



Notat 32/2025

## **Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess**

**Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokal-  
demokrati, stordriftsfordeler/-ulempers, politisk styreform og  
valgdeltakelse**

Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder

Tittel: Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess

Undertittel: Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stor-driftsfordeler/-ulempes, politisk styreform og valgdeltakelse.

TF-notat nr.: 32/2025

Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder

Dato: 28.09.2025

ISBN: 978-82-336-0818-7

ISSN: 2703-7908

Prosjekt: 20250130

Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg

Oppdragsgiver(e): Gjøvik kommune, Østre Toten kommune og Vestre Toten kommune

Bruk av KI: KI er brukt som støtte i arbeidet med kartlegging og gjennomgang av aktuelle utredninger, samt systematisering av relevante erfaringer. Telemarksforsking er ansvarlig for det faglige innholdet.

Telemarksforsking  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf.: +47 35061500

# Forord

I forbindelse med den pågående prosessen med å vurdere en eventuell kommunesammenslåing mellom Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten har Telemarksforskning fått i oppdrag å gjennomføre ulike tilleggsutredninger. Formålet med tilleggsutredningene er at disse skal fungere som et overordnet bakgrunnsdokument, og bidra til å gi et mest mulig helhetlig kunnskapsgrunnlag for vurderinger og beslutninger i den videre prosessen. Utredningene skal belyse både muligheter og utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid og en eventuell sammenslåing.

Tilleggsutredningene ligger som separate kapitler i dette notatet og kan leses uavhengig av hverandre. Arbeidet er utført i løpet av september 2025 og baserer seg på en sammenstilling av kunnskap og erfaringer fra eksisterende utredninger.

Vår kontaktperson i forbindelse med gjennomføringen har vært prosjektkoordinator for kommunestrukturprosessen, Arne Moen, som til daglig er leder for strategi og utvikling i Gjøvik kommune. Vi vil benytte anledningen til å takke for samarbeidet.

Bø, 28.09.2025

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder



# Innhold

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord.....</b>                                                                            | <b>3</b>  |
| <b>1. Bakgrunn og formål med notatet .....</b>                                                | <b>9</b>  |
| <b>2. Kommunesammenslåing vs. interkommunalt samarbeid. utfordringer og mulighetsrom ....</b> | <b>10</b> |
| 2.1 Innledning.....                                                                           | 10        |
| 2.2 Tverrgående erfaringer .....                                                              | 10        |
| 2.2.1 Erfaringer fra tidligere utredninger.....                                               | 10        |
| 2.2.2 Nasjonale føringer i kommuneproposisjonen .....                                         | 12        |
| 2.2.3 Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid?.....                                | 13        |
| 2.3 Tjenestevise vurderinger.....                                                             | 14        |
| 2.3.1 Landbrukskontor.....                                                                    | 14        |
| 2.3.2 Brann og redning.....                                                                   | 15        |
| 2.3.3 Lønningskontor .....                                                                    | 17        |
| 2.3.4 Arealplan .....                                                                         | 18        |
| 2.3.5 Små arbeidsmiljøer innen helse og omsorg.....                                           | 19        |
| 2.3.6 Tildelingskontor.....                                                                   | 20        |
| 2.4 Vurderinger.....                                                                          | 20        |
| <b>3. Interkommunale samarbeidsformer.....</b>                                                | <b>22</b> |
| 3.1 Interkommunalt politisk råd (IPR).....                                                    | 23        |
| 3.2 Kommunalt oppgavefellesskap (KO) .....                                                    | 23        |
| 3.3 Vertskommunesamarbeid .....                                                               | 24        |
| 3.4 Interkommunalt selskap (IKS) .....                                                        | 25        |
| 3.5 Aksjeselskap (AS) .....                                                                   | 25        |
| 3.6 Samvirkeforetak (SA).....                                                                 | 26        |

|           |                                                                                                    |           |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.7       | Forening.....                                                                                      | 26        |
| 3.8       | Samlet vurdering.....                                                                              | 27        |
| <b>4.</b> | <b>Lokaldemokrati .....</b>                                                                        | <b>30</b> |
| 4.1       | Små kommuner.....                                                                                  | 31        |
| 4.2       | Mellomstore kommuner.....                                                                          | 31        |
| 4.3       | Store kommuner.....                                                                                | 32        |
| 4.4       | Samlet vurdering.....                                                                              | 32        |
| <b>5.</b> | <b>Stordriftsfordeler og -ulemper .....</b>                                                        | <b>35</b> |
| 5.1       | Erfaringer fra tidligere sammenslåinger.....                                                       | 35        |
| 5.1.1     | Frivillige sammenslåinger i perioden 2005–2008 .....                                               | 35        |
| 5.1.2     | Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing.....                                                    | 37        |
| 5.1.3     | Har sammenslåtte kommuner fått bedre økonomi? .....                                                | 39        |
| 5.2       | Mulige økonomiske gevinster for en Gjøvik-Toten-kommune.....                                       | 41        |
| 5.3       | Økonomiske gevinster gjennom interkommunalt samarbeid sammenlignet med<br>kommunesammenslåing..... | 46        |
| <b>6.</b> | <b>Politisk styreform .....</b>                                                                    | <b>48</b> |
| 6.1       | Formannskapsmodellen – kjennetegn, fordeler og ulemper .....                                       | 48        |
| 6.2       | Parlamentarisme – kjennetegn, fordeler og ulemper .....                                            | 49        |
| 6.3       | Åpenhet og innsyn .....                                                                            | 49        |
| 6.4       | Politisk kapasitet, kontroll og tempo.....                                                         | 50        |
| 6.5       | Forholdet politikk–administrasjon .....                                                            | 50        |
| 6.6       | Utvalgsstruktur og ansvarslinjer.....                                                              | 50        |
| 6.7       | Økonomiske konsekvenser.....                                                                       | 51        |
| 6.8       | Samlet vurdering.....                                                                              | 51        |
| <b>7.</b> | <b>Effekter på valgdeltakelse .....</b>                                                            | <b>52</b> |

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>8. Oversikt over viktige utredninger.....</b>          | <b>54</b> |
| 8.1 Kommunesammenslåing og kommunestruktur.....           | 54        |
| 8.2 Interkommunalt samarbeid – generelt og regionalt..... | 54        |
| 8.3 Sektorvise samarbeidsordninger.....                   | 55        |
| 8.3.1 Landbruk.....                                       | 55        |
| 8.3.2 Helse og omsorg.....                                | 55        |
| 8.3.3 Beredskap og sikkerhet.....                         | 55        |
| 8.3.4 Styring, eierskap og selskapsformer.....            | 55        |
| 8.3.5 Nærdemokrati, deltakelse og medvirkning.....        | 56        |
| 8.3.6 Overordnede utviklingstrekk.....                    | 56        |





# 1. Bakgrunn og formål med notatet

I forbindelse med den pågående prosessen med å vurdere en eventuell kommunesammenslåing mellom Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten har den politiske styringsgruppen for kommunestrukturprosessen vedtatt rammer for videre arbeid med tilleggsutredninger. Telemarksforskning har i den forbindelse fått i oppdrag å gjennomføre ulike tilleggsutredninger for å styrke kunnskapsgrunnlaget for vurderinger og beslutninger i den videre prosessen. Utredningene skal belyse både muligheter og utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid og en eventuell sammenslåing.

Utredningene skal gi oversikt over erfaringer fra tidligere prosesser i andre kommuner, og samtidig vurdere konkrete forhold av relevans for Toten–Gjøvik-regionen. Hovedtemaene omfatter:

- Utfordringsbilde og mulighetsrom knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing, for utvalgte tjenester
- Utforming av lokaldemokrati i kommuner av ulik størrelse
- Kjennetegn på ulike former for interkommunalt samarbeid
- Stordriftsfordeler og -ulempes knyttet til både kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid
- Aktuelle politiske styringsformer i en eventuell ny kommune
- Erfaringer med valgdeltakelse i sammenslåtte kommuner
- Oversikt over relevante utredninger/rapporter om kommunestruktur

Tilleggsutredningene ligger som separate kapitler i dette notatet. Det har i utgangspunktet ikke vært lagt opp til et omfattende utredningsarbeid. Arbeidet er utført i løpet av september 2025 og baserer seg på en sammenstilling av eksisterende informasjon. Som støtte til arbeidet med gjennomgang av aktuelle dokumenter og strukturere erfaringer, har KI blitt benyttet (Chat GTP 5). Telemarksforskning er ansvarlig for det faglige innholdet. Når det gjelder kapitlet om stordriftsfordeler, har vi gjennomført noen illustrasjonsberegninger som viser innsparingspotensialet knyttet til administrasjon og utvalgte tjenesteområder. Disse baserer seg på KOSTRA-analyser og sammenligninger med kostnadsnivået i kommuner som har omtrent samme størrelse som en sammenslått kommune vil ligge på.

## 2. Kommunesammenslåing vs. interkommunalt samarbeid. Utfordringer og mulighetsrom

### 2.1 Innledning

---

Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner vurderer om de skal satse på kommunesammenslåing eller økt interkommunalt samarbeid for å møte framtidige utfordringer og muligheter. Vi vil i dette kapitlet innledningsvis summere opp og sammenstille overordna erfaringer fra andre kommuner og nasjonale prosesser. I Gjøvikregionen er man spesielt interessert i mulighetsrommet knyttet til interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing med særlig vekt på seks utvalgte tjenestoområder, og vil avslutningsvis se spesielt på disse. Erfaringene bygger på statlige utredninger, forskningsrapporter og eksempler fra ulike kommuner.

### 2.2 Tverrgående erfaringer

---

#### 2.2.1 Erfaringer fra tidligere utredninger

Tidligere erfaringer viser at sammenslåinger kan gi mer robuste fagmiljøer og administrative innsparinger, men at gevinstene ikke kommer av seg selv. I en rapport om gevinstrealisering ved kommunesammenslåing fra 2019 fra Menon Economics pekes det på at kommunesammenslåingsprosesser må planlegges godt og følges opp med tydelig styring.<sup>1</sup> Rapporten viser at kommunesammenslåinger har gitt en rekke gevinster, men at effektene varierer og ofte tar tid å realisere fullt ut. Alle de undersøkte kommunene rapporterer om styrket tjenestetilbud, men det framgår at det er vanskelig å skille effekten av sammenslåingen fra andre faktorer. Likevel finner man tydelige indikasjoner på økonomiske besparelser, særlig gjennom reduserte administrasjonskostnader, færre politikere og en mer effektiv organisering av administrasjonen. Sammenslåingene har dessuten bidratt til større økonomisk robusthet, noe som særlig har styrket de minste kommunene som tidligere hadde store økonomiske utfordringer.

Et viktig funn er at kompetansebasen og fagmiljøene har blitt styrket. Sammenslåtte kommuner kan tilby hele stillinger og mer attraktive arbeidsplasser, noe som trekker til seg kvalifisert personell og videreutvikler fagmiljøene. I tillegg har små kommuner fått redusert habilitetsproblemer, siden større enheter gjør det lettere å unngå dobbeltroller og tette bindinger mellom politikere, ansatte og innbyggere. Dette kan bidra

---

<sup>1</sup> KMD (2019): Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing. PDF: [https://www.regjeringen.no/contentassets/2932c201eae940f9ba9b241f10353733/ny\\_2019-94-gevinstrealisering-kommunesammenslainger.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2932c201eae940f9ba9b241f10353733/ny_2019-94-gevinstrealisering-kommunesammenslainger.pdf)

til å styrke lokaldemokratiet. En annen gevinst er tilgang til større arealer for bolig, næring og fritid, som gir bedre muligheter for helhetlig samfunnsplanlegging.

Rapporten peker på at noen gevinster oppstår raskt, som reduksjon i administrasjonsutgifter og økt kompetanse, mens effektene på tjenestekvalitet og innbyggernes velferd først blir synlige over tid. For at gevinstene skal realiseres, må kommunene aktivt utnytte potensialet. Anbefalingene er derfor å gjennomføre nullpunktmålinger og utarbeide gevinstrealiseringsplaner, sørge for realistiske og godt forankrede planer både i organisasjonen og i befolkningen, samt å være tydelige på hvordan personalkostnader skal reduseres. God tid til planlegging og organisering trekkes frem som en nøkkelfaktor for å sikre god gjennomføring av sammenslåingsprosessen og for lettere å kunne hente ut gevinster når den nye kommunen er en realitet.

En kartlegging av konsekvenser av fire frivillige kommunesammenslåinger i perioden 2005-2008 foretatt av Telemarksforskning, samsvarer godt med funnene som er omtalt i rapporten over.<sup>2</sup> Erfaringene fra kartleggingen viser at kommunesammenslåingene i hovedsak har hatt positive effekter på tjenestetilbudet, men at resultatene varierer mellom kommunene. Et sentralt trekk ved disse sammenslåingene var at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad ble videreført lokalt, noe som bidro til å sikre kontinuitet for innbyggerne. Dette ble sett som vært viktig for å unngå at avstander og praktiske barrierer skulle svekke kvaliteten i folks opplevelse av tjenestene.

Et annet hovedfunn er at sammenslåingene bidro til større og sterkere fagmiljøer. Dette styrket særlig tjenestene innen områder som barnevern, psykiatri og tekniske tjenester, der små kommuner tidligere hadde utfordringer med å bygge opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Også innen administrative funksjoner fikk man en mer robust og mindre sårbar organisasjon. Samlet har dette bidratt til økt kvaliteten på tjenestene, og kommunene har fått bedre forutsetninger for å levere likeverdige tjenester og sikre innbyggernes rettsikkerhet.

En utfordring har likevel vært spenningen mellom desentralisering og effektivisering. Mens lokalisering av tjenester flere steder har ivaretatt tilgjengeligheten, har det samtidig gjort det vanskeligere å hente ut alle mulige stordriftsfordeler. I tillegg har større fagmiljøer i enkelte tilfeller avdekket «mørketall», for eksempel innen barnevernet, som har ført til økte kostnader. Dette oppfattes imidlertid som en positiv utvikling på lengre sikt, fordi det bidrar til riktigere og mer målrettede tiltak.

Innbyggernes vurderinger peker på at mange opplevde liten endring i tilgjengeligheten til tjenester etter sammenslutningen. De rapporterte heller ikke om betydelige endringer i tjenestekvaliteten. Selv om innbyggerne ikke rapporterte om store endringer i kvaliteten på tjenestene, var de ansatte tydelige på at

---

<sup>2</sup> Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur\\_telemarksforskning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf)

kvaliteten hadde økt, og som følge av et større og sterkere fagmiljø var det økt trygghet blant ansatte for at innbyggerne fikk de tjenestene de har krav på, og at innbyggernes rettsikkerhet ble ivarettatt.

Samlet sett konkluderte rapporten med at sammenslåtte kommuner har fått et større potensial for å sikre og utvikle velferdstjenestene. Særlig de mindre kommunene står nå bedre rustet til å møte framtidige utfordringer enn de ville gjort alene, både når det gjelder kvalitet, kapasitet og økonomisk bærekraft.

## **2.2.2 Nasjonale føringer i kommuneproposisjonen**

I kommuneproposisjonen 2026<sup>3</sup> legger regjeringen vekt på at både kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid er viktige virkemidler for å sikre bærekraftige og robuste kommuner i møte med framtidige utfordringer. Sammenslåinger skal skje på frivillig grunnlag, og regjeringen er positiv til kommuner som selv ønsker å slå seg sammen for å styrke kapasitet, kompetanse og evne til å levere gode tjenester. Proposisjonen viser til at større kommuner ofte får større fagmiljøer, bedre rekrutteringsmuligheter og mindre konkurranse om arbeidskraft. Samtidig understrekes det at sammenslåing er krevende prosesser, og at det kan oppstå utfordringer med lengre avstand til tjenester og en opplevelse av svekket lokaldemokrati. For å støtte kommuner som vurderer sammenslåing, tilbyr staten økonomiske virkemidler, blant annet støtte til utredning, informasjon og innbyggerhøringer, samt kompensasjon for engangskostnader og bortfall av rammetilskudd.

Interkommunalt samarbeid fremheves som helt nødvendig for mange kommuner, uavhengig av om de slår seg sammen eller ikke. Særlig mindre kommuner med små fagmiljøer og begrenset tilgang på arbeidskraft vil ha behov for å samarbeide om flere tjenester framover. I dag er samarbeidet mange steder fragmentert (ulike kommunale samarbeidskonstellasjoner), og departementet ønsker derfor å legge bedre til rette for mer helhetlige og framtidsrettede samarbeidsformer i mer faste samarbeidsstrukturer. Videre vurderes det blant annet å gi kommunale oppgavefellesskap myndighet til å fatte enkeltvedtak, og å åpne for at vertskommunemodellen også kan brukes i samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen ser også på andre virkemidler, både økonomiske og pedagogiske, som kan støtte opp under mer hensiktsmessig samarbeid.

Som eksempler på områder hvor interkommunalt samarbeid allerede er godt etablert, nevnes barnevern, legevakt, brannvesen, krisesentertilbud og IKT-løsninger. Mange kommuner samarbeider for eksempel om interkommunale barnevernstjenester, noe som gir større og mer robuste fagmiljøer som kan håndtere krevende saker med høy kompetanse. Legevaktordninger og akuttmedisinske tjenester er også ofte organisert på tvers av kommunegrenser for å sikre tilgjengelighet og kvalitet, særlig i distriktene. Innen brann- og redningstjenester har mange kommuner gått sammen om felles brannvesen, som gir bedre beredskap og

---

<sup>3</sup> Kommuneproposisjonen 2026 (KDD): <https://www.regjeringen.no/contentassets/28f2f924ffe94d8281b25986b0d14fbb/no/pdfs/prp202420250142000dddpdfs.pdf>

ressursutnyttelse. Krisesenter tilbud er et annet område der samarbeid er nødvendig for å sikre at alle innbyggere, også i små kommuner, får tilgang til et profesjonelt og tilgjengelig tilbud. I tillegg har interkommunale IKT-samarbeid blitt stadig mer utbredt, både for å styrke digital kompetanse og for å redusere kostnader. Ifølge kommuneproposisjonen legger regjeringen opp til å videreutvikle og forenkle rammene slik at flere tjenester kan løses på en effektiv og demokratisk måte i fellesskap.

## **2.2.3 Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid?**

Interkommunalt samarbeid kan gi mange fordeler, men det innebærer også en rekke utfordringer. Samarbeidet kan lett bli omfattende, fragmentert og uoversiktlig, noe som kan gjøre det vanskelig for samarbeidskommunene å styre de interkommunale samarbeidene. Dette kan dermed svekke den demokratiske kontrollen. Det går derfor en grense for hvor omfattende interkommunalt samarbeid kan være, før ulemper begynner å veie tyngre enn fordelene, og en kommunesammenslåing kan fremstå som en bedre løsning. Denne grensen kan ikke fastsettes eksakt, da den avhenger av hvordan samarbeidet er organisert og tilrettelagt, samt hvilke styringsmekanismer som finnes for oppfølging, styring og kontroll.

Brandtzæg (2019) peker på at denne «grensen» nås når styringsutfordringer, koordineringskostnader og demokratiske svakheter blir så store at de overstiger gevinstene av samarbeid. Det kan skje på ulike måter. For det første når samarbeidet blir for omfattende og komplekst, for eksempel med mange deltakende kommuner, mange samarbeid og stor geografisk spredning, slik at samordning og styring blir svært ressurskrevende. For det andre når det er behov for tett samhandling mellom det interkommunale samarbeidet og andre tjenester i samarbeidskommunene og/eller andre interkommunale samarbeid, slik som barnevern, helse og sosialtjenester. Et slikt samarbeid kan bli krevende, f.eks. i når det gjelder forebyggende arbeid, dersom dette gjøres på ulike måter i samarbeidskommunene. For det tredje når de folkevalgte mister styrings- og kontrollmulighet. Dette kan særlig skje i fristilte organisasjonsformer som interkommunale selskaper eller aksjeselskaper, der den politiske innflytelsen svekkes og den demokratiske legitimiteten reduseres. Til slutt kan grensen også nås når transaksjonskostnader og byråkrati blir uforholdsmessig høye. Dersom tid og ressurser brukt på møter, avtaler, rapportering og kontroll overstiger gevinstene ved samarbeid, har samarbeidet passert sin nyttegrense. Tiltak som bidrar til å forbedre rammene for interkommunalt samarbeid, og som legger bedre til rette for helhetlig styring og kontroll, vil bidra til å flytte grensen for når kommunesammenslåing framstår som en bedre løsning enn interkommunalt samarbeid. Kommunene må også ta stilling til om man vil velge en proaktiv eller reaktiv strategi når det gjelder å satse på økt interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing. En reaktiv strategi vil innebære at man venter i det lengste med kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, mens en proaktiv strategi vil innebære å ta tidlig grep for å håndtere utfordringer som man ser kommer i fremtiden. Det er grunn til å anta at en proaktiv strategi gir grunnlag for å utvikle de beste framtidsrettede løsningene.

## 2.3 Tjenestevise vurderinger

---

I Gjøvikregionen er man spesielt interessert i mulighetsrommet knyttet til kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid på følgende tjenestoområder:

- Landbrukskontor
- Brann og redning
- Lønningskontor
- Arealplan
- Små arbeidsmiljøer innen Helse og omsorg
- Tildelingskontor (tildeling av helse og omsorgstjenester)

### 2.3.1 Landbrukskontor

Mange kommuner har etablert felles landbrukskontor i vertskommunemodell, slik som Grenland landbrukskontor.<sup>4</sup> I forbindelse med utredning av interkommunalt samarbeid om landbruk i Vest-Telemark ble det innsamlet erfaringer fra felles landbrukskontor, bl.a. mellom Lesja og Dovre, ulike felleskontor i Trøndelag og fra Midt-Telemark.<sup>5</sup> Ut fra denne gjennomgangen ser erfaringene med interkommunalt samarbeid på landbruksområdet ut til å være relativt like. Effektene er positive når det gjelder å skape større, sterkere og mer attraktive og effektive fagmiljøer. Dette gir bedre forvaltning, bedre tjenester til brukerne og bedre forutsetninger for å drive mer utviklingsrettet arbeid. Det er også verdt å merke seg at flere samarbeid har hatt positive effekter man ikke hadde forutsett, særlig ved at landbrukskontoret har fått økt tyngde og større regional oppmerksomhet i ulike sammenhenger. At man får et større miljø med flere ressurser og større slagkraft til å gjennomføre prosjekter og utviklingstiltak, bidrar til økt oppmerksomhet og anerkjennelse av arbeidet som gjøres. At andre kommer for å se og lære av det man har fått til, og at man blir en mer attraktiv samarbeidspartner, har også gitt inspirasjon til videre utviklingsarbeid.

De største utfordringene, spesielt i en tidlig fase, ser ut til å være å få til god samhandling med tilgrensende enheter i de ulike samarbeidskommunene. Her er det viktig å prioritere og bruke tid på å få gode rutiner på plass. Dette gjelder også i saker som skal behandles politisk i kommunene. Å få på plass en felles landbruksplan så tidlig som mulig kan virke samlende. Felles IKT-løsninger vil også være en fordel for å kunne samarbeide effektivt.

---

<sup>4</sup> Grenland landbrukskontor (2023): Vertskommuneavtale. PDF: <https://www.porsgrunn.kommune.no/media/eyyb1ioz/avtale-om-administrativt-vertskommunesamarbeid-for-grenland-landbrukskontor.pdf>

<sup>5</sup> Utredning og erfaringer med felles landbrukskontor: <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3118.pdf>

Dersom de fysiske avstandene blir store, kan dette være en utfordring. For brukerne er denne utfordringen mindre i dag enn tidligere, ettersom mye kan løses gjennom telefon og nettbaserte løsninger. For ansatte på landbrukskontoret må man likevel regne med mer tid til reising i forbindelse med oppgaver som krever besøk hos brukerne. Dette er ulemper som må veies opp mot fordelene ved et større og sterkere kontor. Ulempene kan reduseres ved å etablere faste kontordager i samarbeidskommunene. For noen av samarbeidskommunene kan det oppleves som en utfordring at det gjenværende fagmiljøet blir mindre.

Ved kommunesammenslåing vil man oppnå de samme gevinstene som ved interkommunalt samarbeid, men det blir lettere å samle og utvikle en standardisert praksis (samkjøre myndighet, systemer, rutiner, saksgang og digitale systemer på en mer helhetlig måte). Det vil også være effektiviseringsgevinster ved at landbrukskontoret kun skal serve én kommune i stedet for tre.

## 2.3.2 Brann og redning

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Som beskrevet av Totalberedskapskommisjonen må kommunene være forberedt på å håndtere hendelser som spenner fra det helt lokale med begrenset omfang til større kriser med nasjonalt omfang.<sup>6</sup> Totalberedskapskommisjonen beskriver at interkommunalt samarbeid innen beredskapsområdet ofte er sentralt med tanke på å bygge opp nødvendig kompetanse og kapasitet på feltet.

En nylig kartlegging av kommunalt samarbeid for sterkere beredskap gjennomført av PwC<sup>7</sup>, viser at norske kommuner i økende grad samarbeider om samfunnssikkerhet og beredskap, og at ni av ti kommuner som deltar i samarbeid, opplever at dette gir en tydelig positiv effekt. Brann og redning er det området hvor samarbeidet er mest utbredt, og hele 65 prosent av kommunene har organisert brannvesenet interkommunalt. Samarbeidene bidrar til å styrke både forebygging og krisehåndtering, men mange av dem er ikke formalisert.<sup>8</sup> Dette gir fleksibilitet, men også sårbarhet, særlig når det oppstår uklare roller, manglende politisk eller administrativ forankring, eller lokalpolitiske konflikter. Haugaland brann og redning trekkes fram som et eksempel som viser hvordan slike utfordringer kan undergrave samarbeidet.

Fremover anbefales det at alle kommuner utvikler samarbeid på beredskapsområdet, og at disse så langt som mulig formaliseres for å sikre stabilitet og forutsigbarhet. For å fungere godt må samarbeid forankres politisk, administrativt og faglig, både i den enkelte kommune og på tvers av kommunegrenser. Videre trekkes det frem at tillit, klare roller, felles planverk og regelmessige øvelser er avgjørende for å skape robuste samarbeidsstrukturer.

---

<sup>6</sup> Totalberedskapskommisjonen: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2be-bfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>

<sup>7</sup> Kommunalt samarbeid for sterkere beredskap: <https://www.pwc.no/no/publikasjoner/kommunesamarbeid-styrker-beredskapen.pdf>

<sup>8</sup> Dette kan innebære uformelle nettverkssamarbeid.

Brann og redning er ofte organisert som interkommunale selskap (IKS).<sup>9</sup> Et eksempel er Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS.<sup>10</sup> Interkommunalt selskap (IKS) er den mest brukte organisasjonsmodellen for interkommunalt samarbeid om brann- og redningstjenesten. Dette fordi brann og redning er en stor og kompleks tjeneste med mange ansatte, strenge krav til beredskap og kompetanse og behov for kostbart utstyr. Et IKS er et eget rettssubjekt regulert av IKS-loven, noe som betyr at selskapet selv kan ansette personell, eie utstyr og forvalte økonomi.

Det finnes også andre mer nettverksbaserte samarbeid organisert som kommunalt oppgavefelleskap (KO). En evaluering av Vest brann- og redningsregion KO (2024) viser at samarbeidet har gitt robuste beredskapsløsninger og bedre ressursutnyttelse.<sup>11</sup> Vest brann- og redningsregion (VBR) er organisert som et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19. Det betyr at samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, men bygger på en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene, med Bergen kommune som administrasjonskommune.

Evalueringen av Vest brann- og redningsregion (VBR) viser at samarbeidet i hovedsak har nådd målene som ble satt ved etableringen i 2018. VBR har styrket fagmiljøene på tvers av brann- og redningsvesen, gitt tilgang til felles øvingsfasiliteter, kvalitetsstandarder og ressurser, samt bidratt til tettere relasjoner mellom mannskapene. Man opplever at dette har hevet kvaliteten på tjenestene og skapt økt trygghet for innbyggerne. Evalueringen peker på enkelte utviklingsområder, særlig knyttet til mer systematisk kurs- og øvingsvirksomhet, videreutvikling av lederstøtteordningen og tydeligere rolleavklaringer mellom VBR og 110 Vest. Det anbefales også å vurdere økt sekretariatskapasitet dersom samarbeidet utvides. Samlet konkluderes det med at VBR er et velfungerende samarbeid med høy måloppnåelse, små barrierer og gode forutsetninger for videre utvikling.

Dersom brann- og redningstjenesten blir en del av en ny sammenslått kommune, uten etablering av interkommunalt samarbeid, blir brann- og redningstjenesten lagt under ett politisk og administrativt ansvar. Dette betyr at arbeidsgiveransvaret samles i én organisasjon, og man slipper å forholde seg til ulike eierkommuner, selskapsavtaler eller styringsorganer slik man må i et interkommunalt selskap. Dermed kan beslutningsveiene bli kortere, og det kan bli enklere å samordne både budsjett, investeringer og strategiske prioriteringer. En sammenslått kommune vil også gi et mer helhetlig planverk for beredskap og samfunnsikkerhet. I et interkommunalt samarbeid må hver enkelt kommune fortsatt ivareta sitt lovpålagte ansvar, selv om brannvesenet driftes i fellesskap. Ved sammenslåing blir det én kommune som står ansvarlig, noe som gir et tydeligere juridisk og politisk ansvar.

---

<sup>9</sup> Interkommunalt samarbeid i Trøndelag: <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/6ba0e86a4bef460b91f9af93c92ba6be/nivi-rapport-2021---interkommunalt-samarbeid-i-trondelag.pdf>

<sup>10</sup> Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS (2024): Selskapsavtale. PDF: <https://tbrt.no/wp-content/uploads/2024/09/selskapsavtale-132024.pdf>

<sup>11</sup> Vest brann- og redningsregion (2024): Evaluering. PDF: <https://vestbrannregion.no/wp-content/uploads/2024/03/Sluttrapport-Evaluering-av-Vest-brann-og-redningsregion-KO.pdf>



Økonomisk kan en sammenslåing gi en mer stabil og langsiktig finansiering av brann og redning. I interkommunale samarbeid må man ofte forhandle om kostnadsfordeling, og ulik økonomisk situasjon i deltakerkommunene kan skape spenninger. Når brann- og redningstjenesten er en del av én kommunal organisasjon, kan investeringer og ressursbruk planlegges samlet, og det kan dermed bli lettere å bygge opp et robust fagmiljø og investere i spesialisert utstyr og kompetanse.

I tillegg kan en sammenslåing styrke beredskapskulturen og samordningen på tvers av sektorer. Brann og redning henger tett sammen med teknisk etat, helse, beredskap og planlegging. Når dette samles i én kommune, kan samhandlingen mellom tjenester bli mer effektiv enn når de er organisert gjennom ulike kommuner og samarbeidsorganer.

### 2.3.3 Lønningskontor

Felles løsninger for lønn og HR er mindre utbredt. En kartlegging i Nordland viser lav grad av samarbeid, men betydelig potensial for effektivisering på dette området.<sup>12</sup> Det samme gjelder øvrige deler av landet. I en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Agder foretatt av NIVI<sup>13</sup>, trekkes det imidlertid fram et interessant eksempel på samarbeid om administrative støttefunksjoner som gir en klar økonomisk innsparing i tillegg til kvalitetsgevinster. Det gjelder Agder kommunale støttetjenester (AKST), der Arendal og Grimstad har samarbeidet om lønn, regnskap, arkiv og dokumentsenter siden 2015. Her vises det til at etableringen av AKST medførte en nedgang i stillingsressurs for å ivareta de samme oppgavene fra 43 til 34 heltidsstillinger, som betyr en innsparing på 21 prosent. AKST har i dag et fagmiljø på 37 ansatte og sies å være godt posisjonert til å ta ytterligere effektivitetsgevinster, bl.a. som følge av økt digitalisering og bruk av kunstig intelligens.

Eksempelet framheves som interessant fordi samarbeidet er etablert mellom to store kommuner innenfor områder hvor kommuner over hele landet ligger langt på etterskudd når det gjelder gevinstrealisering. I rapporten uttrykkes det at det framstår som et paradoks at 80-90 prosent av kommunene samarbeider om IKT, samtidig som samarbeid om administrative støttefunksjoner kan være helt fraværende i store deler av landet. Videre vises det til eksempler på interkommunalt samarbeid om lønn, regnskap og andre støttefunksjoner i bl.a. Trøndelag, der det er kjent at innsparingspotensialet ligger i størrelsesorden 10-30 prosent.

---

<sup>12</sup> Statsforvalteren/NIVI (2020): Interkommunalt samarbeid i Nordland. PDF: [https://www.statsforvalteren.no/contentassets/356457b2293b4c9c8732fc45b8888c3a/nivi\\_rapport\\_2020\\_3\\_interkommunalt\\_samarbeid\\_i\\_nordland\\_2020-komprimert.pdf](https://www.statsforvalteren.no/contentassets/356457b2293b4c9c8732fc45b8888c3a/nivi_rapport_2020_3_interkommunalt_samarbeid_i_nordland_2020-komprimert.pdf)

<sup>13</sup> Kartlegging av interkommunalt samarbeid i Agder: [https://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2024/10/NIVI\\_Rapport-2024\\_2-Interkommunalt-samarbeid-i-Agder\\_4-okt-2024.pdf](https://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2024/10/NIVI_Rapport-2024_2-Interkommunalt-samarbeid-i-Agder_4-okt-2024.pdf)

## 2.3.4 Arealplan

En utredning fra NIBR viser at det finnes interkommunalt plansamarbeid i Norge, men det er ikke særlig utbredt i formelt, forpliktende samarbeid etter plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 9.<sup>14</sup> Kommuner samarbeider oftere uformelt, via regionale planer i fylkeskommunen eller gjennom felles plankontor, men ikke gjennom felles vedtaksorgan for plan.

Rapporten fra NIBR peker på flere grunnleggende forhold som gjør at mange kommuner ser flere ulemper enn fordeler ved å delta i forpliktende interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven. Av viktige årsaker som trekkes fram, er ønsket om å bevare lokal politisk kontroll. Kommunene vil selv bestemme hvordan arealene skal brukes, og spørsmål som lokalisering av boliger, hytter og næringsområder er ofte svært politisk sensitive. Samarbeidsordningene etter plan- og bygningsloven kapittel 9 legger dessuten bare opp til en felles planprosess, mens selve vedtaket fortsatt må gjøres i hvert enkelt kommunestyre. Dermed blir resultatet fragmentert, og det er lett for kommuner å trekke seg ut eller velge å følge egne prioriteringer.

En rapport om flerkommunale byområder utarbeidet av NORCE i 2020<sup>15</sup> viser at flerkommunale byområder i Norge står overfor betydelige utfordringer fordi kommunegrenser skjærer gjennom funksjonelle bysamfunn. Det pekes på at kommunene konkurrerer om innbyggere, næringsliv og skatteinntekter, noe som ofte fører til suboptimale løsninger i stedet for helhetlig utvikling. Interkommunalt samarbeid trekkes fram som en løsning som kan fungere godt for tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon, men det blir langt mer krevende når det gjelder arealplanlegging, transport og næringsutvikling. Samarbeidet tar mye tid og ressurser, og beslutninger preges ofte av kompromisser som ikke nødvendigvis tjener hele byområdet. Det konkluderes med at dette bidrar til ineffektiv arealbruk og byspredning, og svekker kommunenes rolle som samfunnsutviklere. I og med at hverdagen til mange innbyggere er tett knyttet til byområdet på tvers av kommunegrenser, kan de oppleve å ha liten innflytelse over viktige beslutninger som tas i nabokommuner, men som påvirker dem direkte. Det understrekes at utfordringene varierer fra område til område, men at utfordringene øker i takt med byvekst, pendling og arealpress. Byvekstavtaler trekkes fram som et virkemiddel som bidrar til bedre koordinering, men rapporten understreker at interkommunalt samarbeid alene har klare begrensninger.

Hovedkonklusjonen er at dagens kommuneinndeling i flerkommunale byområder hemmer både effektiv tjenesteyting og helhetlig samfunnsutvikling. Det gis videre uttrykk for at disse utfordringene trolig vil forsterkes i framtiden, og det pekes på behov for sterkere byregional samordning, bedre styringsverktøy og i noen tilfeller mulige kommunesammenslåinger for å sikre mer helhetlig utvikling.

---

<sup>14</sup> Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2021/04/Interkommunal-planlegging.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/694d57b3324441bab1b8cea13a3cf5d7/rapport-norce-samfunn-32-2020-flerkommunale-byomrader.pdf>

Mye tyder på at flere av problemene med interkommunalt samarbeid er knyttet til at kommunene ønsker å beskytte sin suverenitet. Dersom kommunene slås sammen, forsvinner dette problemet fordi planmyndigheten samles i ett kommunestyre. Kommunesammenslåing kan også bidra til å styrke kapasitet og kompetanse, særlig i små kommuner som i dag mangler planfaglige ressurser og derfor er avhengige av samarbeid. I sammenslåingsprosessen mellom Gjøvik, Østre-Toten og Vestre-Toten har et viktig utgangspunkt for å vurdere sammenslåing vært å skape en kommune som har bedre forutsetninger for å utvikle Gjøvik-Toten som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom hver kommune innenfor den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen skal drive planleggingsarbeid hver for seg, kan det være krevende å komme fram til løsninger som gagnar regionen som helhet. Ved å slå sammen kommunene kan det bli lettere å drive helhetlig planlegging og utviklingsarbeid for å møte de utfordringer og muligheter som kommunene står overfor i framtida.

### **2.3.5 Små arbeidsmiljøer innen helse og omsorg**

Når det gjelder områder med små og sårbare fagmiljøer innen helse og omsorg, peker nyere utredninger særlig på fastlegetjenesten/legevakt, sykehjemslegefunksjon, helsestasjon og skolehelsetjeneste (inkl. jordmor), psykisk helse og rus (små team/enkeltplasseringer), samt ergo-/fysioterapi. Små kommuner melder om rekrutteringsutfordringer, lav kontinuitet og sårbar drift ved fravær. Dette omtales eksplisitt i Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027<sup>16</sup> og i NOU 2023:9 om generalistkommunesystemet.<sup>17</sup>

Små fagmiljøer innen helse og omsorg er sårbare. NOU 2020:15 peker på behovet for større fagmiljøer og interkommunale løsninger.<sup>18</sup> Kartlegginger viser at kommuner oftest samarbeider om legevakt, kommunale akutte døgnenheter (KAD/ØHD), psykolog/psykisk helse og rus (inkl. FACT-team), jordmortjeneste/helsestasjon, fagutvikling/kompetansenettverk, og enkelte spesialistfunksjoner (eks. kreft-/demenskoordinator).

Om man skal velge interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing, vil avhenge av lokale forhold som geografi, avstander, lokalisering, graden av rekrutteringsutfordringer osv. Som ved de fleste samarbeid vil en kommunesammenslåing være den beste løsningen dersom man ønsker effektiv organisering og mindre komplekse samarbeidsstrukturer.

---

<sup>16</sup> Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e5d9e6c63d24cd7bdab5d8c58d8adc4/no/pdfs/stm202320240009000dddpdfs.pdf>

<sup>17</sup> Generalistkommunesystemet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a25f42bd97345c29593c03a515738d2/no/pdfs/nou202320230009000dddpdfs.pdf>

<sup>18</sup> Det handler om Norge. Utredning av demografiutfordringer i distriktene: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>

### 2.3.6 Tildelingskontor

I 2024 publiserte Helsedirektoratet en rapport om kartlegging av erfaringer med, og bruken av tildelingskontor i norske kommuner.<sup>19</sup> Rapporten viser at det er tildelingskontor i de fleste kommuner, men at disse varierer i organisering og kvalitet. Videre viser rapporten at rundt 11 % av kommunene samarbeider med andre kommuner om tjenestetildeling. Gjennom casestudier er det flere som peker på at felles tildelingsenhet kan gi bedre faglig støtte, kvalitet i vedtak og mulighet til å «stå sammen» om vanskelige prioriteringer. Samtidig trekkes det fram ulemper, særlig risiko for mindre nærhet og kjennskap til innbyggerne når beslutningene tas fra et kontor i en nabokommune.

Rapporten omtaler ikke sammenslåing direkte som et alternativ til tildelingskontor, men funnene peker på at større kommuner lettere kan opprettholde egne separate tildelingsenheter med bredere fagkompetanse. Dermed kan sammenslåing i praksis gi noen av de samme fordelene som interkommunale samarbeid: større fagmiljø, mer robusthet og likere vedtak.

Med tanke på at det er variasjon i organisering og kvalitet, peker rapporten på at det er betydelig potensial for standardisering. En sammenslått kommune kan sikre enhetlig praksis, men interkommunalt samarbeid kan også gi robuste fagmiljøer og likebehandling.

## 2.4 Vurderinger

---

Når kommunen skal vurdere om den bør satse på økt interkommunalt samarbeid eller en kommunesammenslåing, er det avgjørende å avklare hvilke behov man ønsker å løse. Interkommunalt samarbeid er ofte egnet når utfordringene gjelder avgrensede tjenesteområder som barnevern og spesialiserte helsetjenester, samt mer tekniske områder, som for eksempel regnskap, IKT og brann og redning. Flere av de tjenesteområdene som er omtalt over, er godt egnet for interkommunalt samarbeid. Samarbeidsløsninger kan styrke fagmiljø, gi tilgang til nødvendig kompetanse og gi stordriftsfordeler, samtidig som kommunen beholder sitt politiske selvstyre. Samarbeidsløsninger kan imidlertid medføre uklare styringslinjer, og samarbeidskommunene vil være avhengig av at deltakerkommunene finner fram til felles løsninger og slutter opp om samarbeidet.

En kommunesammenslåing er et mer omfattende og varig virkemiddel. Sammenslåing gir én felles politisk ledelse og tydeligere ansvarlinjer, samtidig som større fagmiljø kan gi økt robusthet og bedre evne til å håndtere nye oppgaver. En sammenslåing kan åpne for mer helhetlige effektiviseringstiltak, men innebærer også betydelige omstillingskostnader, lengre prosesser og tap av lokal representasjon.

---

<sup>19</sup> <https://omsorgsforskning.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/handle/11250/3184428>.

Særlig når det gjelder areal- og samfunnsutvikling, er kommunestrukturen av stor betydning. I områder hvor dagens kommunegrenser splitter funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, kan det være utfordrende å lykkes med interkommunalt samarbeid. Manglende felles beslutningsmyndighet gjør at utviklingen ofte skjer stykkevis og delt, og det kan oppstå uenighet om prioriteringer. En sammenslåing kan i slike tilfeller gi bedre forutsetninger for helhetlig planlegging, koordinering av arealbruk og transportløsninger, samt styrket evne til å ivareta regionale og nasjonale interesser.

Valget mellom samarbeid og sammenslåing bør derfor vurderes ut fra utfordringenes karakter. Dersom behovet er avgrenset til bestemte funksjoner eller tjenester, kan interkommunalt samarbeid være mest hensiktsmessig. Dersom kommunen står overfor bredere strukturelle utfordringer knyttet til økonomi, styringskapasitet, arealplanlegging og helhetlig samfunnsutvikling, kan en sammenslåing være nødvendig for å sikre langsiktig bærekraft. I begge tilfeller er det viktig å vurdere innbyggerperspektivet, der samarbeid ofte medfører små merkbare endringer i hverdagen, mens en sammenslåing kan gi både forventninger om bedre tjenester og bekymringer knyttet til avstand og lokal identitet.

### 3. Interkommunale samarbeidsformer

Det er gjennomført en rekke kartlegginger og utredninger av interkommunalt samarbeid opp gjennom årene. Det har også vært endringer i lovverket som regulerer det interkommunale samarbeidet. Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeidet i 2023 en veileder om interkommunalt samarbeid.<sup>20</sup>

Veilederen gjør rede for reglene for vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd. I tillegg har veilederen generelle kapitler om muligheter og begrensninger for interkommunalt samarbeid og kjennetegn på ulike samarbeidsmodeller. Veilederen bygger bl.a. på Oslo Economics-rapport 2022/98 (om hva som gir velfungerende samarbeid)<sup>21</sup>, NOU 2023:9 Genaralistkommunesystemet<sup>22</sup> og KS sine Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (2020)<sup>23</sup>, som er særlig relevant for politisk styring og eierskapsoppfølging.

Med utgangspunkt i veilederen fra KDD vil vi her forsøke å foreta en kortfattet og oversiktlig gjennomgang av følgende organisasjonsformer:

- Interkommunalt politisk råd (IPR)
- Kommunalt oppgavefelleskap (KO)
- Vertskommunesamarbeid
- Interkommunalt selskap (IKS)
- Aksjeselskap (AS)
- Samvirkeforetak (SA)
- Forening

Avslutningsvis har vi laget en tabell som sammenstiller organisasjonsform, lovgrunnlag, om organisasjonsformen kan være eget rettssubjekt, styringsorganer, vedtaksmyndighet i lovpålagte saker, politisk styring/kontroll, eksempler på typiske samarbeid og viktig fordeler og ulemper med de ulike samarbeidsformene.

---

<sup>20</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-interkommunalt-samarbeid/id2998121/>.

<sup>21</sup> Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac0822eeba34249b26bc0f414b61bb6/endelig-rapport-hvordan-kommuner-jobber-for-a-fa-til-velfungeren-l167323.pdf>.

<sup>22</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>.

<sup>23</sup> Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (KS). <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>.

## 3.1 Interkommunalt politisk råd (IPR)

---

Et politisk råd opprettes gjennom avtale mellom kommunene, og det ledes av et representantskap bestående av folkevalgte representanter fra deltakerkommunene. Representantskapet fungerer som rådets øverste organ og er et folkevalgt organ i kommunelovens forstand, noe som innebærer at regler om møteoffentlighet, habilitet og innsyn gjelder fullt ut. Rådet kan etter avtale organiseres som eget rettssubjekt, men dette er sjelden hensiktsmessig fordi modellen ikke er ment å bære økonomisk risiko eller drive forretningsvirksomhet.

Rådet har ingen myndighet til å fatte enkeltvedtak i lovpålagte saker, men kan gis ansvar for interne forhold eller forvaltning av tilskudd. Det er dermed først og fremst en politisk arena og ikke et organ for tjensteproduksjon. Ansvar for eventuelle forpliktelser ligger hos deltakerkommunene, og hver kommune er økonomisk ansvarlig for sin andel.

Folkevalgt kontroll og politisk styring er ivaretatt gjennom representantskapet, som er et formelt folkevalgt organ. Kommunenes eierskapsmeldinger skal omtale interkommunale politiske råd, noe som sikrer at engasjementet blir synliggjort og fulgt opp. Rådet gir dermed gode rammer for åpenhet og politisk innflytelse, men fordrer at kommunene er aktive eiere og deltakere for at samarbeidet skal fungere godt.

Fordelene ved interkommunale politiske råd er at de gir en tydelig og legitim arena for politisk samordning og felles prioriteringer. Særlig på områder som krever regional tilnærming, kan rådene være viktige talerør for kommunene. Ulempene er knyttet til at rådet ikke kan drive tjensteproduksjon eller utøve myndighet, og at det derfor har begrenset praktisk gjennomføringskraft.

Eksempler på bruk er regionråd som arbeider med samferdselsstrategier, felles klima- og energiplaner, næringsutviklingsprosjekter og felles høringsuttalelser i saker av regional betydning.

## 3.2 Kommunalt oppgavefellesskap (KO)

---

Kommunalt oppgavefellesskap er regulert i kommuneloven kapittel 19 og er en samarbeidsform som gir kommuner mulighet til å løse oppgaver i fellesskap uten å opprette et eget selskap. Modellen er særlig egnet for felles driftstjenester og administrative støttefunksjoner, og representerer et fleksibelt alternativ til mer omfattende selskapsformer som interkommunale selskaper (IKS).

Et oppgavefellesskap etableres gjennom en skriftlig samarbeidsavtale mellom kommunene. Fellesskapet skal ha et representantskap der alle deltakerkommunene er representert. Representantskapet er et folkevalgt organ og fungerer som det øverste styringsorganet. Det kan i tillegg opprettes styre eller andre organer dersom kommunene ønsker det.

Et KO kan organiseres som et eget rettssubjekt, eller som en del av en kontorkommune. Dersom fellesskapet legges til en kontorkommune, inngår virksomheten i denne kommunens organisasjon og budsjett. Dersom det opprettes som et eget rettssubjekt, får det større selvstendighet, men det er fortsatt kommunene som har det overordnede ansvaret gjennom representantskapet.

Et kommunalt oppgavefellesskap kan ikke utøve myndighet i form av å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrifter i saker som er regulert av lov, med mindre det dreier seg om interne forhold eller forvaltning av tilskudd. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om tjenester som innebærer myndighetsutøvelse, må de bruke vertskommunemodellen eller annen lovhjemlet form.

Fordelen med KO er først og fremst fleksibiliteten. Formen er mindre byråkratisk og mer tilpasningsdyktig enn selskapsformer som IKS, og den passer godt for samarbeid om driftstjenester og støttefunksjoner. Et KO kan utformes slik at det gir kommunene både felleseffekt og lokal kontroll, og det kan enkelt justeres etter behov. Ulempen er at modellen har begrenset vedtaksmyndighet og dermed ikke kan benyttes til oppgaver som krever myndighetsutøvelse. For mer komplekse og omfattende tjenester, særlig innenfor lovpålagte områder, vil ofte vertskommunesamarbeid eller IKS være bedre alternativer.

Eksempler på bruk er felles IKT-drift, arkiv og dokumentforvaltning, lønns- og regnskapstjenester, felles innkjøpsfunksjoner, plankontor, friluftsråd og sekretariat for kontrollutvalg. I Kongsbergregionen finner vi også eksempel på samarbeid om tjenesteutvikling organisert som KO. Dette er samarbeid som går på tvers av tjenesteområder og er forankret i ulike fagnettverk mellom samarbeidskommunene.

### 3.3 Vertskommunesamarbeid

---

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20 og innebærer at én kommune påtar seg å utføre oppgaver på vegne av flere andre kommuner. Det finnes to varianter. Den ene er et rent administrativt samarbeid, og den andre er et samarbeid med en felles, folkevalgt nemnd. Begge bygger på at oppgavene legges inn i vertskommunens organisasjon. Den store styrken ved modellen er at den gir en generell hjemmel til å delegere vedtaksmyndighet i lovpålagte saker.

Vertskommunen opptrer som rettssubjekt og arbeidsgiver og har det fulle ansvaret for oppgavene. Samarbeidskommunene kompenserer vertskommunen etter avtalte prinsipper, for eksempel gjennom tilskudd eller refusjon. Den administrative varianten er enkel og effektiv, men kan føre til at samarbeidskommunene har begrenset innflytelse i det daglige. Med en felles nemnd sikres sterkere politisk styring, men samtidig øker kompleksiteten i samarbeidet.

Fordelen med modellen er særlig tydelig der kommunene ønsker å samarbeide om lovpålagte tjenester som krever enkeltvedtak, som barnevern, helse, byggesak eller brann og redning. Ulempen er at



vertskommunen kan få en sterk posisjon, noe som kan gi en opplevelse av redusert innflytelse for de andre deltakerne dersom avtaler og rutiner ikke er tydelig utformet.

Eksempler på bruk er barnevern, legevakt, krisesenter, brann og redning, byggesak, miljørettet helsevern og landbrukskontor.

### **3.4 Interkommunalt selskap (IKS)**

---

Interkommunalt selskap er regulert av Lov om interkommunale selskaper og er en selskapsform som kan benyttes av kommuner, fylkeskommuner og andre IKS. Selskapet er alltid et eget rettssubjekt og organiseres med representantskap, styre og daglig leder. Representantskapet fungerer som eierorgan, der kommunene utøver sin myndighet, mens styret og daglig leder har ansvar for den daglige driften. Denne organiseringen gir en klar rollefordeling mellom eierne og selskapet.

Et IKS kan bare fatte enkeltvedtak dersom det er gitt særskilt hjemmel i lov. Kommunene hefter ubegrenset pro rata for selskapets forpliktelser, noe som innebærer at kommunene hver for seg er ansvarlige for en andel av selskapets gjeld og forpliktelser, uten noen øvre grense. Offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder, og det finnes særregler om inhabilitet og taushetsplikt. Politisk styring utøves gjennom representantskapet, eierstrategier og omtale i eierskapsmeldingene. Kontrollutvalgene kan gjennomføre eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Fordelen med IKS er at det er godt egnet for kapital- og ressurskrevende tjenester, og at organiseringen gir profesjonell styring og drift. Ulempen er det ubegrensede deltakeransvaret, som innebærer en økonomisk risiko for eierkommunene, samt at modellen kan oppleves som juridisk og organisatorisk kompleks.

Eksempler på bruk er vann og avløp, renovasjon, kollektivtransport, brannvesen og revisjonstjenester.

### **3.5 Aksjeselskap (AS)**

---

Aksjeselskap er regulert av aksjeloven og er en selskapsform som kommunene ofte benytter der virksomheten har et forretningsmessig eller markedsrettet preg. Et aksjeselskap er alltid et eget rettssubjekt og kjennetegnes av at eierne har begrenset ansvar. Kommunens styring utøves gjennom generalforsamlingen, som er selskapets øverste organ, samt gjennom styre og daglig leder.

Et aksjeselskap kan ikke fatte enkeltvedtak i lovpålagte saker uten særskilt hjemmel. Kommunen har begrenset ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs, noe som skiller denne modellen fra IKS. Offentlighetsloven gjelder dersom kommunen har bestemmende innflytelse, men det finnes

unntak når selskapet driver i konkurranseutsatte markeder. Politisk styring skjer primært gjennom eierstrategier, vedtekter og omtale i eierskapsmelding.

Fordelen med AS er at det skjermer kommunen økonomisk, og at det er velegnet for virksomheter som innebærer risiko eller markedsaktivitet. Ulempen er at den folkevalgte styringen er svakere enn i kommunale samarbeidsformer, og at modellen ikke kan brukes til myndighetsutøvelse.

Eksempler på samarbeidsområder er næringsutviklingsselskap, eiendomsselskaper, energiselskaper og bredbåndsutbygging.

## 3.6 Samvirkeforetak (SA)

---

Samvirkeforetak er regulert av samvirkeoven og er en egen selskapsform som bygger på prinsippet om at virksomheten skal dekke medlemmenes behov, enten som leverandører eller kunder. Et samvirkeforetak er alltid et eget rettssubjekt og organiseres gjennom årsmøte, styre og daglig leder. Hovedregelen er at hvert medlem har én stemme, uavhengig av innskudd. Kommuner kan være medlemmer sammen med andre offentlige eller private aktører.

Et samvirkeforetak kan ikke fatte enkeltvedtak i lovpålagte saker uten særhjemmel. Deltakerne har begrenset ansvar, og foretaket kan gå konkurs. Offentlighetsloven kan gjelde dersom kommunen har kontroll. Politisk styring skjer gjennom deltakelse i årsmøtet, vedtektsendringer og omtale i eierskapsmelding.

Fordelen er at modellen legger opp til likebehandling av medlemmene og gir stor fleksibilitet, særlig i samarbeid om forsynings- og innkjøpsordninger. Ulempen er at den folkevalgte styringen er svakere enn i kommunale samarbeidsmodeller, og at medlemsdynamikken – med mulighet for inn- og utmeldinger – kan skape ustabilitet.

Eksempler er innkjøpssamarbeid, energiforsyning, gjenvinningsordninger og avløpsløsninger.

## 3.7 Forening

---

Foreninger er selveiende organisasjoner som bygger på ulovfestet foreningsrett. En forening oppstår når flere aktører går sammen om et felles formål og vedtar vedtekter som regulerer virksomheten. Den er ikke eid av medlemmene, men eier seg selv og har sin egen rettslige identitet. Kommuner kan delta som medlemmer i foreninger sammen med andre offentlige eller private aktører.

Foreninger styres vanligvis gjennom et årsmøte som er øverste organ, og et styre valgt av medlemmene. Årsmøtet fastsetter vedtekter, behandler budsjett og regnskap, og gir føringer for virksomheten.

Kommunens styringsmulighet er derfor avhengig av hvilke vedtekter som gjelder, og hvilken innflytelse kommunen har i årsmøtet.

En forening kan ikke fatte enkeltvedtak i lovpålagte saker eller utøve myndighet på vegne av kommunene, men kan være en viktig arena for samhandling, koordinering og drift av felles aktiviteter av ikke-myndighetskarakter. Som eget rettssubjekt er foreningen ansvarlig for sine forpliktelser, men medlemmene hefter ikke personlig for gjeld eller økonomiske tap. Økonomisk risiko for kommunen begrenser seg derfor til medlemskontingenter, tilskudd eller andre avtalte bidrag.

Folkevalgt kontroll er svakere enn i de kommunale modellene, men kan sikres delvis gjennom vedtekter, avtaler og rapporteringsrutiner. Foreninger kan omtales i kommunens eierskapsmelding for å synliggjøre engasjementet.

Fordelene med foreningsformen er enkel etablering, lavt byråkrati og egnethet for ideelle og frivillige formål. Den gjør det mulig å samle kommuner, organisasjoner og andre aktører på tvers av sektorer. Ulempe er liten folkevalgt styrbarhet og begrenset egnethet for driftstunge tjenester eller myndighetsutøvelse.

Eksempler på foreninger der kommuner deltar, er friluftsråd, regionale kultur- og idrettssamarbeid, frivilligsentraler og ulike interesseorganisasjoner.

## 3.8 Samlet vurdering

---

Valg av organisasjonsform for interkommunalt samarbeid bør bygge på oppgavens art, graden av myndighetsutøvelse, behovet for politisk styring og risiko. Når samarbeidet gjelder lovpålagte tjenester som innebærer enkeltvedtak, er vertskommunesamarbeid mest aktuelt. Med felles nemnd sikres høy politisk kontroll, mens administrativ modell passer bedre når effektivitet er viktigere enn løpende folkevalgt styring. Dersom formålet er politisk samordning, felles uttalelser eller påvirkningsarbeid, er interkommunalt politisk råd best egnet.

For felles drift og støttefunksjoner som IKT, regnskap eller innkjøp, gir kommunalt oppgavefellesskap en fleksibel løsning uten å opprette selskap. Når samarbeidet gjelder store, kapital- og ressurskrevende tjenester som vann, avløp eller renovasjon, kan interkommunalt selskap være et bedre valg, selv om det innebærer ubegrenset ansvar. Virksomheter med markedsrettet preg, for eksempel næringsutvikling eller eiendom, egner seg best som aksjeselskap, fordi det gir begrenset ansvar og forretningsmessig fleksibilitet.

Samvirkeforetak er mest aktuelt for forsynings- og innkjøpssamarbeid, der både kommuner og andre aktører kan delta på like vilkår. Foreninger passer derimot best til ideelle, frivillige og kulturelle formål, hvor kommunene ønsker samarbeid med organisasjoner eller lag uten behov for tung styring.

Som vi har vært inne på tidligere, kan det også være viktig å ha et bevisst forhold til hvordan det helhetlige interkommunale samarbeidet tilrettelegges. Når samarbeidet mellom kommuner blir omfattende, kan det være en fordel at de samme kommunene deltar i faste samarbeidskonstellasjoner på tvers av flere områder. Dette gjør styring og oppfølging enklere og mer helhetlig. Når de samme kommunene samarbeider, kan det utvikles felles rutiner og strukturer som letter oppfølgingen både politisk og administrativt. Det gjør det enklere å drive metastyling, der kommunene ikke bare styrer enkeltsamarbeid, men også helheten i samarbeidet.

Eierskapsmeldinger og eierskapskontroll blir mer oversiktlig når de samme kommunene er involvert i flere samarbeid. Kommunestyrene kan lettere se sammenhengene og få et samlet bilde av hvordan samarbeidet fungerer, fremfor å måtte forholde seg til mange ulike konstellasjoner. Dette styrker både kontrollutvalgets arbeid og den politiske oppfølgingen.

Et fast samarbeid gir også bedre styringskapasitet. Når kommunene inngår i mange små samarbeid med forskjellige partnere, kan det føre til fragmentering og stor belastning på administrasjonen og de folkevalgte. Samarbeid i faste konstellasjoner kan gi mer effektiv styring, bedre ressursutnyttelse og økt forutsigbarhet.

I tillegg kan det gi større legitimitet utad. Når kommunene opptrer samlet, står de sterkere i møte med fylkeskommunen, staten og andre aktører. Et fast og bredt samarbeid legger til rette for strategisk utvikling på tvers av sektorområder, og det er lettere å bygge langsiktige løsninger for regional utvikling, klima, næring og samferdsel.

Både styring, kontroll og politisk oppfølging kan altså bli enklere og mer samordnet når de samme kommunene samarbeider på tvers av flere områder i faste konstellasjoner. Dette gir en helhetlig tilnærming til interkommunalt samarbeid og kan bidra til å styrke kommunenes felles handlingsrom.

Tabell 1 Oversikt over ulike interkommunale organisasjonsformer.

| Organisasjonsform | Lovgrunnlag           | Rettssubjekt | Styringsorganer                        | Vedtaksmyndighet i lovpålagte saker     | Politisk styring/kontroll                        | Typiske eksempler                                                | Fordeler                            | Ulemper                                          |
|-------------------|-----------------------|--------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------|
| IPR               | Kommune-loven kap. 18 | Kan avtales  | Representantskap (folkevalgt)          | Nei (unntak: interne forhold, tilskudd) | Sterk – politisk arena, møteoffentlighet         | Regionråd, samferdsel, nærings- og klimaarbeid                   | Politisk koordineringsarena         | Ikke produksjonsorgan, lite egnet ved risiko     |
| KO                | Kommune-loven kap. 19 | Kan avtales  | Representantskap (folkevalgt)          | Nei (unntak: interne forhold, tilskudd) | God – representantskap og kontrollutvalg         | IKT-drift, innkjøp, plankontor, kontrollutvalgsekretariat        | Fleksibel, enkel for drift          | Begrenset vedtaksmyndighet                       |
| Vertskommune      | Kommune-loven kap. 20 | Nei          | Adm. samarbeid eller folkevalgt nemnd  | Ja – generell hjemmel                   | Sterk med nemnd, svakere uten                    | Barnevern, legevakt, brannvesen, byggesak, miljørettet helsevern | Egnet ved myndighetsutøvelse        | Kan gi mindre innflytelse til samarbeidskommuner |
| IKS               | IKS-loven             | Ja           | Representantskap, styre, daglig leder  | Kun med særhjemmel                      | Eierstyring via representantskap, kontrollutvalg | VA, renovasjon, kollektivtransport, revisjon                     | Profesjonell styring, ressurssterk  | Ubegrenset deltakeransvar                        |
| AS                | Aksjeloven            | Ja           | Generalforsamling, styre, daglig leder | Nei (uten særhjemmel)                   | Eierstyring via GF, eierskapsmelding             | Næringssekskap, eien-dom, energi, bredbånd                       | Begrenset ansvar, risiko-håndtering | Svakere politisk styring                         |
| SA                | Samvirkelova          | Ja           | Årsmøte, styre, daglig leder           | Nei (uten særhjemmel)                   | Eierstyring via årsmøte, eierskapsmelding        | Innkjøpssamarbeid, kraft, gjenvinning                            | Likebehand-ling, fleksibelt         | Uforutsigbar medlems-dynamikk                    |
| Forening          | Ulovfestet rett       | Ja           | Årsmøte, styre                         | Nei                                     | Svak – indirekte via medlemskap                  | Kultur, idrett, frivillighet, ideelle råd                        | Enkel etablering                    | Lite egnet for drift/myndighetsutøvelse          |

## 4. Lokaldemokrati

Lokaldemokratiet i Norge bygger på prinsippet om nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere.

NIBR gjennomførte i 2013 en kartlegging av erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden.<sup>24</sup> Rapporten viser at Norge, på lik linje med andre nordiske land, har utviklet nærdemokratiske ordninger som en måte å bevare nærheten mellom innbyggere og folkevalgte i stadig større og mer komplekse kommuner. I alle de nordiske landene har slike ordninger vokst fram siden 1960-tallet, men utforming og utbredelse varierer.

I Danmark ble nærdemokrati særlig etablert i forbindelse med kommunereformen, der store sammenslåtte kommuner ble delt inn i lokalområder med egne råd. Finland har hatt en lignende utvikling, men her kom nærdemokratiske organer i kjølvannet av frivillige kommunesammenslåinger, ofte som en måte å ivareta lokal identitet i nye storkommuner. Sverige satset tidlig på bydelsorganer etter omfattende kommunesammenslåinger på 1970-tallet, men mange av disse ble senere avviklet fordi de ikke førte til det lokaldemokratiske engasjementet man hadde håpet på.

Norge har hatt færre og mindre omfattende ordninger enn både Sverige og Danmark. Det mest kjente eksemplet er bydelsordningen i Oslo, men ellers har norske kommuner først og fremst utviklet foreningsbaserte lokalutvalg, som i Fredrikstad, Tromsø og Øvre Eiker. Disse har vært viktige som bindeledd mellom kommune og innbyggere, men de har stort sett hatt en rådgivende rolle og sjelden fått delegert reell beslutningsmyndighet.

Sammenlignet med de andre nordiske landene kan man si at Norge har fulgt de samme overordnede linjene, men i mindre skala og med svakere institusjonalisering. Der Danmark og Finland i større grad har brukt nærdemokrati for å håndtere kommunesammenslåinger, og Sverige forsøkte seg på bydelsorganer med bredere fullmakter, har Norge i hovedsak holdt seg til rådgivende ordninger som gir innbyggerne en stemme, men ikke beslutningsmakt. I forbindelse med kommunereformen i Norge ble det også satt økt fokus på etablering av nærdemokratiske ordninger.

På regjeringen.no finnes en egen nettside om nærdemokratiske ordninger.<sup>25</sup> Her pekes det på at det finnes tre ulike typer nærdemokratiske ordninger. Noen bygger på frivillige organisasjoner med geografisk nedslagsfelt, som velforeninger og grendeutvalg. Andre er foreningsbaserte lokalutvalg, som lokalforum eller lokalsamfunnsutvalg. En tredje type er organer med delegert beslutningsmyndighet og/eller ansvar for tjenester, for eksempel kommunedelsutvalg som er regulert av kommuneloven.

---

<sup>24</sup> Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bits-tream/handle/20.500.12199/5487/2013-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>25</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/nardemokratiske-ordninger/id2425372/>

Vi vil her presentere erfaringer fra små, mellomstore og store kommuner, med særlig vekt på bruk av kommunedelsutvalg etter kommuneloven, sammenlignet med andre nærdemokratiske ordninger. Avslutningsvis drøfter vi også fordeler og ulemper for en kommune på rundt 60 000 innbyggere, og bygger på både forskning, utredninger og konkrete eksempler.

## 4.1 Små kommuner

---

I små kommuner med under 10–15 000 innbyggere er avstanden mellom innbyggere og folkevalgte kort. Nærdemokratiske ordninger er sjelden formelt organisert, fordi behovet dekkes gjennom uformell kontakt og lokale møteplasser. Folkemøter, dialogmøter og planprosesser etter plan- og bygningsloven<sup>26</sup> er viktige arenaer for deltakelse. Lovpålagte råd som ungdomsråd og eldreråd fungerer som supplerende kanaler. Enkelte små kommuner gir støtte til grende- eller bygdeutvalg, som gjerne er frivillige foreninger med enkle samarbeidsavtaler og mindre driftstilskudd.

## 4.2 Mellomstore kommuner

---

I kommuner med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere oppstår behovet for mer strukturerte ordninger, men kommunedelsutvalg etter kommuneloven er ikke vanlig. Foreningsbaserte lokalutvalg er langt vanligere. Mange mellomstore kommuner har valgt slike modeller, ofte i form av grendeutvalg, bygdelag eller lokalsamfunnsutvalg. Disse fungerer som arenaer for dialog og høringsinstanser i plansaker, og de kan forvalte mindre ressurser eller tilskudd fra kommunen. Erfaringer fra bl.a. Tromsø, Øvre Eiker og Fredrikstad viser at slike utvalg gjør det lettere for kommunen å ha systematisk kontakt med sivilsamfunnet, og at de bidrar til at innbyggernes innspill lettere finner veien inn i politiske prosesser.<sup>24,27</sup>

Foreningsbaserte utvalg oppstår ofte som samarbeidsarenaer mellom sivilsamfunnet og kommunen. De består gjerne av representanter fra lokale lag og organisasjoner, i tillegg til ildsjeler som engasjerer seg i lokalsamfunnet. Utvalgene har i utgangspunktet en rådgivende rolle og fungerer som bindeledd mellom befolkningen og kommunen. Kommunen kan likevel gi dem oppgaver og ansvar gjennom avtaler, for eksempel å være faste høringspartnere i plansaker, å forvalte nærmiljømidler eller å drifte samfunnshus og nærmiljøanlegg. Slik kan de få en viktig funksjon i lokalsamfunnsutvikling, men ansvaret de tildeles, er frivillig og avhengig av kommunens vilje. Kommunen kan til enhver tid endre eller trekke tilbake oppgavene, og utvalgene er derfor ikke institusjonelt forpliktende på samme måte som formelle politiske organer.

---

<sup>26</sup> Veileder. Medvirkning i planlegging: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirknings-veileder/h2302b\\_veileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirknings-veileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf)

<sup>27</sup> Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger 23. oktober 2014: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/141023-WS-n%C3%A6rdemokrati-NIBR.pdf>

## 4.3 Store kommuner

---

Når kommunene når 50 000–60 000 innbyggere eller mer, blir avstanden mellom innbyggerne og kommunestyret tydeligere. Da blir det mer aktuelt med ordninger som kan ivareta nærhet og medvirkning. Noen kommuner velger formelle kommunedelsutvalg, mens andre satser på mer fleksible modeller.

Ålesund med om lag 59 000 innbyggere har valgt å opprette kommunedelsutvalg som rådgivende organer med høringsrett.<sup>28</sup> Bodø, som har litt over 53 000 innbyggere, har fem kommunedelsutvalg (Kjerringøy, Saltstraumen, Skjerstad, Tverlandet og Væran) med rådgivende rolle.<sup>29</sup> Disse eksemplene viser hvordan utvalgene kan bidra til å gi lokal forankring i spredtbygde kommuner. På den andre siden har store kommuner som Sandefjord, Sarpsborg, Skien, Nordre Follo, Moss, Lørenskog og Tønsberg valgt å ikke opprette kommunedelsutvalg. Disse kommunene bruker i stedet innbyggerdialog, folkemøter, ungdomsråd, velforeninger eller digitale medvirkningsløsninger.

Nye Asker, som ble etablert i 2020 og i dag har om lag 96 000 innbyggere, forsøkte seg med kommunedelsutvalg etter sammenslåingen. USN og Telemarksforskning sin evaluering viste at ordningen var ressurskrevende, at rollefordelingen ble oppfattet som uklar, og at innbyggerne ikke opplevde reell innflytelse.<sup>30</sup> Noe av tanken var at utvalgene skulle fungere som en samskapende arena i lokalsamfunnet, men de juridiske rammebetingelse førte til at handlingsrommet for en slik rolle ble begrenset. Kommunen valgte derfor å gå over til en foreningsbasert modell med lokale innbygger- og områderåd som samarbeider med kommunen gjennom avtalefestede ordninger. Begrunnelsen var å styrke frivillig engasjement, redusere administrativ belastning og oppnå større fleksibilitet i arbeidsformene.

## 4.4 Samlet vurdering

---

For en kommune på rundt 60 000 innbyggere kan det virke mest realistisk å satse på foreningsbaserte lokalutvalg, supplert med tydelige avtaler og formelle koblinger til kommunestyret.

Det er ulike årsaker til det. For det første viser erfaringene at kommunedelsutvalg etter kommuneloven stort sett er begrenset til Oslo. Selv i større norske byer har man ikke valgt denne modellen, blant annet fordi den er ressurskrevende å etablere og drifte. Når slike utvalg får budsjett- og tjenestansvar, må kommunen samtidig sikre likebehandling på tvers av bydeler og følge opp med omfattende kontroll. Resultatet blir ofte at det reelle handlingsrommet for utvalgene blir mindre enn forventet, og det kan skape

---

<sup>28</sup> Ålesund kommune. Kommunedelsutvalg: <https://alesund.kommune.no/politikk-og-samfunnsutvikling/medverknad/kommunedelsutval/>

<sup>29</sup> Bodø kommune. Kommunedelsutvalg: <https://bodo.kommune.no/politikk-medvirkning-og-planer/politikk/politiske-utvalg-og-folkevalgte/styrer-rad-og-utvalg/kommunedelsutvalg/>

<sup>30</sup> Sluttrapport for følgeforskning av en nærdemokratisk ordning i Asker kommune: [https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/3075268/2023\\_126.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/3075268/2023_126.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



frustrasjon både lokalt og i kommunestyret. Det er også erfaringer med at de ikke gir ønskede demokratiske gevinster.

For det andre er foreningsbaserte lokalutvalg en modell som allerede er godt innarbeidet i mange norske kommuner, også i større kommuner. Slike lokalutvalg gir fleksibilitet og kan etableres uten store administrative kostnader. Gjennom avtaler kan kommunen gi utvalgene reelle oppgaver som fordeling av nærmiljømidler, drift av samfunnshus eller høringsansvar i plansaker. Utfordringen med representativitet kan møtes ved å stille krav til sammensetning, drive målrettet rekruttering og sikre at utvalgene får en tydelig rolle i kommunens beslutningsprosesser.

Med utgangspunkt i de erfaringer som foreligger om nærdemokratiske ordninger, kan man for en kommune på ca. 60 000 innbyggere se for seg en ordning med foreningsbaserte lokalutvalg som får et tydelig mandat, ansvar og en formell kobling til kommunestyret. Dette er den modellen som i størst grad ser ut til å balansere forholdet mellom gjennomførbarhet, kostnadseffektivitet og lokal forankring, samtidig som den reduserer risikoen for de styringsutfordringene som følger med kommunedelsutvalg etter kommune-loven. Erfaringer fra norske casekommuner (som Fredrikstad, Tromsø og Øvre Eiker) viser at lokalutvalg bidrar til økt systematisk medvirkning i planarbeid, budsjetter og enkeltsaker, selv uten formell beslutningsmyndighet.<sup>24</sup>

Kommunen kan deles inn i lokalområder, avhengig av geografi, bosettingsmønster og identitet. Hvert lokalområde får et eget utvalg som fungerer som kontaktpunkt mellom innbyggerne og kommunen. Inndelingen bør ta utgangspunkt i eksisterende lokalsamfunnsgrenser, for eksempel skolekretser eller tidligere kommunegrenser, men uten at man sementerer gamle skiller som kan hemme integrasjon i den nye stor-kommunen.

Utvalgene kan settes sammen av representanter fra frivillige lag og foreninger, som idrettslag, velforeninger og kulturorganisasjoner. For å sikre bredde og legitimitet bør kommunen reservere plasser for grupper som ofte er underrepresentert, som ungdom, innvandrere eller barnefamilier. Medlemmene oppnevnes for fireårsperioder, og kommunestyret godkjenner sammensetningen for å sikre åpenhet og representativitet.

Mandatet for utvalgene kan kombinere en rådgivende rolle med konkrete oppgaver. De kan være faste høringspartnere i saker som berører deres lokalområde, enten det gjelder arealplaner, tjenestetilbud eller budsjettprioriteringer. I tillegg kan de f.eks. disponere et årlig nærmiljøfond som kan brukes til lokale tiltak, bl.a. til vedlikehold av møteplasser, støtte til idrettslag eller gjennomføring av byggedager. Dette er noe som kan bidra til å sikre innflytelse, samtidig som ressursene er avgrensede nok til at kommunen kan sikre likebehandling på tvers av områdene.

For å styrke koblingen til kommunestyret bør hvert utvalg ha en politisk kontaktperson som møter dem jevnlig og rapporterer tilbake til kommunen. Kommunen bør også opprette en egen

nærdemokratikordinator som fungerer som bindeledd mellom lokalutvalgene og administrasjonen. Koordinatoren skal støtte frivillige, bidra til rekruttering og sikre at innspill fra utvalgene blir fulgt opp i de politiske prosessene.

En slik modell kan bidra til å kombinere fleksibiliteten og nærheten i de foreningsbaserte utvalgene med forutsigbarhet og formell kobling til kommunen. Den er mindre ressurskrevende enn kommunedelsutvalg etter kommuneloven, men gir likevel utvalgene både oppgaver, ansvar og reell innflytelse. På den måten kan kommunen styrke lokalt engasjement, bygge identitet og sikre bedre beslutningsgrunnlag for kommunestyret, samtidig som man unngår de styringsutfordringene og høye kostnadene som mer formelle kommunedelsutvalg innebærer.

## 5. Stordriftsfordeler og -ulempes

Diskusjonen om kommunestruktur har i lang tid vært preget av spørsmålet om hvorvidt større enheter gir mer robuste og effektive tjenester, eller om stordrift samtidig kan skape nye utfordringer. Innledningsvis ser vi på tidligere erfaringer og nasjonale utredninger om kommunesammenslåing, stordriftsfordeler og gevinstrealisering kommunesektoren. Her legges det vekt på en bred tilnærming, og hvor vi ser nærmere på tre utredninger som har kartlagt effekter av kommunesammenslåinger. Det dreier seg om effekter knyttet til økonomi, kompetansemiljøer, organisering og ledelse, arealbruk, samt demokratiske og samfunnsmessige konsekvenser.

Videre ser vi nærmere på mulige stordriftsfordeler for en sammenslått Toten–Gjøvik kommune med om lag 60 000 innbyggere, sammenlignet med dagens kommunestruktur. Et særskilt tema vil være å vurdere ressursbruk på ulike tjenesteområder i de tre kommunene i dag, sett i lys av sammenlignbare kommuner, og hvorvidt det finnes effektiviseringspotensial i en ny, større kommune.

I tillegg drøfter vi hvordan interkommunalt samarbeid mellom Gjøvik og Toten-kommunene kan ivareta deler av de samme gevinstene som en sammenslåing, og om samarbeidsmodellen kan gi egne fordeler eller ulemper som skiller seg fra sammenslåing.

### 5.1 Erfaringer fra tidligere sammenslåinger

---

#### 5.1.1 Frivillige sammenslåinger i perioden 2005–2008

Telemarksforskning undersøkte erfaringene fra fire frivillige kommunesammenslåinger i Norge i perioden 2005–2008.<sup>31</sup> Det omfattet kommunene Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Her ble det sett på effekter med hensyn til kommunens rolle som demokratisk arena, tjenesteleverandør, myndighetsorgan og samfunnsutvikler. Disse sammenslåingene omfatter sammenslåing av små og store kommuner, og effektene av sammenslåingene var noe forskjellig for disse.

Når det gjelder stordriftsfordeler, viser rapporten at sammenslåingene har gjort kommunene mer robuste, både økonomisk og organisatorisk, og bedre i stand til å møte framtidige utfordringer. Spesielt de minste kommunene hadde positive effekter av større og mer kompetente fagmiljøer, særlig innen tekniske tjenester, barnevern og planlegging, som bidro til å sikre kvalitet og spesialisert tjenesteproduksjon. De minste

---

<sup>31</sup> <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/frivillige-kommunesammenslutninger-2005-2008/1698/>.

kommunene fikk også et bedre tjenestetilbud etter sammenslåingen, fordi de fikk tilgang til tjenester de tidligere ikke kunne tilby som egne kommuner.

En tydelig gevinst var effektivisering av administrasjon, ledelse og fellesfunksjoner, som frigjorde ressurser til tjenesteproduksjon. Gjennom kommunesammenslåing ble de mindre kommunene bedre rustet til å håndtere statlige krav og demografiske endringer. Erfaringene fra de større kommunene, spesielt fra Kristiansund, var at når man fikk en kommune som i større grad samsvarer med reelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, ble planleggingen mer helhetlig, og den nye kommunen fikk bedre forutsetninger for å drive samfunns- og næringsutvikling. For Bodø ble også det regionale samfunnsutviklingsperspektivet sett som viktig. For å at Bodø skulle kunne utvikle seg videre som regionsenter, ble det som viktig at byen hadde et velfungerende omland.

Rapporten peker samtidig på flere stordriftsulempen og utfordringer. Innbyggere kan oppleve at nærheten til tjenestene svekkes, særlig dersom tilbud blir sentralisert. Det kan oppstå spenning mellom ønsket om lokal tilgjengelighet og behovet for effektivitet og fagmiljøer, og gevinsten ved stordrift reduseres dersom tjenester desentraliseres for å opprettholde nærhet. Erfaringene fra disse sammenslåingene var at tjenester som innbyggerne var avhengige av i det daglige, ble videreført som før, mens spesialiserte tjenester ble samlokalisert.

Utredningen viste også at sammenslåinger kan føre til behov for harmonisering av tjenestenivået. I noen tilfeller innebærer dette en reduksjon fra et høyt nivå i én kommune til et lavere felles nivå, som da Frei ble slått sammen med Kristiansund. Frei og Kristiansund var del av samme bo- og arbeidsmarkedsregion, men mangel på arealer i Kristiansund medførte at de som «egentlig» flyttet til Kristiansund, bosatte seg i Frei. Kommunene hadde derfor ulik demografisk sammensetning og forskjellig nivå på tjenestene, og det var ikke realistisk å legge seg på nivået til den beste kommunen på alle tjenesteområdene.

Videre var erfaringen at sammenslåingsprosessene kunne være krevende, med store organisatoriske endringer, nye rutiner og systemer. I enkelte tilfeller viste utredningen at overgangen hadde vært tung, og at det var behov for organisatoriske tilpasninger i etterkant av sammenslåingen. Hvordan sammenslåingsprosessen gjennomføres, har således avgjørende betydning for hvor raskt og i hvilken grad stordriftsfordeler kan realiseres. Erfaringen var også at økonomiske gevinster ikke alltid materialiserer seg raskt, ettersom investeringer og overgangskostnader først må håndteres.

Samlet sett konkluderer rapporten med at fordelene for disse fire sammenslåingene virket å være større enn ulempene. Kommunene ble mer robuste, fikk bedre fagmiljøer og økt kapasitet til å løse oppgaver, og sammenslåingene la grunnlag for en mer helhetlig samfunnsutvikling. Samtidig understreker utredningen at gevinstene er avhengige av hvordan sammenslåingsprosessen gjennomføres, hvor godt man klarer å balansere nærhet og effektivitet, og at det gis nok tid til å gjennomføre nødvendige tilpasninger. Rapporten viser også at gevinstene varierer med størrelsen på de kommunene som slår seg sammen og de geografiske utfordringene i kommunene. For kommuner som er store befolkningsmessig, men som arealmessig kun

dekker deler av et bo- og arbeidsmarkedsområde, synes de største gevinstene å ligge i mer helhetlig planleggings- og utviklingsarbeid for det funksjonelle geografiske området hvor innbyggerne lever sine liv i det daglige.

## 5.1.2 Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing

Menon utarbeidet i 2019 en rapport om gevinstrealisering ved kommunesammenslåing.<sup>32</sup> Denne rapporten undersøker hvilke fordeler og ulemper som kan oppstå når kommuner slår seg sammen. Den bygger på erfaringer fra tre faktiske sammenslåinger i Norge: Inderøy (Mosvik + Inderøy), Harstad (Bjarkøy + Harstad) og Sandefjord (Andebu + Stokke + Sandefjord). Både kvalitative og kvantitative analyser er brukt for å se hvordan sammenslåingene har påvirket økonomi, tjenestetilbud, organisering og lokaldemokrati.

### Stordriftsfordeler

En av de viktigste gevinstene rapporten peker på, er muligheten for å redusere kostnader og samtidig styrke kvaliteten i tjenestene. Når kommuner slår seg sammen, blir administrasjonen mer effektiv. Dette er i tråd med en rekke utredninger om kommunestruktur. Én av de undersøkte kommunene oppnådde tydelig nedgang i administrasjonskostnadene per innbygger, og for de andre ble det funnet indikasjoner på det samme. I tillegg omtales den samlede økonomien som mer robust. Små kommuner med svak økonomi får større handlingsrom etter en sammenslåing, noe som gir bedre forutsetninger for å investere og møte uforutsette utgifter.

Rapporten viser også at større kommuner kan bygge sterkere fagmiljøer. Flere hele stillinger, bredere kompetanse og mer attraktive arbeidsplasser gjør det lettere å rekruttere og beholde kvalifisert personale. Dette kan igjen gi bedre tjenester til innbyggerne. Samtidig reduseres problemene med habilitet og dobbeltroller, som ofte oppstår i små kommuner hvor folk kjenner hverandre godt og kan ha mange roller samtidig.

En annen gevinst som trekkes fram, er knyttet til arealplanlegging og utvikling. En større kommune har mer fleksibilitet til å legge til rette for boligbygging, næringsutvikling og infrastruktur, fordi den disponerer et større geografisk område. Videre peker rapporten på at tjenestetilbudet blir mer likeverdig mellom innbyggerne. Forskjeller i tjenestekvalitet mellom tidligere kommuner reduseres gradvis.

Rapporten viser ellers at noen av fordelene kan realiseres raskt, som reduksjon i antall politikere og administrative stillinger, mens andre effekter, som styrking av tjenestetilbudet, tar lengre tid.

---

<sup>32</sup> Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing: [https://www.regjeringen.no/contentassets/2932c201eae940f9ba9b241f10353733/ny\\_2019-94-gevinstrealisering-kommunesammenslainger.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2932c201eae940f9ba9b241f10353733/ny_2019-94-gevinstrealisering-kommunesammenslainger.pdf)

## Stordriftsulemper

Selv om sammenslåing kan gi betydelige fordeler, peker rapporten også på klare ulemper og utfordringer. En gjennomgående utfordring handler om geografiske forhold og lokalisering av tjenester. I større kommuner kan det være mer diskusjon om hvor tjenester og investeringer skal lokaliseres. Når en kommune blir større, kan tilbudene bli mer sentralisert for å utløse stordriftsfordeler. Innbyggere i tidligere kommunesentre kan oppleve at de må reise lenger til visse tjenester, og noen områder kan oppleve at de taper på sammenslåingen, selv om kvaliteten på selve tjenesten blir bedre og helheten blir mer effektiv.

En annen utfordring er knyttet til lokal identitet og demokrati. Mange innbyggere kan føle at de mister nærheten til politikere og beslutningstakere, og at deres lokalsamfunn får mindre betydning i den nye stor kommunen. Selv om sammenslåing kan redusere habilitetsproblemer og profesjonalisere politikken, kan det samtidig oppleves som et tap av lokal styring og tilhørighet.

Rapporten advarer også mot overoptimisme i forkant av sammenslåinger. I flere tilfeller ble det formulert forventninger om store økonomiske og tjenestemessige gevinster uten at planene var konkrete nok. Når slike gevinster ikke realiseres fullt ut, kan det føre til misnøye blant både ansatte og innbyggere.

Selve gjennomføringen omtales også her som krevende. Sammenslåing krever tidkrevende integrasjon av administrasjonssystemer, harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår og omfattende planlegging. Hvis prosessen skjer for raskt, øker risikoen for at viktige detaljer overses, og at gevinster uteblir. Overgangskostnadene kan dessuten være høye, blant annet knyttet til IT-systemer, flytting og omorganisering.

## Betingelser for å lykkes

Rapporten understreker at stordriftsfordeler ikke kommer av seg selv, men avhenger av gode prosesser. For å lykkes er det viktig å gjøre en grundig nullpunktmåling før sammenslåing, slik at man vet hva som er utgangspunktet. Det bør lages en konkret og realistisk plan for gevinstrealisering, med tydelige mål, tidsrammer og ansvar. Det er i tråd med eksisterende veiledere for å gjennomføre en kommunesammenslåing.<sup>33</sup>

Ansatte og innbyggere må involveres tidlig for å sikre forankring. I tillegg må kommunene sette av tilstrekkelig tid og ressurser til planlegging, og være realistiske om hva som kan oppnås. Erfaringene viser at gevinster først kan hentes ut hvis man er tålmodig og langsiktig.

---

<sup>33</sup> Veileder for kommuner som skal slå seg sammen: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/nyhetsbrev\\_kdd/kommunalnytt/2016/kommunalnytt-nr.-7-2016/ny-veileder-for-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/id2509946/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/nyhetsbrev_kdd/kommunalnytt/2016/kommunalnytt-nr.-7-2016/ny-veileder-for-kommuner-som-skal-sla-seg-sammen/id2509946/)

## Samlet vurdering

Rapporten konkluderer med at kommunesammenslåinger kan gi reelle stordriftsfordeler i form av lavere administrasjonskostnader, sterkere fagmiljøer, mer robust økonomi og bedre tjenester. Samtidig innebærer de risiko for tap av lokal tilhørighet, konflikt om tjenestelokalisering og overgangskostnader. Om fordelene overstiger ulempene, avhenger i stor grad av hvordan prosessen planlegges og gjennomføres.

### 5.1.3 Har sammenslåtte kommuner fått bedre økonomi?

En masteroppgave fra NTNU fra 2025 ser nærmere på om sammenslåtte kommuner har fått bedre økonomi.<sup>34</sup> Den undersøker effektene av kommunereformen i Norge, med særlig fokus på om sammenslåtte kommuner faktisk har oppnådd bedre økonomisk soliditet. Studien ser på nøkkeltall som netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeld og driftskostnader, og analyserer utviklingen både før og etter sammenslåing. Målet er å avdekke om kommunene har klart å realisere de økonomiske gevinstene som ble fremhevet som et viktig argument for reformen, og å forklare hvorfor resultatene varierer.

#### I hvilken grad kommunene har realisert økonomiske gevinster?

Resultatene fra masteroppgaven viser at enkelte kommuner har oppnådd økonomiske forbedringer etter sammenslåing, med forbedring av netto driftsresultat og styrkning av disposisjonsfond. Likevel er ikke bildet entydig. Mange kommuner har ikke fått nevneverdige gevinster, og noen opplever til og med en svekkelse i økonomien. Gevinstene er derfor ikke universelle, men varierer sterkt fra kommune til kommune. I tillegg peker studien på at eventuelle forbedringer ofte kommer med forsinkelse, da integreringen av tjenester og systemer tar tid.

#### Årsaker til at gevinster ikke er realisert som forventet

Masteroppgaven identifiserer flere grunner til at gevinster ofte uteblir eller blir mindre enn forventet. Mange av disse faktorene synes å være uavhengig av kommunestørrelse, men kan likevel være verdt å nevne da har betydning for mulighetene til å realisere stordriftsfordeler.

Masteroppgave trekker spesielt fram «common-pool-problemet» som en sentral forklaring på hvorfor mange sammenslåtte kommuner ikke har oppnådd de økonomiske gevinstene som var forventet.

«Common-pool-problemet» beskriver en situasjon der flere aktører deler en felles ressurs, og hvor hver enkelt har insentiv til å bruke mer av ressursen fordi kostnaden fordeles på fellesskapet. I kommunal

---

<sup>34</sup> Har sammenslåtte kommuner fått bedre økonomi?: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3208039?show=full>

sammenheng oppstår dette når kommuner som skal slås sammen, velger å gjøre store investeringer rett før sammenslåingen. Logikken er at dersom investeringene gjennomføres mens kommunen fortsatt er selvstendig, vil kostnadene senere kunne fordeles på hele den nye storkommunen.

Det vises i den forbindelse til at kommuner økte investeringene i infrastruktur og byggprosjekter i forkant av sammenslåingene. Dermed gikk de inn i den nye kommunen med høyere gjeld og påfølgende driftsutgifter, noe som reduserte muligheten for å realisere de stordriftsfordelene og økonomiske gevinstene reformen var ment å gi. «Common-pool-problemet» bidrar derfor til å forklare hvorfor enkelte kommuner opplever at økonomien svekkes snarere enn styrkes etter sammenslåingen.

Ifølge rapporten er dette en utfordring som må tas på alvor i fremtidige reformer. Dersom man ikke setter klare rammer for investeringer i årene før en sammenslåing, vil insentivene til å belaste felleskapet ved å låne og bruke mer enn nødvendig fortsatt være til stede. Rapporten antyder at bedre regulering, koordinering og kontroll i overgangsfasen kan være nødvendig for å unngå at «common-pool-problemet» undergraver de økonomiske gevinstene av en sammenslåing.

Ellers trekker masteroppgaven fram harmoniseringskostnader er en annen sentral forklaring på utfordringer med å hente ut gevinster. Når ulike kommuner slås sammen, må tjenestene ofte standardiseres eller heves til høyeste nivå, noe som kan øke kostnadsnivået betydelig. I tillegg kommer overgangskostnader knyttet til nye administrative systemer, IT-løsninger og organisasjonsstruktur. Geografiske og demografiske forhold spiller også inn. Kommuner med spredt bosetting og aldrende befolkning har vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler. Til slutt understrekes det at mange evalueringer måler resultater for tidlig, og at det kan ta flere år før gevinster materialiserer seg.

## **Kjennetegn ved kommuner som har realisert økonomiske gevinster**

Kommuner som lykkes med å realisere gevinster har ofte hatt et sterkt økonomisk utgangspunkt, med lav gjeld og solide fond. De har gjennomført sammenslåingen med god planlegging og tydelig ledelse, og har hatt kapasitet til å håndtere integrasjonen av systemer og organisasjoner. Felles for disse kommunene er også at de unngikk store investeringer i forkant av reformen, noe som ga den nye kommunen et bedre økonomisk handlingsrom. Videre har kommunene hatt relativt like tjenestestandarder, som gjorde harmonisering enklere, og geografiske forhold som muliggjør effektiv drift. Til sist viser det seg at kommuner som planla for en lengre tidshorisont, og som gradvis tilpasset driften, hadde større sjanse for å hente ut langsiktige gevinster.



## **Anbefalinger for kommuner som vurderer sammenslåing**

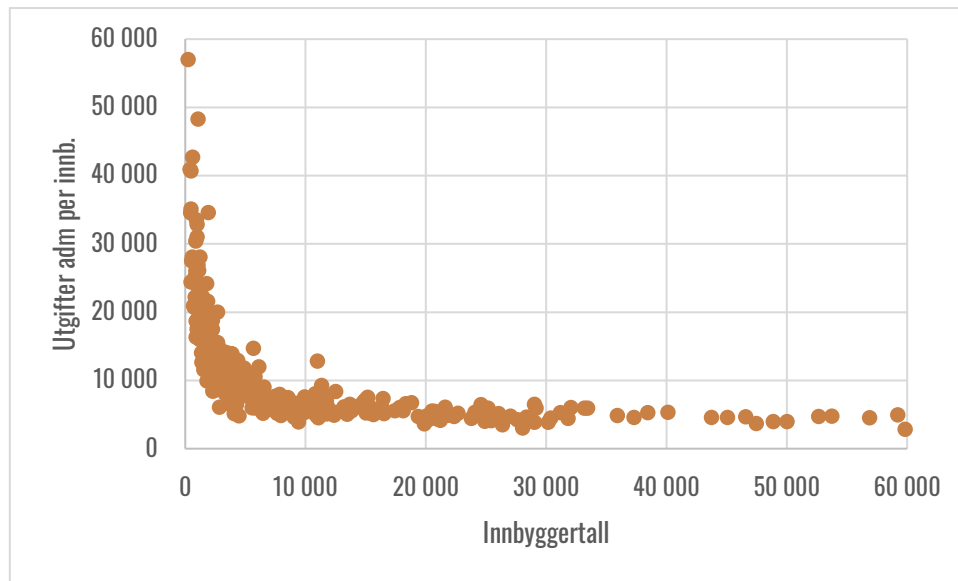
Masteroppgaven peker på flere lærdommer som kan være nyttige for kommuner som vurderer sammenslåing i fremtiden. Først og fremst bør kommunene gjøre grundige analyser av økonomisk status, tjenestenivå og investeringsbehov i forkant. Det er avgjørende å unngå store investeringer like før sammenslåing, da dette kan belaste den nye kommunen i mange år fremover. Videre bør sammenslåingen planlegges med et langsiktig perspektiv, gjerne 5–10 år etter sammenslåingen, der man tar høyde for overgangskostnader og forsinkede gevinster. God administrativ kapasitet og ledelse er også avgjørende for å håndtere integrasjonsprosessen effektivt. Når det gjelder harmonisering av tjenester, anbefales det å vurdere gradvis innføring fremfor umiddelbar standardisering til høyeste nivå, for å unngå unødvendig kostnadsvekst. Geografiske og demografiske forhold bør analyseres nøye, slik at man realistisk vurderer potensialet for stordriftsfordeler. Til slutt bør statlige støtteordninger utformes slik at de gir reell hjelp i overgangsfasen, samtidig som kommunene må planlegge for økonomisk bærekraft når slike tilskudd fases ut.

## **5.2 Mulige økonomiske gevinster for en Gjøvik-Toten-kommune**

---

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de tidligere frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset. Analyser viser at administrasjonskostnadene går ned like etter sammenslåing. Antallet politikere reduseres umiddelbart, mens administrasjonen trappes gjerne ned mer gradvis siden kommunene gjerne legger opp til naturlig avgang.

Figuren under viser sammenhengen mellom administrasjonsutgifter per innbygger og kommunestørrelse for hele landet. De minste kommunene har klart høyere utgifter per innbygger, noe som viser et klart innsparingspotensial med tanke på å slå sammen små kommuner. Dette gjelder da i hovedsak kommuner som er mindre enn Toten-kommunene.



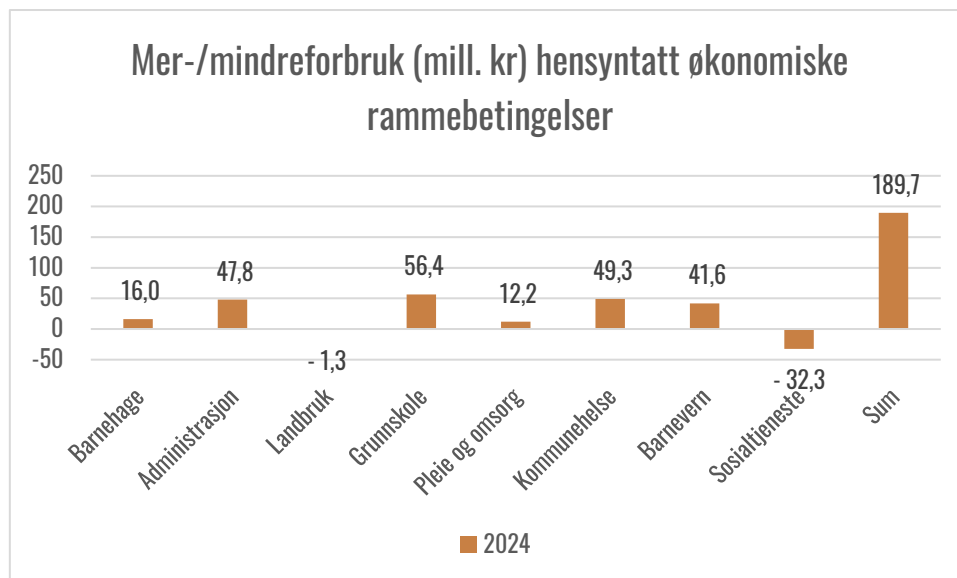
Figur 1 Utgifter per innbygger til administrasjon 2024. Kommuner under 60.000 innbyggere. Kilde: SSB/TF

I hovedrapporten viste vi administrasjonskostnadene i de tre kommunene i dag og innsparingspotensialet hvis en sammenslått kommune legger seg på dagens «Gjøvik-nivå». Det vil si en analyse hvor man antar at kostnadsnivået ikke vil være høyere enn det den største kommunen har i dag. Her er gevinsten beregnet til rundt 40 mill. kr årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

Vi har her videre utarbeidet beregninger av ressursbruk på ulike tjenesteområder i de tre kommunene i dag og mulig effektiviseringspotensial i en sammenslått kommune. Det er viktig å presisere at deler av effektiviseringspotensialet ikke nødvendigvis er avhengig av kommunesammenslåing, og kan realiseres av den enkelte kommune, og/eller i samarbeid med andre kommuner.

Vi har utarbeidet en KOSTRA- og effektivitetsanalyse som illustrerer hvordan kommunens ressursbruk på sentrale tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser, som vil si at vi tar hensyn til både beregnet utgiftsbehov og reelt inntektsnivå (målt som korrigerte frie inntekter). KOSTRA- og effektivitetsanalysen viser hvilke tjenesteområder som ligger høyere i ressursbruk enn «normen» tilsier. Tjenester (dvs. KOSTRA-funksjoner) som viser et merforbruk, vil i utgangspunktet være mer aktuelle å søke etter omstillings- og effektiviseringstiltak på enn de tjenestene som ikke synes å ha spesielt høyt forbruk.

Oppsummert indikerer analysen at en summert Gjøvik-Toten-kommune hadde en høyere ressursbruk på de sentrale tjenesteområdene enn det økonomiske rammebetingelser skulle tilsi i 2024. Områdene grunnskole, kommunehelse, administrasjon og barnevern peker seg spesielt ut med merforbruk.

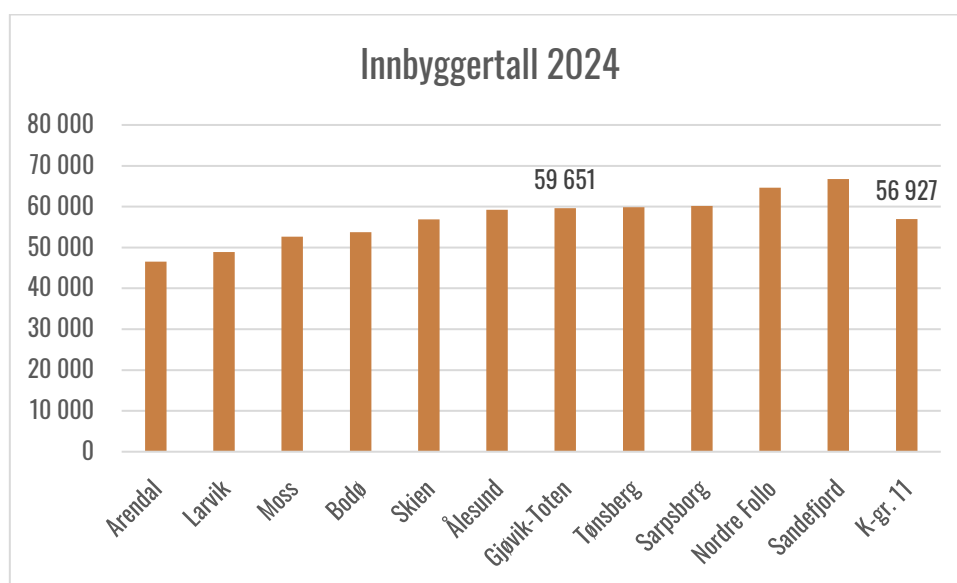


Figur 2 KOSTRA- og effektivitetsanalyse Gjøvik-Toten. Mer-/Mindreforbruk mill. kr 2024. Kilde: SSB/KDD/TF

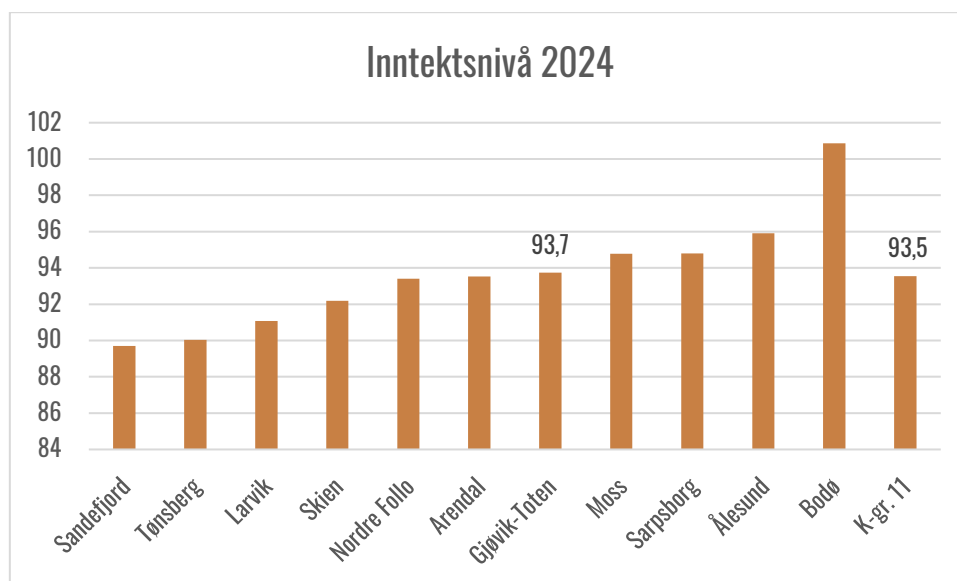
Vi har også sett på ressursbruken i en sammenslått Gjøvik-Toten-kommune opp mot aktuelle sammenligningskommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11.

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter kommunistørrelse og økonomiske rammebetingelser. En sammenslått Gjøvik-Toten-kommune ville ha blitt plassert i KOSTRA-gruppe 11, dvs. kommuner med 45.000 til 75.000 innbyggere.

En sammenslått Gjøvik-Toten-kommune ville hatt et innbyggertall på i underkant av 60.000 innbyggere ved utgangen av 2024. Inntektsnivået (målt som korrigerte frie inntekter) ville ligget på rundt 94 prosent av landsgjennomsnittet i 2024. Figurene under viser innbyggertall og inntektsnivå for kommunene i KOSTRA-gruppe 11.



Figur 3 Innbyggertall kommuner i KOSTRA-gruppe 11, 2024. Kilde: SSB/TF

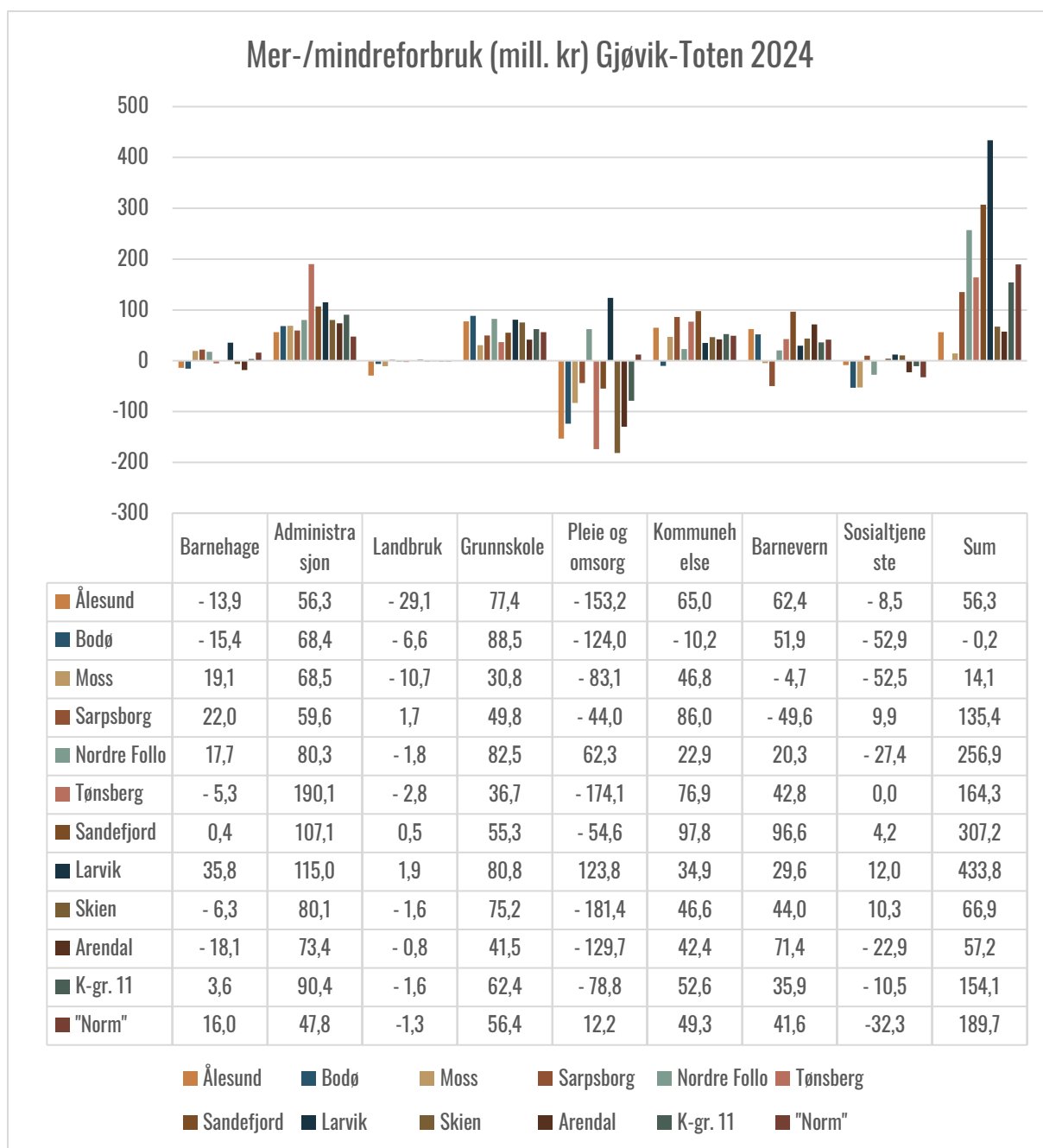


Figur 4 Korrigerte frie inntekter i pst av landsgjennomsnittet for kommuner i KOSTRA-gruppe 11, 2024: Kilde: KDD/TF

Sammenligningene av ressursbruken mot enkeltkommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 harmonerer med funnene i analysen av kommunens ressursbruk sammenholdt mot de økonomiske rammebetingelsene.<sup>35</sup>

Områdene grunnskole, kommunehelse, administrasjon og barnevern peker seg ut med merforbruk. På administrasjon ser vi at det effektiviseringspotensial mot samtlige kommuner i KOSTRA-gruppe 11. Kostnadsforskjellen varierer mellom 56 mill. kr sammenlignet mot Ålesund, til 190 mill. kr når vi sammenligner mot Tønsberg. Forskjellen mot gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 er 90 mill. kr.

<sup>35</sup> For å gjøre sammenligninger mot enkeltkommuner og kommunegrupper mer reelle, har vi justert kommunenes utgiftsnivå på bakgrunn av beregnet utgiftsbehov. For 2024-dataene har vi omregnet ved å basere oss på kriteriene og delkostnadsnøklerne brukt i inntektssystemet for aktuelt år.



Figur 5 Mer-/mindreforbruk (mill. kr) Gjøvik-Toten-kommune 2024. Kilde: SSB/KDD/TF

## 5.3 Økonomiske gevinster gjennom interkommunalt samarbeid sammenlignet med kommunesammenslåing

---

Interkommunalt samarbeid (IKS) og kommunesammenslåing representerer to ulike strategier for å møte utfordringer med effektivitet, kapasitet og økonomi i kommunesektoren. Begge kan gi gevinster, men mekanismene og omfanget varierer.

**Interkommunalt samarbeid** innebærer at kommuner går sammen om bestemte oppgaver – typisk spesialiserte eller ressurskrevende tjenester som barnevern, IKT, renovasjon, brann eller innkjøp.<sup>36</sup> Gevinstene ligger særlig i stordriftsfordeler og deling av faste kostnader, samt tilgang til kompetanse som små kommuner alene ikke kan bære. Felles innkjøp eller digitale løsninger kan redusere utgifter, mens delte fagmiljøer kan styrke kvaliteten. Samtidig er gevinstene sektorvise og relativt moderate i forhold til kommunebudsjettet som helhet. Flere forskere har påpekt at omfattende samarbeid kan gi styringsutfordringer – fordi beslutningsmyndighet flyttes ut av kommunestyrene til interkommunale styrever, og fordi helheten i tjenestetilbyringen svekkes.<sup>37</sup>

**Kommunesammenslåing** er en mer inngripende reform, der to eller flere kommuner blir til én. Gevinstene her knytter seg først og fremst til reduksjon av dupliserte administrative funksjoner (kommunedirektører, støttefunksjoner, politikere), samt muligheten til å samordne planlegging, investeringer og tjenesteproduksjon på en mer helhetlig måte. Større kommuner får ofte mer robuste fagmiljøer og bedre forutsetninger for langsiktig økonomistyring. Samtidig viser både norske og internasjonale erfaringer at omstillingskostnadene i starten kan være høye. Harmonisering av IKT-systemer, lønnsnivåer og tjenestetilbud krever betydelige investeringer, og det kan ta mange år før eventuelle gevinster slår ut i driften.<sup>34,38</sup>

Hva som lønner seg mest, avhenger av lokale forhold. Interkommunalt samarbeid fungerer godt når oppgavene er spesialiserte, eller når fleksibilitet er viktig. Samtidig viser forskning at omfattende interkommunalt samarbeid kan fragmentere styringen og svekke demokratiet. Sammenslåing er på sin side mest aktuelt der kommunene allerede utgjør ett felles bo- og arbeidsmarked, har overlappende investeringer og støttefunksjoner, og der man ønsker å bygge mer robuste kompetansemiljøer. Vista Analyse har vist at dagens fragmenterte kommunestruktur i byområder medfører merkostnader som sammenslåing kan redusere.<sup>39</sup>

Konklusjonen er at IKS gir moderate og målrettede økonomiske gevinster, men med styringsutfordringer. En sammenslåing har potensial til større og mer strukturelle besparelser – men til en høyere kostnad og

---

<sup>36</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/nullpunkt\\_hovedrapport.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/nullpunkt_hovedrapport.pdf)

<sup>37</sup> <https://www.scup.com/doi/10.18261/ISSN.1891-1838-2019-04-02>

<sup>38</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/1454a6f8feba4bcb97faef8bbce33850/r1021221-kmd-inndelingsloven-kv.pdf>

<sup>39</sup> [https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/7170/va\\_rapport\\_2021-45\\_modell\\_for\\_oppdelte\\_byregioner\\_-\\_metode.pdf](https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/7170/va_rapport_2021-45_modell_for_oppdelte_byregioner_-_metode.pdf)

med større risiko på kort sikt. Valget mellom dem må derfor vurderes i lys av lokale forutsetninger, politiske mål og hvorvidt gevinstene søkes på kort eller lang sikt.

## 6. Politisk styreform

Ved en kommunesammenslåing er det behov for å ta stilling til politisk styringsform. I hovedsak kan man velge mellom formannskapsmodellen og parlamentarisk modell. Uavhengig av valg må styringsformen tilpasses lokale forhold, geografi og bosettingsmønster, og suppleres med ordninger som fremmer nærdemokrati og innbyggermedvirkning.

I henhold til Organisasjonsdatabasen (2024) bruker nesten alle kommuner formannskapsmodell. Unntakene er Oslo og Bergen som har parlamentarisme. Trondheim gikk også over til parlamentarisme i 2024.<sup>40</sup> På fylkesnivå er det Nordland og Akershus som har parlamentarisme. Viken hadde også det, men etter fylkesdelingen har Buskerud og Østfold valgt formannskapsmodellen. Før sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag til nye Trøndelag fylke, hadde Sør-Trøndelag formannskapsmodell, mens Nord-Trøndelag hadde parlamentarisme.<sup>41</sup>

De senere årene er det gjennomført flere utredninger knyttet til valg av politisk styringsform. Det gjelder blant annet i Nordland i 2024<sup>42</sup> og i Kristiansand<sup>43</sup> og Stavanger kommune<sup>44</sup> i 2022.

Vi vil i det følgende peke på sentrale fordeler og ulemper med de ulike modellene med utgangspunkt i utredningene fra Stavanger og Kristiansand. Begge utredningene beskriver styringsmodellene, synliggjør forskjeller, fordeler/ulemper og praktiske samt økonomiske konsekvenser, uten å anbefale én modell. De bygger på forskning, KOSTRA-tall og intervjuer i kommuner med begge modeller.

### 6.1 Formannskapsmodellen – kjennetegn, fordeler og ulemper

---

Formannskapsmodellen bygger idealtypisk på konsensus og samarbeid, bred representasjon i formannskapet (forholdstallsvalg), og at kommunedirektøren normalt innstiller saker til politisk behandling. Fordelene som løftes frem er bred deltakelse, forankring og helhetlig styring. Samtidig peker rapportene på en kjerneutfordring. Det dreier seg om at politisk ansvar kan bli diffust, flertallet kan oppleve begrenset styring med administrasjonen, mens mindretallet kan oppleve svake muligheter for å holde flertallet ansvarlig. I praksis varierer organiseringen. Eksempelvis har Stavanger og Kristiansand utvalg med delegertvedtaksmyndighet,

---

<sup>40</sup> <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/styrer-rad-og-utvalg/parlamentarisme/>

<sup>41</sup> Nye Trøndelag. Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess: <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3281.pdf>.

<sup>42</sup> Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Utredning av politisk styringsform for Nordland fylkeskommune: <https://kudos.dfo.no/documents/356507/files/45889.pdf>.

<sup>43</sup> Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Utredning av politisk styringsform for Kristiansand kommune: <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Utdredning%20av%20parlamentarisk%20styringsform.pdf>.

<sup>44</sup> Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Utredning av politisk styringsform for Stavanger kommune: <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Utdredning%20av%20politiske%20styringsformer%20for%20Stavanger%20kommune.pdf>.



mens Trondheim, som da de hadde formannskapsmodell, i hovedsak brukte komiteer som innstilte til kommunestyret. Utredningene viser at kommunedirektørens innstillingsrett også praktiseres forskjellig.

## 6.2 Parlamentarisme – kjennetegn, fordeler og ulemper

---

I en parlamentarisk modell erstattes formannskap og kommunedirektør av et byråd (kommuneråd) som leder administrasjonen, innstiller saker og sitter så lenge det har tillit i kommunestyre – med adgang til mistillitsvedtak og kabinettspørsmål. Fordelene er tydelig politisk ansvarliggjøring og sterkere politisk grep om saksforberedelse og gjennomføring. Ulempene er økte krav til politisk og administrativ kapasitet (byråd, rådgivere, sekretariater) og en mer uttalt posisjon–opposisjon-logikk som kan redusere mindretallets innflytelse. Kommunene har betydelig utformingsrom (antall byråder, rådgivere, avdelingsstruktur), og disse valgene påvirker hvor konsensus- eller majoritetsorientert praksis blir.

I forbindelse med en utredning av implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen,<sup>45</sup> konkluderes det med at parlamentarismemodellen er ikke nødvendigvis veien å gå for nye, større regioner. Det begrunnes med at nye regioner, som strategiske, mobiliserende og samordnende samfunnsutviklere, har behov for å finne fram omforente og langsiktige mål og prioriteringer. Det vises til behov for å sikre kontinuitet i de strategiske veivalgene som tas, og dermed forutsigbarhet for andre offentlige aktører. Dette momenter som også være av relevans i forbindelse med kommunesammenslåinger.

## 6.3 Åpenhet og innsyn

---

Begge modellene omfattes av kommunelovens regler om møteoffentlighet og innsyn, men byrådsmøter kan lukkes i større grad enn formannskapsmøter, og visse byrådsdokumenter kan unntas fra folkevalgtes innsyn fordi administrasjonen fungerer som sekretariat for rådet. Dette kan skape informasjonsasymmetri og svekke opposisjonens kontrollmulighet hvis det praktiseres vidt. Samtidig viser utredningene fra Kristiansand og Stavanger til at både forskning og praksis viser at åpenheten i begge modeller varierer med lokal kultur og valg som gjøres. Det pekes på at Bergen har åpne byrådsmøter men lukkede forberedende konferanser, samtidig som det i formannskapskommuner også forekommer lukkede arbeidsmøter i forkant av behandling. Konklusjonen i rapportene er derfor at lovverket gir ulike rammer, men at lokale valg og åpenhetskultur er avgjørende for reell innsynspraksis.

---

<sup>45</sup> <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2018/04/Implikasjoner-av-storre-regioner-for-den-regionale-samfunnsutviklerrollen.pdf>.

## 6.4 Politisk kapasitet, kontroll og tempo

---

Parlamentarisme kan gi raskere og mer koordinert politisk styring fordi byrådet setter retning tidlig i saksforberedelsen, men dette virker bare hvis byrådet dimensjoneres riktig (størrelse og rådgivningskapasitet) og kommunestyret/opposisjonen gis tilstrekkelig verktøy og støtte til kontroll. Her henvises det til erfaringer fra Tromsø, som viser at et sterkt bemannet byråd kombinert med svakt bemannet bystyre ga forsterket majoritetsstyring, og at mer balansert kapasitet kunne gitt mer konsensusorientert politikk.

## 6.5 Forholdet politikk–administrasjon

---

Et hovedskille i de to styringsmodellene er innstillingsrett og toppledelse. I formannskapsmodellen er kommunedirektøren øverste administrative leder og sentral innstiller. I parlamentarismen leder byrådet administrasjonen og innstiller selv, og kommunedirektørstillingen avvikles. Dette gir mer politisk styring av administrasjonen, men krever høy politisk forvaltningsforståelse, tydelige spilleregler for faglig utredning og «brannmurer» mellom politisk styring og forsvarlig saksbehandling.

Begge rapportene understreker at selv om politisk nivå kan ha mer eller mindre styringskraft (særlig i parlamentarisme), gjelder de samme kravene til faglig utredning, habilitet og etterrettelighet i saksforberedelsen uansett modell. Hovedpoenget er at faglige krav og etterprøvbarhet må vernes gjennom tydelige prosesser, åpne underlag og reell kontroll. Da kan politisk styring skje uten at kvaliteten i saksbehandlingen svekkes.

## 6.6 Utvalgsstruktur og ansvarslinjer

---

I parlamentariske kommuner er hovedlinjen at byrådet styrer og innstiller, mens utvalgene under bystyret først og fremst drøfter og innstiller videre til bystyret. Utredningene som er omtalt innledningsvis i dette kapitlet, fremhever at dette er viktig for å unngå uklar plassering av ansvar. Dersom utvalg gis bred avgjørelsesmyndighet, kan det undergrave den grunnleggende ansvarslinjen i parlamentarismen (bystyret holder byrådet ansvarlig for politikk og iverksetting). Derfor anbefales det at utvalg har lite eller ingen selvstendig vedtaksmyndighet.

Utvalgene fungerer også som viktige kontroll- og tilsynsarenaer innen sine fagfelt, og som arenaer for å sondere flertall og justere saker før endelig behandling. For å sikre ryddige linjer anbefaler rapportene tydelig speiling mellom byrådsavdelinger og utvalg, slik at fagforberedelsen hos byrådet korresponderer med politisk behandling i utvalgene. Flere parlamentariske kommuner har i tillegg et forretningsutvalg som koordinerer og legger til rette for bystyrearbeidet.

I formannskapskommuner er bildet mer variert, og utvalg har oftere delegert vedtaksmyndighet. Stavanger og Kristiansand har utvalg etter kommuneloven § 5-7 som både fatter vedtak og innstiller til formannskap/kommunestyre, mens Trondheim har hatt komiteer uten vedtaksmyndighet som innstilte til bystyret, og et formannskap med omfattende beslutningsmyndighet. Variasjonen viser at samme modell kan organiseres ulikt, noe som gir forskjellige mønstre i beslutningsprosessene og ulike balansepunkter mellom bred deltakelse og effektiv samling av ansvar.

## 6.7 Økonomiske konsekvenser

---

Begge utredningene finner at parlamentarisme normalt medfører høyere løpende utgifter til politisk styring (byråder, politiske rådgivere, ev. bystyresekretariat/representantstøtte), mens administrasjonsutgiftene ikke nødvendigvis øker av selve modellskiftet. Stavanger-eksempelet (byråd på 7, én rådgiver hver) anslår rundt +12 mill. kr/år netto etter fratrukk for bortfall av formannskap/kommunalutvalg; engangskostnader og styrking av opposisjon er ikke med. Kristiansand beregner +7,7–12,4 mill. kr/år avhengig av byrådsstørrelse (5–7), også her med forbehold og uten engangskostnader/opposisjonsstøtte. Her vises det til at flere informanter mener at merutgiftene er små i totalbudsjettet og kan begrunnes som investering i styrbarhet og tydelig ansvarslinje.

## 6.8 Samlet vurdering

---

Den viktigste forskjellen mellom formannskapsmodell og parlamentarisme er at formannskapsmodellen gir bred deltakelse, administrativ innstillingsrett og stabil utøvende struktur, men kan gi uklare ansvarslinjer. Parlamentarisme gir tydelig politisk toppledelse, politisk innstillingsrett og skarpere ansvarliggjøring, men forutsetter mer kapasitet på både posisjons- og opposisjonssiden. Det kan være en fare for at åpenheten reduseres, og modellen innebærer normalt høyere løpende politiske kostnader. Det er kun de tre største byene i Norge som har innført parlamentarisme. Både Stavanger og Kristiansand, som nylig har utredet politisk styringsform, har valgt å videreføre formannskapsmodellen.

I forbindelse med en kommunesammenslåing kan en formannskapsmodell være bedre egnet til å bygge felleskap og langsiktige prioriteringer på tvers av gamle kommunegrenser sammenlignet med en parlamentarisk styringsform.

## 7. Effekter på valgdeltakelse

Telemarksforsking har analysert effekten av kommunesammenslåing på valgdeltakelsen i kommunevalgene i 2019 og 2023 (Lunder og Myhrer, 2025)<sup>46</sup>. Analysene ble gjort på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Hovedkonklusjonen fra analysene er at kommunesammenslåingene bidro til å redusere valgdeltakelsen. Reduksjonen er størst i små kommuner, definert som kommuner med færre enn 3000 innbyggere. De små som slo seg sammen, har redusert valgdeltakelsen med ca. 4 prosentpoeng sammenlignet med andre små kommuner. Avhengig av modell måler vi også en signifikant effekt for mellomstore kommuner (3000–10000 innbyggere). For større kommuner er det ingen signifikant effekt.

De små kommunene inngikk i stor grad i sammenslåing med langt større kommuner, og vi finner at kommuner som utgjorde mindre enn 20 % av innbyggertallet i ny kommune, hadde omkring 3 prosent lavere valgdeltakelse enn kommuner som ikke slo seg sammen. Dette er motsatt effekt av hva en tidligere studie av 2019-valget har konkludert med. Bergh m.fl. (2021)<sup>47</sup> finner, basert på data fra Lokalvalgundersøkelsen, at velgere i små kommuner som slo seg sammen, hadde en økt sannsynlighet for å bruke stemmeretten. Våre resultater er ganske tydelige, og vi mistenker at det er forskjeller i datagrunnlaget som er årsak til forskjeller i konklusjonene.

Vi finner ikke signifikante endringer hos kommuner som slo seg sammen med jevnstore kommuner eller hos de som slo seg sammen med mindre kommuner. Analysene skiller ikke mellom absolutt kommunestørrelse eller relativ kommunestørrelse som forklaringsfaktor, men det er mest nærliggende å knytte effektene til relativ kommunestørrelse. Store kommuner påvirkes i liten grad av sammenslåinger fordi de generelt har slått seg sammen med mindre kommuner. Velgere i de mindre kommunene vil derimot kunne oppleve at de har mindre innflytelse og mindre innsikt i politikken når de går inn i langt større kommuner.

Selv om valgdeltakelsen er redusert, er valgdeltakelsen fortsatt høyere blant de små sammenslåtte kommunene enn hos de større sammenslåtte kommunene. Større kommuner har generelt lavere valgdeltakelse, og det kan være naturlig at valgdeltakelsen i valgkretser fra tidligere småkommuner endrer seg i retning av valgdeltakelsen i større kommuner etter hvert som man blir en integrert del av den større kommunen. Siden det er få eksempler på små kommuner som slår seg sammen med andre små kommuner, er det vanskelig å grave dypere i dette basert på kvantitative data.

---

<sup>46</sup> Lunder, T. E. og R. S. Myhrer (2025): Valgdeltakelse i tvangssammenslåtte og frivillig sammenslåtte kommuner. Rapport 908, Telemarksforsking. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c75d4c7559054f8d912ff60f8d035e78/rapport-valgdeltakelse-003.pdf>

<sup>47</sup> Bergh, J., Christensen, D. A., & Holmås, T. H. (2019). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I J. Saglie, SB Seggaard, & DA Christensen (Eds.), Lokalvalget: [file:///C:/Users/brandtza/Downloads/katia,+Lokalvalget+2019\\_kap+4-1.pdf](file:///C:/Users/brandtza/Downloads/katia,+Lokalvalget+2019_kap+4-1.pdf)

I den grad vi kan si noe om kortsiktig og langsiktig effekt, så ser vi at den gjennomsnittlige nedgangen i valgdeltakelse blant de små kommunene som inngikk i kommunesammenslåing, er noe større i 2023 enn i 2019. Det er nærliggende å anta at velgerne i de tidligere små kommunene over tid vil ligne velgerne i andre kommuner med samme størrelse og demografiske sammensetning som den kommunen de nå har gått inn i. Selv om vi finner tydelige forskjeller mellom kommunene, vil vi også påpeke at den samlede variasjonen mellom valg kan være vel så stor som variasjonen mellom grupper av kommuner i samme valg. Sammenslåing er derfor bare én faktor blant mange som påvirker valgdeltakelsen, og den separate effekten av sammenslåingsprosessen vil trolig bli borte over tid.

Rapporten presenterer også analyser av hvorvidt tvangssammenslåinger hadde en annen effekt enn frivillige sammenslåinger, men analysene ga ikke grunnlag for noen klar konklusjon på dette.

Basert på rapportens analyser og konklusjoner er det liten grunn til å anta at en sammenslåing av Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik vil ha noen betydning for valgdeltakelsen. Alle kommunene har over 10 000 innbyggere, og de utgjør mer enn 20 % av innbyggertallet i ny kommune. Riktignok er både Østre og Vestre Toten nær grensen som i analysen skjønnsmessig er satt på 20 %, men hvis vi legger til grunn at effekten avtar gradvis med kommunestørrelse, så vil en effekt uansett være liten for kommuner på denne størrelsen.

Analysene i rapporten viste også at det, til tross for noen tydelige mønstre, er betydelig variasjon i valgdeltakelsen, som vil ha andre forklaringer. Det kan være individuelle forhold både ved kommuner og sammenslåingsprosesser som har betydning for valgdeltakelsen på måter som avviker fra modellen. Ved kommunestyrevalget i 2023 hadde Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik henholdsvis 57,0, 56,8 og 56,0 prosent valgdeltakelse ifølge Statistisk sentralbyrå.<sup>48</sup> Kun 15 kommuner lå lavere enn Gjøvik, og 327 kommuner lå høyere enn Østre Toten. Alle tre kommunene ligger altså ganske likt og ganske lavt. Det kan bety at det er et stort potensial for å øke valgdeltakelsen, med eller uten kommunesammenslåing.

---

<sup>48</sup> Tabell 09475 i statistikkbanken.

## 8. Oversikt over viktige utredninger

Nedenfor følger en tematisert oversikt over utredninger som kan være nyttige for det videre arbeidet. Lin-ker til PDF-dokumenter er lagt inn.

### 8.1 Kommunesammenslåing og kommunestruktur

---

- [KMD \(2019\): Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing](#)
- [Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008](#)
- [Kommuneproposisjonen 2026 \(KDD\)](#)
- [Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra fire sammenslutninger \(KS\)](#)
- [Erfaringer og lærdom fra Sandefjord, Andebu og Stokke \(KS\)](#)
- [Veileder for kommuner som skal slå seg sammen \(KDD 2016\)](#)
- [Har sammenslåtte kommuner fått bedre økonomi? \(NTNU, 2023\)](#)
- [Nullpunktanalyse – hovedrapport](#)
- [Artikkel: Kommunereformen og lokalvalg \(ISSN.1891-1838-2019-04-02\)](#)
- [Inndelingsloven – evaluering](#)
- [Lunder & Myhrer \(2025\): Valgdeltakelse i tvangssammenslåtte og frivillig sammenslåtte kommu-  
ner, TF-rapport 908](#)
- [Bergh, Christensen & Holmås \(2019\): Mobiliseringsvalget 2019 – kommunereform og valg \(kapit-  
tel fra \*Lokalvalget 2019\*\)](#)

### 8.2 Interkommunalt samarbeid – generelt og regionalt

---

- [Statsforvalteren/NIVI \(2020\): Interkommunalt samarbeid i Nordland](#)
- [NIVI \(2021\): Interkommunalt samarbeid i Trøndelag](#)
- [NIVI \(2024\): Interkommunalt samarbeid i Agder](#)

- [Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid \(KDD, 2023\)](#)
- [Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer \(Distriktssenteret, 2021\)](#)
- [NORCE \(2020\): Flerkommunale byområder](#)

## 8.3 Sektorvise samarbeidsordninger

---

### 8.3.1 Landbruk

- [Grenland landbrukskontor \(2023\): Vertskommuneavtale](#)
- [Telemarksforskning: Utredning og erfaringer med felles landbrukskontor](#)

### 8.3.2 Helse og omsorg

- [Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027](#)
- Kartlegging: erfaringer med tildelingskontor i norske kommuner: <https://omsorgsforsking.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/handle/11250/3184428>.

### 8.3.3 Beredskap og sikkerhet

- [Totalberedskapskommisjonen \(NOU 2023:17\)](#)
- [PwC \(2022\): Kommunalt samarbeid for sterkere beredskap](#)
- [Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS \(2024\): Selskapsavtale](#)
- [Vest brann- og redningsregion \(2024\): Evaluering](#)

### 8.3.4 Styling, eierskap og selskapsformer

- [KS \(2020\): Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#)
- [Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Nordland fylkeskommune](#)
- [Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Kristiansand kommune](#)

- [Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Stavanger kommune](#)

### **8.3.5 Nærdemokrati, deltakelse og medvirkning**

- [Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden \(2013, NIBR\)](#)
- [Veileder. Medvirkning i planlegging \(KMD\)](#)
- [Nærdemokratiske ordninger – notat til Distriktssenteret \(2014\)](#)
- [Ålesund kommune: Kommunedelsutvalg](#)
- [Bodø kommune: Kommunedelsutvalg](#)
- [Sluttrapport for følgeforskning av nærdemokratisk ordning i Asker kommune \(2023, USN\)](#)

### **8.3.6 Overordnede utviklingstrekk**

- [Generalistkommunesystemet \(NOU 2023:9\)](#)
- [Det handler om Norge. Demografiutfordringer i distriktene \(NOU 2020:15\)](#)