

## Saksframlegg

---

### Kommunestrukturen – status og videre arbeid

Arkivsak.: 14/27761

---

#### Forslag til vedtak:

1. Formannskapet tar redegjørelsen om status og prosess for arbeidet med kommunestrukturen til orientering.
2. Trondheim kommune vil bidra til en god reformprosess, blant annet gjennom dialog med nabokommunene, jf Fylkesmannens brev av 19. september 2014.
3. Det opprettes en administrativ prosjektgruppe under rådmannen for arbeidet med kommunestrukturen. Rådmannen holder formannskapet løpende orientert om prosjektgruppas arbeid. Rådmannen legger til rette for temamøter for formannskapet/bystyret om kommunereformen.
4. Rådmannens prosjektgruppe har følgende mandat for arbeidet:
  - a) Vurdere kriterier som Trondheim kommune bør legge vekt på i kommunereformarbeidet.
  - b) Ha dialog med nabokommuner for gjensidig informasjonsutveksling/avklaringer.
  - c) Utarbeide sak med forslag til kriterier og geografisk retningsvalg innen 1. februar 2015, i tråd med fylkesmannens tempoplan.
  - d) Vurdere og foreslå oppgaver som kan overføres til kommunen fra stat og fylkeskommune, som del av ovennevnte sak.
  - e) Gi god informasjon til ansatte, innbyggere, media og aktuelle samfunnsaktører.
  - f) Vurdere og foreslå hvordan innbyggerne skal høres i saken.
  - g) Utarbeide sak med forslag til endelig vedtak om kommunestruktur for Trondheim til politisk behandling våren 2016.

#### Saksutredning:

Denne saken redegjør for regjeringens opplegg for, og Stortingets vedtak om, kommunestrukturen. Fylkesmannen har i brev av 19. september 2014 bedt kommunene umiddelbart igangsette gode prosesser for å avklare framtidig kommunestruktur. Saken redegjør for lokale og regionale prosesser og det foreslås mandat for rådmannens arbeid med saken. Endelig politisk vedtak skal fattes av kommunen våren 2016.

#### 1: Regjeringens framdriftsplan og Stortingets vedtak

Regjeringen har iverksatt et arbeid med sikte på endringer i kommunestrukturen. Formålet er å sikre

- gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en helhetlig proposisjon om endringer i kommunestrukturen

## Trondheim kommune

for behandling i Stortinget våren 2017, med følgende tempoplan for arbeidet:

- Alle kommuner inviteres til oppstartssamlinger fra august 2014 (ansvar: fylkesmennene).
- Kommunene pålegges å starte diskusjoner om sammenslåing med nabokommuner høsten 2014 og fatte vedtak seinest våren 2016.
- Fylkesmannen skal oppsummere for sitt fylke og levere en selvstendig vurdering i løpet av 2016.
- Regjeringen legger fram sak for Stortinget våren 2017 med endelig forslag til kommunestruktur.
- Kommuner som tidlig i prosessen vedtar sammenslåing, kan slås sammen fra 01.01.2018.
- Kommuner som følger hovedoppskriften, der Stortinget vedtar sammenslåing våren 2017, vil bli slått sammen fra 01.01.2020. Dette betyr at kommunevalget høsten 2019 vil skje i ny kommunestruktur/ sammenslåtte kommuner. Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) nettsider om [kommunereformarbeidet](#).

For å bidra med faktagrunnlag og komme med forslag til kriterier for en god og robust kommunestruktur, nedsatte regjeringen i januar 2014 et ekspertutvalg, ledet av professor Signy Vabo. Utvalget kom med den første av to utredninger i mars 2014. I den andre utredningen skal Ekspertutvalget se på kriterier for kommunestruktur dersom kommunene får nye oppgaver, overført fra staten. Rapporten ventes framlagt rundt 1. desember.

[Vabo-utvalgets arbeid \(delrapport 1\)](#) anbefaler ti kriterier for en god kommunestruktur, gitt generalistkommuneprinsippet, dvs at alle kommunene selv skal kunne løse (alle) sine oppgaver, og gitt at kommunenes oppgaver er de samme som i dag. Kriteriene anvendes på de fire hovedansvarsområdene som kommunene har: tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og kommunen som demokratisk arena.

Kriteriene er:

- tilstrekkelig kapasitet
- relevant kompetanse
- tilstrekkelig distanse
- effektiv tjenesteproduksjon
- økonomisk soliditet
- valgfrihet
- funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- høy politisk deltakelse
- lokal politisk styring
- lokal identitet.

Med funksjonelle samfunnsutviklingsområder tenker utvalget spesielt på storbyene med stor innpendling fra nabokommunene, uhensiktsmessige grenser når det gjelder transport- og arealplanlegging, og sterk vekst i tiden som kommer.

Vabo-utvalget kom med følgende anbefalinger på bakgrunn av kriteriene:

- Kommunene bør ha minst 15-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
- Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
- Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltakelse bør

## Trondheim kommune

videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Vabo-utvalgets første delrapport var en del av grunnlaget for regjeringens forslag i kommuneproposisjonen. Sak om arbeidet med kommunereformen ble lagt fram for Stortinget som egen meldingsdel av kommuneproposisjonen våren 2014 ([Prop 95 S \(2013-2014\)](#))

**Stortingets kommunal- og forvaltningskomité** gir i [Innst 300 S\(2013-2014\)](#) sin tilslutning til regjeringens forslag om en kommunereform. Regjeringsflertallet i komiteen (H, FrP, KrF, V) viser til at regjeringen gjennom arbeidet for større og mer robuste kommuner vil overføre nye oppgaver og dermed mer makt og myndighet til kommunesektoren. Arbeiderpartiet på sin side mener det er behov for endring av kommunestrukturen for å sikre like gode velferdstjenester til alle innbyggerne, i funksjonelle og bærekraftige kommuner.

Komiteens flertall, (Ap, H, FrP, KrF, V) er 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 nabokommunene. Det samme flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte. En slik involvering øker sannsynligheten for en best mulig prosess for lokalsamfunnet, sier flertallet.

Det samme flertallet (Ap, H, FrP, KrF, V) påpeker at regjeringen sier det ikke er naturlig å stille absolutte krav til innbyggertall i den nye kommunen. De sier videre at det skal være reell frivillighet i prosessen. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Samme flertall sier videre at endringer i kommunestrukturen ikke er svaret på alle utfordringer kommunene står overfor. De peker særlig på økonomi og kompetanse som viktige enkeltfaktorer. Det samme flertallet mener videre at det fortsatt vil være bruk for interkommunale løsninger, selv etter en kommunereform.

**Stortinget** [behandlet innstillingen](#) 18.juni 2014. Stortingets flertall sluttet seg til komitéinnstillingen. Kommunene pålegges å utrede saken for sin egen kommunes del. Det vises til ekspertutvalget som regjeringen har nedsatt, og uttrykkes forventninger til delrapport 2, som skal handle om hvilke nye oppgaver kommunesektoren kan få som følge av overføring fra statlig nivå, direktorater mv, og hvilke kriterier som da kan stilles til ny kommunestruktur.

Stortinget behandlet samtidig et representantforslag om å inkludere regionnivået i arbeidet med ny kommunestruktur, [Dokument 8:26 S \(2013-2014\)](#). Stortinget utvidet gjennom sitt vedtak arbeidet til å omfatte det regionale nivået, gjennom følgende formulering:

*Stortinget ber regjeringen utrede etableringen av et nytt folkevalgt regionnivå som skal erstatte fylkeskommunen, parallelt med det videre arbeidet med kommunereform.*

Liknende formuleringer ble vedtatt i behandlingen av kommuneproposisjonen. Regjeringen har bestilt en utredning av det regionale nivået, som skal skje parallelt med kommunereformarbeidet. Utredningen skal i hovedsak bygge på allerede eksisterende dokumentasjon, og vise hvilke funksjoner og oppgaver som legges til grunn for ulike regionale inndelinger. Det skal også utarbeides en skisse over aktuelle funksjoner og oppgaver som kan legges til et folkevalgt regionalt nivå, sett i sammenheng med alternativer for inndeling. Rapporten utarbeides av Møreforskning og skal foreligge 17. november 2014. Fylkeskommunene har representanter i referansegruppen

## Trondheim kommune

for arbeidet.

**Fylkesmennene** fikk i begynnelsen av juli 2014 et [oppdragsbrev fra regjeringen](#). De blir bedt om å være tilrettelegger og koordinator for de lokale og regionale prosessene. De er tildelt økonomisk støtte til å ansette prosessveileder fra 1. september 2014. Det ble slått fast at de skal følge opp "kommuner som ikke på eget initiativ tar nødvendig lokalt lederskap". Samtidig fikk KS invitasjon til å samarbeide med fylkesmennene i prosessen.

Regjeringen skriver også at eventuelle delinger og grensejusteringer i kommuner og fylker skal vurderes i prosessene. Når prosessene lokalt og regionalt nærmer seg slutten, skal fylkesmennene vurdere om kommunenes vedtak er i tråd med hovedmålene for reformen. De skal i tillegg gi en selvstendig vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene i sitt fylke, med vekt på helheten i regionen og fylket.

Statsråd Sanner sendte 26. august 2014 sendte ut [brev til alle landets ordførere](#) med invitasjon til å delta i reformprosessen. I brevet vises det til Stortingets flertallsvedtak, og det redegjøres for verktøy departementet vil stille til disposisjon i prosessen, bli en veileder, og nettløsninger med relevante data. Disse verktøyene skal være tilgjengelige fra slutten av september.

### *Økonomiske virkemidler i reformperioden*

Regjeringen legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader etter en standardisert beregningsmodell. Beløpet er i utgangspunktet på 20 mill kr pr sammenslåing, men øker dersom flere kommuner slår seg sammen. Høyeste oppnåelige beløp er 65 mill kr, når fem eller flere kommuner slår seg sammen og innbyggertallet passerer 100.000 personer. Beløpet utbetales når nasjonale vedtak er fattet i Stortinget.

Det gis videre en automatisk reformstøtte som kommunene kan benytte til hva de vil. Laveste beløp er 5 mill kr. For de mest folkerike sammenslåingene er det maksimalt mulig å få 30 mill. Beløpet utbetales etter lokalt vedtak om sammenslåing.

Det gis allerede i dag et inndelingstilskudd, som gjør det mulig å beholde det tilskuddet to eller flere kommuner hadde fra før, i en overgangsperiode på 15 år. Dette gir tid til å planlegge og tilpasse utgiftene. Deretter trappes de opprinnelige tilskuddene ned og nytt beregnet tilskudd fases inn i løpet av en femårsperiode. Ordningen med inndelingstilskudd faller bort etter at reformperioden er over.

Alle kommuner vil få et tilskudd på 100 000 kroner til dekning av utgifter til informasjon og folkehøring.

### *Inntektssystemet*

Samtidig med kommunereformen arbeider regjeringen med en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, med sikte på endringer fra 2017. Blant annet vil dagens ordning med kompensasjon for smådriftsulempet og kompensasjon pga distriktpolitiske hensyn bli vurdert. Regjeringen har gitt uttrykk for at kommunene bør få beholde mer av skatteinntektene enn de gjør i dag.

## **2: Kommunenes oppgaver blir nå utredet**

I en interpellasjon om overtakelse av statlige og fylkeskommunale oppgaver vedtok bystyret

## Trondheim kommune

[31.10.2013 \(sak FO 53/13\)](#) å be rådmannen søke staten om å få overta den statlige delen av barnevernet. Bakgrunnen er at Trondheim kommune i en forsøksperiode 2004-2008 hadde dette ansvaret og har svært gode erfaringer. Bystyret ba samtidig rådmannen komme med flere forslag til oppgaver kommunen kan overta, når regjeringen har lagt fram sin framdriftsplan for kommunereformen.

En arbeidsgruppe nedsatt etter initiativ fra fylkesordførerne / fylkesrådslederne (Eriksen-utvalget) la juni 2014 fram en [rapport om fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene](#) ved en kommune- og regionreform. Rapporten er ment å gi innspill og råd i den pågående prosessen. Kort sammendrag av rapporten finnes i vedlegg 1.

KS har utarbeidet en foreløpig og ikke publisert liste over mulige oppgaver og ansvar kommunene kan tenkes å overta fra statlig og regionalt nivå. I dette arbeidet har KS lagt inn noen forutsetninger: Hovedfunksjonen til eventuelle nye oppgaver må fortsatt være innenfor de fire funksjonene en kommune har, å være en demokratisk arena, å yte tjenester, å utøve myndighet og å drive samfunnsutvikling.

KS peker på prinsippene om at oppgavene bør løses på lavest mulig effektive nivå. Oppgaver som krever skjønn, bør ligge til et folkevalgt organ. Tjenestene bør kunne avgjøres i sammenhengende tjenestekjeder, fortrinnsvis på ett og ikke flere forvaltningsnivå. Kommunesektoren må fortsatt ha juridisk og økonomisk rammestyring, og en må legge inn arbeidsgiverpolitiske vurderinger for å sikre kapasitet og kompetanse. Nye reformer må fullfinansieres. En rekke av oppgavene som nevnes, vil dersom de overføres også få et (direkte) folkevalgt styre, noe flere av dem ikke har i dag. Et sammendrag av listen finnes i vedlegg 1.

Rådmannen vil komme tilbake med sak om oppgaver som Trondheim kommune kan overta, etter at Vabo-utvalget har lagt fram sin andre delrapport 1. desember 2014. Rådmannen ser det som en styrke å kjenne til utredningen som skal lages om regionnivået, før saken legges fram. Regjeringen vil våren 2015 legge fram et forslag til Stortinget om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner. Hvilke oppgaver kommunene får, vil med andre ord være kjent innen kommunestyrene skal fatte vedtak om kommuneinndeling våren 2016.

### **3: Tidligere prosesser og vedtak i Trondheim og Trøndelag**

#### *Forvaltningsreformen 2005-2008*

Under regjeringens arbeid med forvaltningsreformen i årene 2005-2008, uttrykte formannskapet i flere vedtak støtte til etableringen av større landsdelsregioner til erstatning for fylkeskommunene, blant annet i vedtak [24.04.2007 \(sak 127/07\)](#), hvor en gikk inn for å etablere 6-7 landsdelsregioner bygd rundt storbyene. Det ble videre anbefalt å etablere felles inndeling for statlige instanser og de nye folkestyrte regionene. Formannskapet gikk inn for etablering av en stor midt-norsk region bestående av trøndelagsfylkene, fem kommuner fra Nord-Østerdalen og åtte kommuner fra Sør-Helgeland, med Trondheim som administrasjonssenter.

Som kjent reduserte regjeringen etter hvert ambisjonene for reform av det regionale nivået, og Stortinget sluttet seg til dette i desember 2008. Resultatet ble at fylkeskommunene besto som før, med bare en mindre økning i oppgaver. I vedtak [13.01.2009 \(sak 07/09\)](#) uttrykte formannskapet at det dermed ikke er samsvar mellom de uttrykte målene for reformen og de oppgavene Regjeringen og Stortinget var villige til å overføre til et regionalt folkevalgt nivå.

#### *Trøndelagsrådet*

## Trondheim kommune

Vedtaket fikk konsekvenser for samarbeidet i Trøndelagsrådet. I likhet med Trondheim kommune ivret Sør-Trøndelags fylkeskommune for å etablere en stor midt-norsk region, men Nord-Trøndelag gikk klart imot dette, da en ønsket å beholde fylkeskommunen som forvaltningsnivå. Samarbeidet i Trøndelagsrådet, som hadde hatt en sterk positiv utvikling i årene 2004-2008, ble etter dette begrenset til i hovedsak å omfatte den politiske samordningen av landsdelens felles interesser overfor sentrale myndigheter.

### *Trondheimsregionen*

Vedtaket i formannskapet januar 2009 ble startskuddet for en sterk revitalisering av samarbeidet i byregionen på tvers av fylkesgrensene. I 2010 ble det etablert et sekretariat med eget budsjett og daglig leder, under styring av kommunene gjennom regionrådet Trondheimsregionen, slik vi kjenner det i dag. I 2010 sluttet også alle kommunene seg til en interkommunal arealplan (IKAP), en felles strategi for næringsutvikling og en utviklingsplan med forpliktende budsjettering og budsjett for regionsamarbeidet. Regionrådet består i dag av ti kommuner og Sør-Trøndelag fylkeskommune, og prioriterer arbeid med næringsutvikling, arealer til nærings- og boligformål, samt transportsaker. Trondheimsregionen har i liten grad engasjert seg i kommunens tjenesteyting overfor innbyggerne. F eks er kommunene gruppert i ulike samarbeidsavtaler når det gjelder samhandlingsreformen. Det er også av betydning at de fleste kommunene parallelt er med i andre regionråd, som Værnesregionen, Orkdalsregionen og Fosenregionen.

### *Interkommunalt samarbeid*

For å dekke ulike behov for tjenesteyting til innbyggerne deltar alle kommunene i et stort antall samarbeidsrelasjoner med andre kommuner i forskjellige konstellasjoner. Analysebedriften NIVI har dokumentert at det formelle interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag i 2009 besto av 143 ordninger. Dette har i 2013 økt til 212 ordninger, hvorav 98 er lokale/bilaterale, 60 gjennom regionråd og 54 på høyere geografisk nivå. I Trondheimsområdet har antall samarbeidsordninger mellom kommuner økt med 10 fra 2009 til 2013 ([NIVI-rapport 2013:2](#)).

Trondheimsområdet er ikke det eneste med et stort antall interkommunale avtaler og løsninger. I regjeringens mandat til Vabo-utvalget sies det:

- *Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet.*
- *Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til mer kompleks forvaltning og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunalt samarbeid.*

Som følge av dette er ett av målene med reformen at dagens oppgaver skal kunne løses med mindre behov for interkommunale løsninger.

## **4: Igangsatte lokale og regionale prosesser i kommunereformarbeidet**

Det er flere prosesser som lokalt og regionalt følger opp regjeringens initiativ og Stortingets vedtak.

Som følge av regjeringens arbeid med kommunestrukturereform har Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2014 uttrykt interesse for på nytt å utrede en sammenslåing av trøndelagsfylkene. Fylkeskommunen i sør er fortsatt positiv til dette. Begge fylkesting vil behandle

## Trondheim kommune

sak om felles utredning av sammenslåing høsten 2014.

Trondheimsregionen vedtok 25.april 2014 at kommunereformen skal være tema på regionrådsmøtene framover. Samtidig er kommuner i Værnesregionen, Orkdalsregionen og Fosenregionen i gang med samtaler om kommunestrukturen innen sine områder.

Regionrådet Trondheimsregionen inviterte formannskapene i alle medlemskommunene og fylkesutvalget i fylkeskommunen til en samling 21.-22.august 2014 for å drøfte videre samarbeid om næringsutvikling og forslaget til endringer i kommunestruktur. I samlingen oppfordret Fylkesmannen kommunene til å finne en kommuneinndeling i Trondheimsregionen som

- styrker regionen
- er tilpasset bo- og arbeidsmarkedsregionen
- bidrar til en helhetlig og bærekraftig utvikling gjennom areal-, transport- og boligplanlegging.

Fylkesmannen holdt i samarbeid med KS en oppstartsamling for ordførere og rådmenn i alle kommunene i fylket 26.august 2014. Her understreket statsråd Sanner at Trondheim kan få flere og større oppgaver og at en byfylkemodel kan vurderes. Det ble også gjentatt at en eventuell sammenslåing av de to fylkeskommunene vil bli positiv vurdert. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag understreket at alle bør se utover egen kommune og gå etter det som kan gjøre Trondheimsregionen mer slagkraftig.

[I prosjektplanen av 26.august 2014](#) har fylkesmannen og KS i Sør-Trøndelag en bestilling til alle kommunene om å etablere en prosjektorganisasjon med ansvar for prosessene i egen kommune, og for samarbeidet med de andre kommunene og fylkesmannen.

Fylkesmannen understreker at han skal gjøre en selvstendig vurdering etter at alle kommunene har fattet sine vedtak.

Fylkeskommunens kommunekonferanse januar 2014 hadde regjeringens kommunepolitikk som utgangspunkt. KS i Sør-Trøndelag har i første halvår 2014 hatt flere arrangement for kommunenes politisk ledelse med kommunestruktur som tema. KS er invitert med i fylkesmannens prosess overfor kommunene fra august 2014. Som storby er Trondheim med i KS politiske og administrative storbynettverk der kommunestruktur er satt på dagsorden. En felles utfordring for byene er hvordan en skal føre dialogen med nabokommunene.

### 5: Fylkesmannens brev til kommunene september 2014

I brev av 19.september 2014 til alle kommunene i fylket redegjør Fylkesmannen i Sør-Trøndelag nærmere for opplegget for arbeidet. Se vedlegg 2. Arbeidet med kommunereformen er delt inn i fire faser, se under. Kommunene bes nå, ut fra hvordan de ser lokale og regionale utfordringer noen tiår framover, starte drøftinger om geografiske retningsvalg (fase 2):

Faser i kommunestrukturprosessen	Hovedinnhold
1. Oppstartfase fram til 1. september 2014	<ul style="list-style-type: none"><li>- Avklaring av reformens innhold og verktøy. Oppdragsbrev fra Regjeringen</li><li>- Etablering av prosjektorganisasjon i fylket, dialog med KS og nabofylker</li><li>- Oppstartskonferanse med ordførere og rådmenn</li></ul>

## Trondheim kommune

	med forankring av prosjektplan og milepæler
2. Dialogfase fra september 2014 til februar 2015	- Avklaringer av geografiske retningsvalg på bakgrunn av tilrettelagt kunnskapsgrunnlag og prosesser i enkeltkommuner og mellom kommuner - Vedtak i kommunestyrene til 1. februar 2015
3. Utrednings- og utviklingsfase – to spor	- Gjennomføring av avgrensa konsekvensanalyser /utredninger (ut fra nasjonale mål og kriterier). - Forberedelse av sammenslåing
4. Beslutningsfase i kommunene 2015/vår 2016	- To spor; a) kommuner som vil vedta sammenslåing innen høsten 2015 og b) kommuner som vil fatte vedtak senest våren 2016.

Fylkesmannen vil komme tilbake til kommunene med en konkret bestilling av hva vedtakene 1. februar 2015 bør inneholde, men hovedpunktene vil være:

- Hvilke geografisk retningsvalg som kommunen prioriterer.
- Begrunnelser og forutsetninger for dette, herunder hvilken dialog som er gjennomført med nabokommunene.
- Behov som kommunen ser for konsekvensanalyser av de ulike alternativene, kunnskapsbehov kommunen ellers har og evt særskilte problemstillinger som må avklares.
- Beskrivelse av vegen videre fram mot endelig vedtak i kommunestyret.
- Behovet for bistand fra Fylkesmann og KS.
- Konklusjon mht om det er aktuelt for kommunen/naboer å være tidlig ute med kommunestyrevedtak allerede 2015 om sammenslåing (åpner for kongelig resolusjon om sammenslåing våren 2016), eller om kommunen/naboene vil gå for vedtak innen sommeren 2016.

Med dette som bakgrunn, oppfordrer fylkesmannen kommunene til så fort som mulig å lage lokale prosjektorganisasjoner og en plan for prosessen videre i egen kommune og sammen med nabokommunene:

- Arbeidet må forankres i kommunestyret.
- Arbeidet bør ha bredt sammensatt deltakelse, både politisk og administrativt.
- Det bør være en avsatt ressurs (prosjektleder) som kan drive fram arbeidet.
- Det er viktig med bred involvering av aktører i lokalsamfunnet – innbyggere, næringsliv, ansatte i kommunen, lag og foreninger mv.

Fylkesmannen oppfordrer videre til at kommunestyre/formannskap både alene og sammen holder temamøter om kommunestruktur.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeider et kunnskapsgrunnlag som alle kommuner kan bruke i arbeidet, blant annet:

- Standardisert faktaoppsett og prosessveileder, som blir tilgjengelig ca 1. oktober.
- Spørreundersøkelser til bruk i høringen av innbyggerne, blir tilgjengelig ca 1. oktober.
- Kommunene får dekket 100 000 kr til utgifter til informasjon og folkehøring.



## Trondheim kommune

Viktigste milepæler er at prosessen i første omgang skal munne ut i kommunestyrevedtak om geografisk retningsvalg i innen 1. februar 2015, mens endelig vedtak om kommunesammenslåinger skal fattes våren 2016.

### 6: Utgangspunkt for videre arbeid

Hvilke nye oppgaver som er aktuelle for kommunene utredes som nevnt i høst. Dette skjer på bakgrunn av generalistkommuneprinsippet, som gjelder i dag., dvs at alle kommuner har ansvar for samme oppgavene. En kan tenke seg flere alternativer med hensyn til framtidig oppgavefordeling, blant annet:

- Generalistkommuneprinsippet opprettholdes
- Brudd med generalistkommuneprinsippet – byene/store kommuner får flere oppgaver
- Storbyene blir byfylker tilsvarende Oslo og får både kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

Stortinget forutsetter at det regionale nivået skal bestå, men det skal utredes om fylkeskommunene blir beholdt eller om det vil bli større regionale enheter. Samtidig er det slik at kommunene i løpet av de siste 20 -30 år har opparbeidet så store oppgaveporteføljer at det skal mye til for at nye oppgaveoverføringer til kommunene/storbyene vil endre oppgavebildet for kommunene vesentlig. Dagens oppgaver vil trolig også i framtiden utgjøre hoveddelen av kommunens oppgaveportefølje.

De oppgavemessige alternativene kan knyttes til ulike geografiske løsninger. Regjeringen har pekt på at storbyområdene er aktuelle for kommunesammenslåinger for få mer sammenfall mellom det politiske beslutningsnivået definert gjennom kommunegrenser, og bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Hovedmålene i Kommuneplanens samfunnsdel er plattformen for Trondheim kommunes drøftinger og vegvalg: Trondheim som teknologi- og kunnskapsby, en miljøvennlig by og en inkluderende og mangfoldig by gir retningen framover. I tillegg skal Trondheim være en aktiv samfunnsutvikler og attraktiv arbeidsgiver. Rollen som samfunnsutvikler utøver kommunen i mange relasjoner, f eks som aktiv deltaker i arbeidet med campusutvikling og studiebyen og gjennom samarbeidet i Trondheimsregionen. Hva som kan styrke Trondheim og Trondheimsregionen i den nasjonale og internasjonale konkurransen bør være det viktigste utgangspunktet for arbeidet med kommunestrukturen. En sterk og tydelig regionhovedstad er, etter rådmannens oppfatning, en forutsetning for vekst og utvikling i hele regionen.

Trondheim kommune er stor og trenger ikke slå seg sammen med nabokommuner for å yte innbyggerne gode tjenester. Trondheim har en dominerende posisjon og det er store forventninger til kommunen om å ha en motorrolle i utviklingen av regionen. Dette innebærer at andre kommuner, næringslivet, fylkeskommunen og fylkesmannen ser til Trondheim også når det gjelder utformingen av framtidig kommunestruktur. Fylkesmannen uttrykker direkte at det er viktig at "storkommunene" tar initiativ og ivaretar sin regionale rolle.

Dette er krevende for Trondheim kommune. Flere nabokommuner har uttrykt skepsis til å bli inkludert i en mulig framtidig storbykommune. Og Trondheim kommune ønsker ikke å framstå som "ekspansiv" på bekostning av nabokommunene.

Uavhengig av egne ønsker og behov er Trondheim, i likhet med alle andre kommuner, nå bedt om

## Trondheim kommune

å vurdere sammenslåing med nabokommuner. Dette tilsier etter rådmannens syn at Trondheim nå må ha dialoger med de andre kommunene.

Det er sannsynlig at alle kommunene i Trondheimsregionen vil fortsette veksten og flere kommunesentre vil gradvis få en mer bymessig utvikling, spesielt gjelder dette Stjørdal og Orkdal. For Trondheim blir det viktig å satse videre på det som er byens sterke sider som sentrum for forskning og undervisning, sykehus, kultur, handel og annen tjenesteyting. Framtidig kommunestruktur i Trondheimsregionen bør understøtte en positiv utvikling i alle deler av regionen. Byregionen bør opptre samlet og ha effektive beslutningsprosesser for ikke å ikke svekke sin posisjon sammenlignet med de andre storbyregionene.

Byveksten gir store utfordringer og muligheter framover. Både Trondheim kommune og nabokommunene får sterk befolkningsvekst. Dette vil stille større krav til en effektiv og miljøvennlig areal- og transportplanlegging, og en hensiktsmessig lokalisering og utforming av infrastruktur, næringsbygg og boliger. Kommunen som en *funksjonell samfunnsutvikler* er derfor et sentralt kriterium i det videre arbeidet.

I Trondheim kommune ligger næringsliv og arbeidsplasser, utdanningsinstitusjoner, kultur, service og andre tilbud, som nabokommunenes innbyggere har glede av og benytter, men der nabokommunene i liten grad deltar i finansieringen gjennom sine skatteinntekter. *Økonomisk soliditet* er en forutsetning for å kunne ivareta og utvikle velferdstjenestene til en voksende befolkning.

Trondheim skal være en kommune som bidrar til bærekraftig utvikling de neste 50 år, når det gjelder velferdstjenester, samfunnsplanlegging, lokaldemokrati og næringsutvikling. Denne saken handler om Trondheims og Trondheimsregionens slagkraft og posisjon i framtiden.

### **7: Videre arbeid – organisering, mandat og framdrift – rådmannens vurdering**

I fylkesmannens brev til kommunene av 19.september 2014 framgår at hver enkelt kommune forutsettes å etablere en prosjektorganisasjon med bred deltakelse, både politisk og administrativt. Prosjektorganisasjonen skal planlegge og gjennomføre prosessen for høsten og videre framover, samt avklare behov for kunnskapsgrunnlag.

Rådmannen ser fordeler med en bredt sammensatt prosjektgruppe, men ser også at dette kan bidra til uklarheter om prosjektgruppas ansvar og rolle. Rådmannen ønsker derfor å etablere en rent administrativ prosjektorganisasjon. Vedtak om kommunestruktur ligger for Trondheim kommunes vedkommende til bystyret. Det foreslås derfor at rådmannen gjennom den administrative prosjektgruppa utreder og legger fram saker til politisk behandling på vanlig måte, og holder formannskapet løpende orientert.

En alternativ framgangsmåte kan være å ha formannskapet, samt representanter for partier som ikke har medlemmer i formannskapet, som styringsgruppe for arbeidet.

Rådmannen vil i sammenheng med kommunestrukturarbeidet foreslå oppgaver kommunen kan overta / nye oppgaver, [jfr bystyrets bestilling 31.10.13 \(sak FO 53/13\)](#). Forslaget vil bygge blant annet på Vabo-utvalgets andre utredning og regionalutredningen.

Rådmannen foreslår følgende mandat for prosjektgruppa:

- a) Vurdere kriterier som Trondheim kommune bør legge vekt på i

## Trondheim kommune

- kommunereformarbeidet.
- b) Ha dialog med nabokommuner for gjensidig informasjonsutveksling/avklaringer.
  - c) Utarbeide sak med forslag til kriterier og geografisk retningsvalg innen 1.2.2015, i tråd med fylkesmannens tempoplan.
  - d) Vurdere og foreslå oppgaver som kan overføres til kommunen fra stat og fylkeskommune, som del av ovennevnte sak.
  - e) Gi god informasjon til ansatte, innbyggere, media og aktuelle samfunnsaktører
  - f) Vurdere og foreslå hvordan innbyggenes skal høres i saken.
  - g) Utarbeide sak med forslag til endelig vedtak om kommunestruktur for Trondheim til politisk behandling våren 2016.

Involvering av ansattes organisasjoner kan ivaretas gjennom 10-ergruppa og trepartssamarbeidet. Videre vil kommunens ansatte bli informert gjennom kommunens nettsider. Samfunnsaktører som Næringsforeningen, NHO og fou-institusjoner vil bli informert gjennom møter og evt gjennom andre tiltak. Møtene i Trondheimsregionen vil være en arena for informasjonsutveksling med alle kommunene i regionen, og med andre samfunnsaktører.

Rådmannens prosjektgruppe har ansvar for prosessene i egen kommune og kontakten med fylkesmannen/KS i denne saken. Rådmannen/prosjektgruppa kan kontakte enkeltkommuner for gjensidig informasjonsutveksling når dette er hensiktsmessig.

Rådmannen vil legge til rette for at bystyret/formannskapet har temamøter om kommunestruktur, dersom det er ønske om dette.

Prosjektgruppa skal anvende kunnskapsgrunnlaget som departementet utarbeider, supplert med andre kilder.

Innbyggerne vil blant annet bli informert gjennom kommunens nettsider og andre media, men også gjennom de politiske diskusjonene og dekningen av disse gjennom lokale media. Loven setter ikke krav til hvordan innbyggerne skal høres (jf Inndelingslova § 10). Rådmannen vil i saken som fremmes i januar 2015 komme tilbake til hvordan innbyggerne skal høres.

Rådmannen i Trondheim, 22.09.2014

Stein-A Ytterdahl  
Rådmann

Sigmund Knutsen / Ragnhild Setsaas  
Rådgivere

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

Vedlegg:

1. Aktuelle utredninger, utdrag
2. Brev fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag av 19.9.2014