstrekkelig informasjon og god anledning til å fremme sine synspunkter i prosessen.

Argumenter for og mot en kommunesammenslåing

Viktige argumenter for kommunesammenslåing som ble trukket fram i forbindelse med kommunereformen var styrking av kommunenes kapasitet og kompetanse som grunnlag for å kunne levere gode tjenester, være utviklingsorientert og kunne ta på seg nye oppgaver. I en tid med styrket konkurranse om kompetent arbeidskraft, ble også større og mer attraktive fagmiljøer sett som en fordel. Større fagmiljøer er videre en forutsetning for å sikre stabilitet i tjenestene og redusere sårbarhet. Større kommuner er også mindre sårbare økonomisk for uforutsette hendelser.

I en del regioner krysser tettsteder kommunegrensene, og det er gjerne stor pendling og aktivitet på tvers av kommunegrensene. Når flere kommuner skal planlegge hver for seg innenfor det som omtales som funksjonelle samfunnsutviklingsområder, er det vanskelig å lage planer som ser næringsområder, boligområder, transport og kommunale tjenester i sammenheng. Konkurrerende planer innenfor slik funksjonelle områder er uheldig. For næringsliv, utdanningsinstitusjoner, innbyggere, lag og frivillige organisasjoner som operer på tvers av kommunegrensene i felles bo- og arbeidsmarkedsområder, kan det være vanskelig å forholde seg til flere kommuner med tanke på å fremme sine interesser for utviklingen av regionen som helhet. For kommunene kan det også være vanskelig å framstå som attraktive samarbeidspartnere med regional tyngde, så lenge den enkelte kommune kun har ansvar for deler av det funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområde. En større kommune kan få sterkere utviklingskapasitet, framstå med sterkere tyngde over både regionale og nasjonale myndigheter og det kan bli lettere å finne bærekraftige, effektive og framtidsrettede løsninger.

Demokratisk sett er det også pekt på flere fordeler ved sammenslåing. Ved en kommunesammenslåing vil det være større muligheter for å være med å påvirke det området hvor folk lever sine liv i det daglige, og ikke bare deler av området. En større kommune kan også ha større

handlingsrom med tanke på å påvirke framtidig utvikling. Økt regionalpolitisk tyngde kan være en fordel for utvikling av regionen som helhet. Et annet viktig aspekt er at en større og sterkere administrasjon også kan gi bedre forutsetninger for å legge til rette for plan- og økonomiprosesser som sikrer sterkere politisk styring og kontroll med prosessene. Planprosesser, og årlig økonomiplan og budsjettprosesser, er de viktigste arenaene for politisk påvirkning. For at disse skal fungere må administrasjonen ha både kapasitet og kompetanse til å tilrettelegge og fasilitere slike prosesser, og legge til rette for et godt samspill mellom politikk og administrasjon. I kommuner hvor dette fungerer godt, trives politikerne bedre i politikken, de er mer tilfredse med mulighetene for innflytelse og de er mer tilfredse med tjeneste- og samfunnsutvikling i kommunen.

Argumenter mot kommunesammenslåing dreier seg i størst grad om frykt for sentralisering, tap av lokal autonomi og identitet, og følelsen av å ikke lenger være «herre i eget hus». Motstanden er størst i de sammenslåingskommunene som ikke får kommunesenteret. Det er frykt for at de demokratiske mulighetene for å påvirke utviklingen av eget sted blir svekket, og at ressurser og tjenester blir trukket bort fra kommunen. Dersom kommunehuset blir stående tomt, er det mange som tror at det vil gi mindre aktivitet og negative ringvirkninger for utviklingen der de bor. Avstanden til tjenester og mellom politikere og innbyggere kan bli større. Dersom en kommunesammenslåing fører til redusert attraktivitet, vil det i så tilfelle bidra til å forsterke en negativ utvikling som de fleste kommuner søker å unngå. Innbyggere i kommuner som får kommunesenteret er som oftest positive til en sammenslåing, fordi de føler at det vil være positivt for utviklingen av eget sted.

Det er ikke uten videre gitt hva konsekvensene av en sammenslåing vil være. Det avhenger av blant annet lokalgeografiske forhold, hvor integrert kommunene er fra før, i hvilken grad man har felles interesser, utfordringer og mål, hva man ønsker å oppnå med en kommunesammenslåing, og hvordan man velger å organisere og innrette den nye kommunen for å nå disse målene.

Nærmere om behovet for involverende prosesser

Erfaringer fra tidligere frivillige sammenslåingsprosesser viser at viktigheten av å gjennomføre prosesser med god lokal forankring og medvirkning har blitt undervurdert. Slike prosesser er viktige for å skape en mest mulig omforent forståelse for kommunenes utfordringsbilde, og hvordan utfordringene og mulighetene kan håndteres.

Hva som vil være mulige gevinster for kommuner involvert i en kommunesammenslåing vil være avhengig av hva slags sammenslåingskonstellasjon det er snakk om, og hvor integrert kommunene er fra tidligere. I sammenslåingskonstellasjoner med moderate interne avstander, stor interaksjon, samhandling og mobilitet på tvers av kommunegrensene, hvor det er felles interesser og utfordringer knyttet til framtidig utvikling, er det være lettere å identifisere felles gevinster som gagnar innbyggere og næringsliv i hele den nye kommunen. Det er naturligvis mer krevende dersom store avstander mellom kommunene og betydelige variasjoner i kommunestørrelse, utfordringer og interesser knyttet til lokal utvikling.

I planleggingen av hvordan kommunene skal utrede og fatte en politisk beslutning om kommunesammenslåing er eller ikke, er det derfor viktig å starte med en prosess hvor utfordringsbildet og målene for framtidig utvikling blir klargjort, både for den enkelte kommune og kommunene samlet sett. Dersom kommunene i stor grad har felles interesser og mål for framtidig utvikling, blir det et spørsmål om kommunene kan løse utfordringer og realisere målsetninger best sammen eller hver for seg.

Dersom man politisk i kommunene ser at kommunene kan stå bedre rustet for å møte framtida sammen enn hver for seg, er det naturlig å ta steget over i forhandlinger om en intensjonsavtale for en kommunesammenslåing. I henhold til inndelingsloven bør innbyggernes høres før det fattes en politisk beslutning om kommunesammenslåing eller ikke. Ulike høringsformer kan være aktuelle, men den vanligste høringsformen har vært folkeavstemming. Folkeavstemming i Norge er rådgivende, men det er få tilfeller hvor politikere ikke hører på folkemeningen i slike spørsmål. Skal spørsmålet om kommunesammenslåing avgjøres av innbyggerne, vil det helt klart være en fordel om innbyggernes beslutninger også i størst mulig grad er basert på kunnskap om kommunenes utfordringer og framtidsutsikter. Det innebærer også forståelse av i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, kommunene står best rustet til å drive tjeneste- og samfunnsutvikling for innbyggerne, sammen eller hver for seg. Det fordrer at innbyggerne i en relativt tidlig fase er involvert i prosesser hvor de får være med å diskutere, stille spørsmål og komme med innspill til hvordan kommunen best

kan håndtere framtidige utfordringer og muligheter – alene eller sammen med andre kommuner. Et godt opplegg for innbyggerdialog, informasjon og kommunikasjon, vil derfor være en viktig del av et opplegg for å utrede kommunesammenslåing.

Overordnede rammer for en prosess

Kartlegging av utfordringsbildet og mulighetsrommet

Det er naturlig at en prosess med kartlegging av utfordringsbildet og mulighetsrommet starter med en sammenstilling av eksisterende informasjon. Alle kommunene har tidligere vært involvert i utredninger av ulike sammenslåingsalternativer i forbindelse med nasjonalt forankrede strukturprosesser. Det har i løpet av de siste 20 årene blitt gjennomført to slike prosesser etter initiativ fra nasjonale myndigheter. Den ene var «Framtidens kommunestruktur» i perioden 2003-2005, som ble gjennomført som et samarbeid mellom KS og kommunaldepartementet. Da ble det utredet ulike sammenslåingsalternativer for kommune i gamle Oppland fylke. Den siste prosessen var kommunereformen som ble gjennomført i perioden 2014-2020. I Gjøvikregionen er det tidligere utredet ulike alternativer i forbindelse med disse prosessene. I forbindelse med kommunereformen gjennomførte alle kommunene i Gjøvik-regionen SWOT-analyser, med vurdering av trusler, muligheter, styrker og svakheter. Fylkesmannen i gamle Oppland gav også ut en anbefaling om hva som ville hensiktsmessig kommunestruktur i fylket som helhet. Denne utredningen anbefaler 10 kommuner i gamle Oppland, hvorav sammenslåing av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten utgjør en av disse 10 kommunene.

I forbindelse med kommunale planprosesser er det sammenstilt kunnskapsgrunnlag om kommunene utvikling pekt på viktige mål og strategier for framtidig utvikling. I en første fase vil det derfor være naturlig at administrasjonene i de tre kommunene samarbeider om å beskrive utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene enkeltvis og samlet. Det samme gjelder sentrale mål for framtidig utvikling. Når det gjelder planstatus i kommunene, har Gjøvik vedtatt kommunalt planstrategi for perioden 2024-2027 og skal i gang med revidering av gjeldende samfunnsplan som ble vedtatt i 2018. Østre-Toten har også vedtatt planstrategi for 2024-2027. Kommunen har en samfunnsplan som ble vedtatt 2023. I og med at planen er ny, ble det forbindelse med utarbeidelsen av planprogrammet vedtatt at den ikke skal revideres i inneværende kommunestyreperiode. Vestre Toten har planstrategi ute på høring, og den skal vedtas i november. Vestre Toten har også samfunnsplan som ble vedtatt i 2023, og det er ikke planer og å rullere den foreløpig.

Den innledende kartleggingen av utfordringsbildet og mulighetsrommet bør også sammenstille sentrale strategier og mål for framtidig utvikling i den enkelte kommune og samlet for alle tre kommunene. Utredningen må gi svar på om, og i hvilken grad, kommunene har felles utfordringer og mål for framtidig utvikling. Kommunene utfordringer bør også relateres til regjeringens ferske perspektivmelding. Formålet med denne meldingen er å belyse hvordan den norske velferdsmodellen som felles prosjekt kan vernes og videreutvikles i møte med framtidens utfordringer. Analysene i perspektivmeldingen legger særlig vekt på utviklingen de neste 8–10 årene, men forsøker også å se helt frem til 2060.

Dersom prosessen viser at kommunene har felles utfordringer, interesser og mål for framtidig utvikling, vil det være behov for å diskutere om utfordringene og mulighetene håndteres best av den enkelte kommune eller gjennom en ny sammenslått kommune. Disse betraktningene bør også relateres til nasjonale perspektiver knyttet til demografi, økonomi, bærekraft og mulighetene for kommunene for fylles sine roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur vil være et nyttig utgangspunkt for slike vurderinger.

Videre behandling og medvirkning

Når kartleggingen av utfordringsbildet og mulighetsrommet er ferdig fra administrasjonens side, bør denne diskuteres tverrpolitisk i den enkelte kommune og i felles politisk møte på tvers av kommunegrensene. På dette grunnlag fattes det en beslutning i kommunestyrene om det er grunnlag for å gå videre med prosessen. Dersom kommunene ønsker å gå videre med prosessen, vil neste fase være medvirkningsprosesser hvor ulike interessenter inviteres til å komme med innspill, synspunkter og spørsmål knyttet til utfordringer, muligheter og mål for framtidig utvikling, og hvordan de tror kommunene kan stå bedre rustet til å håndtere disse sammen eller er hver for seg. Som grunnlag for medvirkningsprosesser gjøres utredningen av utfordringsbildet og

mulighetsrommet offentlig tilgjengelig.

Det er ulike former for medvirkning som kan være aktuelle. Det kan være medvirkningsarenaer som er åpne for alle, og det kan være spesifikke medvirkningskanaler for bestemte målgrupper; som næringslivet, utdanningsinstitusjoner og kompetansemiljøer, lag og frivillige organisasjoner. Her kan f.eks. idretts- og kultursektoren kan være en viktig målgruppe med tanke på utviklingsbehov for regionen som helhet.

Det vil fra dag en også være viktig å få på plass en kommunikasjonsplan knyttet til prosessen, og etablere en egen nettside for formidling og dialog med innbyggerne.

Innspillene fra medvirkningsprosessene sammenstilles, analyseres og vurderes opp mot de resultater som framkommer gjennom utredningen. Viktige erfaringer og resultater fra medvirkningsarenaene oppsummeres og gjøres tilgjengelig for politikere og innbyggere.

Beslutning om eventuelle forhandlinger av intensjonsavtale og høring av denne

Med utgangspunkt i de synspunkter som har kommet fram gjennom utredningen og medvirkningsprosessene, fatter politikerne vedtak om det er grunnlag for å gå i forhandlinger om en intensjonsavtale eller ikke, og hvordan innbyggerne eventuelt skal høres dersom kommunene kommer havn med avtale. I henhold til inndelingslovens §10 står det følgende om høring:

«Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte». Som tidligere nevnt er folkeavstemminger i Norge rådgivende, men det er få tilfeller hvor politikere ikke hører på folkemeningen i slike spørsmål.

Dersom det er ønskelig å gå videre med forhandlinger, setter kommunene ned et forhandlingsutvalg. Dersom forhandlingsutvalget kommer fram til enighet om en intensjonsavtale, kan denne danne grunnlag for en høring blant innbyggerne om de stiller seg positive til en sammenslåing eller ikke.

Om behovet for kommunikasjon og dialog

Erfaringene fra de fleste sammenslåingsprosesser er at behovet for informasjon ofte er undervurdert. Mangel på informasjon kan lett bidra til å skape usikkerhet, frustrasjon, kritikk, spekulasjoner og manglende tillit til prosessen. Ved oppstarten av en prosess vil det derfor være viktig å informere om hvordan prosessen er lagt opp, for å skape mest mulig forutsigbarhet. Gjennom tidlig informasjon om opplegg for prosessen, kan det også komme innspill og synspunkter om forbedringer av prosessopplegget som det kan være viktig å ta hensyn til. Dette vil også sikre at prosessen er godt forankret. Erfaringene tilsier at det er svært viktig med god dialog med tillitsvalgte og verneombud gjennom hele prosessen.

Videre er det viktig at dokumenter, utredninger, rapporter, saksutredninger, referater og vedtak knyttet til prosessen er samlet og tilgjengelig på en felles nettside. Her bør det også være åpent for innbyggerne å komme med spørsmål og innspill underveis i prosessen.

Spesielt om innovering av ansatte

I tidligere sammenslåingsprosesser har man ikke alltid tatt tilstrekkelig hensyn til ansattes behov for involvering og informasjon knyttet til prosessen. For å sikre at ansattes interesse blir ivaretatt på en best mulig måte i prosessen, nedsettes er en gruppe med to hovedtillitsvalgte fra hver kommune samt hovedverneombud som følger prosessen fra start til slutt.

Framdriftsplan

Det er ikke realistisk med oppstart av en prosess for å vurdere kommunesammenslåing før i 2025. Med utgangspunkt i gjennomgangen av tidligere erfaringer med kommunesammenslåinger og overordna rammer for en prosess, har kommunedirektørene utarbeidet forslag til framdriftsplan som vist nedenfor. I grove trekk omfatter prosessen følgende faser:

- Fase 1: Utredning og politiske diskusjoner
- Fase 2 Innbyggermedvirkning
- Fase 3: Forhandlinger
- Fase 4: Innbyggerhøring og beslutning om eventuell kommunesammenslåing

Etter hver av disse fasene er det lagt inn politiske beslutningspunkter for om man ønsker å videre i prosessen eller ikke. Når beslutning om eventuell kommunesammenslåing er fattet etter fase 4, starter arbeidet med selve sammenslåingsprosessen. Her skal det politisk nedsettes en fellesnemnd som har det politiske overordna ansvaret for å koordinere og forberede kommunesammenslåingen.

Fase	Aktivitet	Frist
Fase 1	Politiske vedtak av opplegg for utredning.	01.11.24
	Karlegging av utfordringsbildet. Administrativt ansvar, ev. i samarbeid med eksternt bistand.	01.04.25
	Tverrpolitiske diskusjoner i kommunestyrene.	01.05.25
	Politisk møte med politiske diskusjoner mellom kommunene.	01.05.25
	Poliske vedtak i kommunestyrene om prosessen videreføres eller ikke	01.06.25
Fase 2	Innbyggermedvirkning med synspunkter og innspill på utfordringsbildet og hvordan det best kan håndteres.	01.09.25
	Oppsummering av offentliggjøring av innspill og synspunkter fra innbyggermedvirkning.	01.10.25
	Politisk beslutning i den enkelte kommune om det er grunnlag for å gå videre med forhandlinger, og eventuell nedsettelse av forhandlingsutvalg.	01.11.25
Fase 3	Gjennomføring av forhandlinger om intensjonsavtale.	01.12.25
	Behandling og vedtak av intensjonsavtalen i kommunestyrene	31.12.25
Fase 4	Informasjon om intensjonsavtalen og gjennomføring av høring blant innbyggerne.	01.03.26
	Vedtak om kommunesammenslåing i kommunestyrene og nedsettelse av fellesnemd.	01.04.26
	Gjennomføring av sammenslåingsprosess fram mot kommunevalget høsten 2027.	30.06.27
	Kommunesammenslåing.	01.01.28
	Informasjon og kommunikasjon.	Løpende

Informasjon og kommunikasjon er viktig i løpet av hele prosessen. Det bør informeres godt om hvordan prosessen er tenkt lagt opp ved oppstart. Det bør også være åpne kanaler hvor innbyggerne kan komme med spørsmål og innspill til prosessen fra dag en.

Framdriftsplanen er relativt stram. Dersom kommunestyrene vedtar kommunesammenslåing innen 1.4.2026, er det viktig å komme raskt i gang med selve sammenslåingsprosessen. I mange sammenslåingsprosesser har kommunene opplevd et vakuum etter at vedtak har fattet. Det har gått lang tid før man har kommet i gang med sammenslåingsarbeidet og verdifull tid har gått tapt. Alle viktige beslutninger må være tatt et halvt år før sammenslåingstidspunktet, slik at det siste halve året kan brukes til å iverksette nye løsninger.

Organisering og ressursbehov

For å gjennomføre en utredning vil det være behov for bruk av både interne og eksterne ressurser. Internt vil det være aktuelt å organisere arbeidet med en politisk styringsgruppe bestående av ordfører, varaordfører og en representant fra mindretallet i de tre kommunene.

Administrativt vil kommunedirektørene utgjøre en arbeidsgruppe som har ansvar for overordna koordinering oppfølging av arbeidet. Det vil være behov for å finansiere felles ressurs til

prosjektledelse og koordinering, samt en felles ressurs til å koordinere informasjonsarbeidet. Når det gjelder informasjon til ansatte og innbyggerne er det viktig at denne informasjonen er koordinert mellom kommunene, samtidig som dette også ivaretas av her enkelt kommune.

Det vil også være behov for ekstern bistand for å gjennomføre selve utredningsarbeidet og utarbeide rapport om utfordringsbildet, dvs. i hvilken grad kommunene har felles utfordringer og mål, og om utfordringene og målene kan realiseres best sammen eller hver for seg. Dette er et arbeid som må gjennomføres i tett samarbeid mellom kommunene og utreder. Prosjektleder vil være et sentralt bindeledd mellom kommunene og utreder i dette arbeidet.

Når det gjelder opplegg for innbyggermedvirkning, vil kommunene benytte egne ressurser, og det må beregnes tid til planlegging, gjennomføring og oppsummering av tilbakemeldinger og innspill. By- og bygdelab er en etablert medvirkningsordning som alle kommunen har mer eller mindre erfaring med. Kommunene vil bruke egne ressurser på slike medvirkningstiltak, men disse ressursene må da prioriteres til bruk i medvirkningsprosessen framfor andre oppgaver. Det vil også bli behov for noe ekstern bistand i medvirkningsprosessen.

Dersom kommunene vedtar at det skal gjennomføres en utredning, har Statsforvalteren gitt foreløpig tilsagn om bevilgning av 1 mill. kr for 2025 til gjennomføring av utredningsarbeidet. For inneværende år er det estimert kostnader på kr 350 000,-. Statsforvalteren har gitt muntlig tilsagn om at de påløpte kostnadene vil bli dekket av skjønnsmidler for 2024. Videre at det vil være mulig for kommunene å søke ekstra midler om ytterligere midler for 2025. Ellers er det viktig å være klar over at Kommunal- og distriktsdepartementet også gir støtte til arbeidet. I Kommuneproposisjonen 25 står det følgende:

«Kommunal- og distriktsdepartementet kan gi tilskudd over departementets prosjektskjønnsmidler til kommuner som vurderer grenseendringer. Det kan gis støtte til utredning og til informasjon til innbyggerne og innbyggerhøring. Kriteriet for å få utbetalt støtte er at de aktuelle kommunestyrene gjør et vedtak om utredning og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt. I tillegg kan det gis inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider informasjon og gjennomfører innbyggerhøring om grenseendring, jf. inndelingsloven § 10. Inndelingsloven § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner. Kommuner som slår seg sammen får delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen, og mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft. Inndelingstilskuddet gir kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen.»

Dersom prosessen gjennomføres fram til innbyggerhøring om ja eller nei til kommunesammenslåing, ligger det foreløpig an til en økonomisk støtte på til sammen 1,35 mill kr. Videre er det aktuelt å søke nye midler fra Statsforvalteren neste år dersom utredningsprosessen blir satt i gang. Kostnader knyttet til ekstern bistand med utredningsarbeid anslås til å ligge på ca. 5-600 000 kr. Resterende midler vil da være forbeholdt prosesser kjørt i kommunenes egen regi. Dersom kommunene vedtar kommuneslåing, trår egne støtteordninger i kraft.

I og med at det her legges opp til en prosess med sterkere forankring og medvirkning enn det som har vært vanlig tidligere, kan det også være et argument for å søke ekstra støtte i 2025. Erfaringene kan også å ha overføringsverdi for gjennomføring av tilsvarende prosesser i andre deler av landet.

Kommunedirektørenes vurdering

Spørsmålet om Vestre Toten, Østre Toten og Gjøvik kommune skal slå seg sammen eller ikke, er et sentralt spørsmål som dreier seg om kommunenes forutsetninger og muligheter for å håndtere framtidige utfordringer og realisere mål for framtidig utvikling til beste for innbyggere og næringsliv. Kommunedirektørene ser det derfor som viktig at det gjennomføres en utredningsprosess med god politisk forankring og bred medvirkning. Det må legges til rette for at kommunalt ansatte og innbyggere må få tilstrekkelig informasjon og god anledning til å fremme sine synspunkter i prosessen.

I de politiske vedtakene for å lage et felles saksframlegg om prosess og utredning om mulig kommunesammenslåing mellom de tre kommunene, ble det også tatt til orde for at det er interessant å vurdere mellomløsninger der eventuelle interkommunale samarbeid i framtida får en strategisk planlegging og en reell politisk styring. Kommedirektørene er av den oppfatning av dette er noe som inngår i nullalternativet, dvs. dagens situasjon. Kommunene samarbeider på en rekke

områder i dag, og samarbeidet er økende. Spørsmålet vil være hvor langt det er hensiktsmessig å gå med interkommunalt samarbeid før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Kommunedirektørene anbefaler derfor at det utredes to alternativer der det ene er videreføring av dagens kommunestruktur og det andre sammenslåing av de tre kommunene.

Lenker til kilder benyttet i forbindelse med saksframlegget:

Tips og råd om kommunesammenslåinger: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/id2001824/>

Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing?

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/kommunesammenslaaing_og_prosess_telemarksforskning_bab2.pdf

Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-bygge-en-ny-kommune---rad-fra-tidligere-sammenslainger/id2506700/?ch=7>

Gode grep på veien til ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående

kommunesammenslåinger: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-grep-pa-veien-til-ny-kommune/id2506723/>

Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1454a6f8feba4bcb97faef8bbce33850/r1021221-kmd-inndelingsloven-kv.pdf>

Inndelingsloven: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

GEVINSTREALISERING VED KOMMUNESAMMENSLÅING:

https://www.regjeringen.no/contentassets/2932c201eae940f9ba9b241f10353733/ny_2019-94-gevinstrealisering-kommunesammenslainger.pdf

Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf

Å BYGGE EN NY KOMMUNE! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2003/0206/ddd/pdfv/278954-asplan_tf_folgeevaluering_sluttrapport_endelig_270306.pdf

Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke.

<http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/Rapport-kommunesammensl%C3%A5ing-KDU-2014.pdf>

Vurdering av kommunenes SWOT-analyser i forbindelse med kommunereformen (Gjøvikregionen):

<https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/vurdering-av-kommunenes-swot-analyser-i-forbindelse-med-kommunereformen/2783/>

Kommunereformen i Oppland. Fylkesmannens tilrådning:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/oppland.pdf>

FRAMTIDAS KOMMUNESTRUKTUR I OPPLAND:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2003/0207/ddd/pdfv/241957-opplandsrapport.pdf>

«Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel»:

<https://www.ks.no/contentassets/60bfa3a0abf946c0927dfecbee78ddb0/KS-FoU-Kommuneplanens-samfunnsdel-som-lokalpolitisk-styringsverktøy-Sluttrapport.pdf>

Folkevalgte involvering i kommunale budsjett og økonomiplanprosesser: <https://www.ks.no/fou-sok/2024/244021/>

Vedlegg

Vedlegg