

## Sakspapir

Saksbehandlar	Arkiv	ArkivsakID
Svein Helge Hofslundsengen	FE - 024, FE - 002	15/30

Saknr	Utval	Type	Dato
015/2015	Formannskapet	PS	13.01.2015
005/2015	Kommunestyret	PS	22.01.2015

### Kommunereform - ny kommunestruktur

#### Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

1. Masfjorden kommune går i reelle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interessert i dette.
2. Rådmennene i dei kommunane som vel å samarbeide om ny kommunestruktur får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan og framlegg til mal for intensjonsavtale som skal leggjast til grunn for arbeidet.
3. Malen for intensjonsavtalen og prosjektplanen skal godkjennast av dei respektive kommunestyra våren 2015.
4. Endeleg vedtak om ny kommune vert gjort i kommunestyret våren 2016.

#### Saksopplysningar:

##### Bakgrunn

I Nordhordland hadde vi ein prosess fram som enda ut med rapport frå ECON-analyse i juni 2006. Utgreiinga vart gjennomført på oppdrag frå Regionrådet. I rapporten er tre framtid scenario vurdert for kommunane Fedje, Meland, Lindås, Austrheim, Radøy og Masfjorden:

1. Samanslutning av dei seks kommunane
2. Ein samkommune mellom dei seks kommunane
3. Vidareføring av dagens kommunestruktur

I prosessen vart det gjort grundige utgreiingar, men det var ikkje reell vilje til å gå inn i debatten om kommunestruktur. Prosessen konkluderte med at vi i staden skulle satse på meir forpliktande samarbeid.

I 2010 gjorde alle kommunane i regionen vedtak om å gå i gang med nye utgreiingar, for igjen å sjå på grunnlaget for endring i kommunestrukturen i Nordhordland. Dette var ut frå ei erkjenning om at vi er eit felles bu og arbeidsområde, og at auka

oppgåver og krav til kompetanse er utfordrande for kommunane.

Telemarksforskning saman med Ernst & Young vart engasjert gjennom NUI (regionrådet) våren 2013 for å utarbeide eit skriftleg vedtaksgrunnlag for kommunane sine val av vidare prosess i prosjektet kommunestruktur 2015. Som ei innleiing oppdaterte Telemarksforskning m.fl rapporten til ECON-analyse frå 2006 fase 1 i prosjektet. «Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland». Rapporten frå fase 1 og fase 2.1 «kommunestruktur 2015», skulle saman danne eit grunnlag for endeleg avgjerd for kommunane si vidare deltaking i prosessen. Det kommunane skulle ta stilling til i fase 2.1 var om dei ynskte å delta i eit utgreiingsløp med sikte på ny kommunestruktur, eller ei eit sammarbeidsløp.

30.04.2014 fatta Kommunestyret i Masfjorden følgjande vedtak, KS sak 21/14:  
***Masfjorden kommune tek til orientering rapportane frå Telemarksforskning, som er lagt fram knytt til kommunestruktur i Nordhordland. Rapportane det gjeld er: Nye samhandlingsformer og strukturendringar i Nordhordland juni 2013. Nordhordland – kommunestruktur 2015 – Avgjerdsgrunnlag for val av vidare prosess – fase 2 1. desember 2013. Masfjorden kommune ynskjer å vere med i den vidare prosessen med å delta i vidare utgreiing av kommunestruktur (utgreiingsløpet). Det er viktig at prosessen vil bli tilpassa statlege signal som måtte koma i tida framover. Masfjorden kommune ber om at det i prosessen vert utgreidd nærare dei tre ulike alternativa som det er tatt utgangspunkt i tidligare prosessar. I ei slik utgreiing er det naturleg for Masfjorden å ta med tilstøytane områder av omsyn til geografi og arbeidsmarked, forutan dei andre faktorane i utgreiingsløpet. Det vert forventa at utgreiinga vil gje svar på kva som er det beste alternativet for Masfjorden i framtida.***

Etter planen skulle fase 2.1 avløyast av fase 2.2 som var sjølv utgreiinga og til slutt fase 3, gjennomføring. Grunna signal om at regjeringa ville setje kommunestruktur på dagsorden stoppa den lokalt initierte prosessen opp, i påvente av kva regjeringa kom med.

Som kjent gjorde Storting vedtak i vår (2014), i samband med kommuneproposisjonen for 2015 om at alle kommunar har eit ansvar for å utgreie framtidig kommunestruktur.

Stortinget har i samband med kommuneproposisjonen for 2015 bede alle kommunane utgreie om vi skal gå saman med aktuelle nabokommunar med sikte på å etablere ein ny kommune, eller meiner det er grunnlag for å halde fram som eigen kommune. Bakgrunnen for dette er at regjeringa ynskjer å flytte makt og ansvar til større, meir robuste kommunar.

Stortinget slutta seg til overordna mål for reforma. Desse vil være førande for kommunane sitt arbeid:

- Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommunar
- Styrka lokaldemokrati

Kommunereforma er ei velferdsreform. Det handlar om betre velferdstenester der folk

bur, no og i framtida; gode skular, pleie og omsorg når vi vert eldre og eller sjuke, trygge barnehagar for borna våre. Det handlar også om kva som skal til for å ta vare på dei innbyggjarane som treng det aller mest: Barn som treng barnevernet, rusavhengige, menneske med psykiske helse utfordringar og dei som fell utanfor.

Kommunereforma handlar og om ei betre organisering i område der både innbyggjarar og næringsliv dagleg kryssar fleire kommunegrenser, og der større kommunar vil kunne gje ei meir heilskapleg og god planlegging til beste for innbyggjarane.

Ekspertutvalet for kommunereform har sett opp ti kriterier for kommunar – som alle kommunar må vurdere:

1. Tilstrekkeleg kapasitet	6. Valfridom
2. Relevant kompetanse	7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Tilstrekkeleg avstand	8. Høg politisk deltaking
4. Effektiv tenesteproduksjon	9. Lokal politisk styring
5. Økonomisk soliditet	10. Lokal identitet

### **To løp**

Kommunane må leggje opp til prosessar som gjer at vi kan følgje eit av reforma sine to løp:

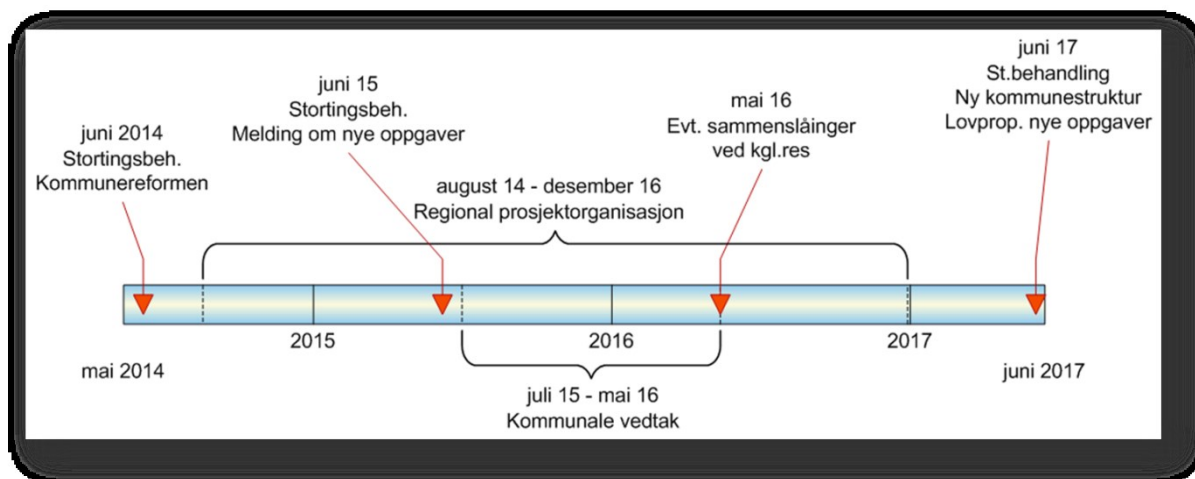
*1. Kommunar som vedtek samanslåing seinast hausten 2015: kongelig resolusjon*  
Kongen i statsråd har mynde til å vedta samanslåingar der kommunane er samde. For kommunar som gjer kommunestyrevedtak i løpet av hausten 2015, vil departementet leggje til rette for at samanslåing skal kunne vedtakast på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Desse samanslåingane vil kunne tre i kraft frå 1. januar 2018 – omtalt som hurtigløpet.

I røynda er det svært få kommunar som rekk dette løpet. Føresetnaden er at ein alt er i gang med konkrete planar og har gjort innleiande vedtak.

*2. Proposisjon om en heilskapleg kommunestruktur til Stortinget våren 2017*  
Kommunane gjer vedtak om samanslåing seinast våren 2016 med iverksetjing seinast 1.1.2020. Samanslåing av kommunar vil formelt handterast i form av ein stortingsproposisjon våren 2017.

Kommunale vedtak som vert fatta hausten 2015, men som av ulike årsaker ikkje vert følgt opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. Dette gjeld i tilfelle der meir enn ein kommune i ei samanslåing vil skifte fylke, eller at samanslåinga ikkje er i tråd med dei nasjonale måla for reforma.

Departementet legg til grunn at samanslåingane som eit utgangspunkt vil setjast i verk seinast frå 1. januar 2020.



For kommunane i regionen står det att ein god del utgreiingsarbeid som må gjerast før vi har eit godt nok grunnlag å ta endeleg avgjerse på.

Kommunane i regionen er i dag svært ulike og har ulike utfordringar. Medan nokre kommunar opplever nedgang i folketal, opplever andre stor vekst. Dette er utfordrande for planlegging, dimensjonering og finansiering av tenestene, både for vekstkommunar og kommunar med nedgang i folketal. Alle kommunar har plikt til å yte same tenestene, men både inntektsføresetnadane og utgiftsbehov er svært ulikt mellom kommunane.

Endring i kommunestruktur kan difor sjåast på som ein del av den framtidige utviklingsstrategien for å få til ein meir robust kommune. Målet er å utvikle ein attraktiv kommune både for næringsliv og innbyggjarar. For å få det til må vi kunne tilby gode og føreseielege tenester, og meir like vilkår. Dette får vi ikkje godt nok til innanfor dagens struktur og med dagens system for finansiering av kommunale tenester.

Ein god start på prosessen vil vere å skaffe seg god oversikt over kor kommunen står i dag og kartleggje dei viktigaste utfordringane vi ser framover. Vi har allereie mykje av denne informasjonen tilgjengeleg, men den treng systematiserast, supplerast og gjerast tilgjengelig.

Lokalt eigarskap i denne delen av prosessen vil leggje eit grunnlag for at både folkevalde og innbyggjarar får same forståing av det utfordringsbiletet kommunen står i no og i framtida. Drøfting av kommunen si framtid er ikkje berre ei oppgåve for rådmann og ordførar, men krev ein brei demokratisk prosess.

### Framdriftsplan

Det å syte for god forankring og god kommunikasjon er viktige føresetnader for ein vellukka prosess. Kommunane bør difor så tidleg som mogeleg lage ein overordna framdriftsplan, som kan justerast undervegs i prosessen. Det kan og vere tenleg å

organisere utreiinga som prosjekt, med hovudprosjekt og delprosjekt.

Framdriftsplanen bør innehalde ein plan for kommunikasjon. Kommunikationsplanen bør sikre god kommunikasjon gjennom heile prosessen både med tilsette og innbyggjarane i dei kommunane som er del av utgreiinga. Kommunar som vurderer å slå seg saman bør verte samde om felles kommunikasjonsopplegg, slik at alle vert involverte på same måte.

Korleis kommunen legg opp den vidare prosessen vil vere avhengig av kor mange alternativ kommunestyret vil gå vidare med. Dersom det berre er eit eller to alternativ som er aktuelle, kan ein relativt raskt involvere aktuelle grupper interessentar og etablere ulike prosjekt i det vidare arbeidet. Det er naturleg å opprette prosjektgrupper for mellom anna å sjå på korleis tenestene kan organiserast, og korleis lokaldemokratiet kan organiserast på best mogeleg måte.

### **Eit sams framtidig bilete av kva som er mogeleg**

I rettleiingsmateriellet som er lagt ut på [www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no) er det vist til at aktuelle samanslåingskommunar må organisere arbeidet på ein slik måte at vi får dekkja alle område som vert viktige for kommunane i det vidare arbeidet.

Hovudoppgåva vert å presentere tema som skal gje innbyggjaren og folkevalde eit godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere kva mogelegheiter samanslåingsalternativa gir.

Identitet er ofte et spørsmål i diskusjonen om kommunestruktur. Her er det viktig å kartlegge kva ein har felles, som til dømes lokalaviser, idrettslag, handelssenter, og skuler. Erfaringar viser at ny identitet kan byggjast utan at dette går ut over innbyggjarane sin identitet til lokalsamfunnet dei bur i.

Det er eit omfattande arbeid som står føre oss før vi kan fatte endeleg vedtak om ny kommune. Eit utgreiingsløp med mål om endeleg vedtak våren 2016 er difor det einaste realistiske slik rådmann ser det. Nokre av spørsmåla det kan vere aktuelt å vurdere, kan vere:

#### **Tenester**

Korleis vil den demografiske utviklinga bli fram mot 2040?

- Kva behov for arbeidskraft vil vi ha innan dei ulike tenestene?
- Korleis vil kommunestorleik påverke rekrutteringa?
- Korleis vil ei eventuell kommunesamanslåing kunne påverke tenestetilbodet?
- Korleis kan tenestene organiserast i ein større kommune?
- Kva tenester vil ha same lokalisering som i dag, og kva tenester er aktuelle å samlokalisere for å skape sterkare, betre og meir effektive fagmiljø?
- Korleis vil ein større kommune kunne påverke kor tilgjengelege dei ulike tenestene vert for innbyggjarane?
- Kan vi ved ei samanslåing ta i vare fleire oppgåver i den nye kommunen og slik redusere interkommunalt samarbeid?

Oppsummering og vurdering av tenestene med omsyn til kvalitet, kompetanse,

tilgjenge, rekruttering, stordriftsføremoner, og effektivisering, jf. kriterier og mål.

### Utøving av mynde

Følgjande spørsmål kan være av særskild interesse å avklare når det gjeld utøving av mynde:

- Korleis vert tilgangen på juridisk kompetanse i ein ny kommune?
- Korleis kan vi etablere gode system for eigenkontroll?
- Korleis kan vi få til ei saksbehandlingstid som kjem i møte næringslivet sine krav?

Oppsummering og vurdering av korleis rettstryggleiken kan bli betre i ein større kommune? Korleis kan ein ny kommune etablere system for eigenkontroll som kan redusere statleg tilsyn?

### Samfunnsutvikling

Det er vanleg å leggje ei brei forståing av samfunnsutvikling til grunn i analyser av kommunen si rolle som samfunnsutviklar. Det handlar om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, stad- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i vidaste forstand. Med andre ord, korleis vi kan skape attraktive lokalsamfunn.

### Stadutvikling

Små kommunar kan ha utfordringar med å fylle rolla som vert kravd i eit aktivt samfunnsutviklingsarbeid. Arbeid med innovasjon, næringsutvikling, stadutvikling og auka attraktivitet krev både kompetanse, kapasitet og evne til å etablere møteplasser, partnerskap og samhandling med eit breitt spekter av aktørar på ulike nivå.

Aktuelle spørsmål å vurdere:

- Kva oppgåver og utfordringar krev felles løysingar på tvers av kommunegrensene?
- Kva føremoner gir færre kommunegrensar for planlegging av ei langsiktig og heilskapleg utvikling?
- Reduserer ein samanslått kommune behovet for interkommunalt plansamarbeid?
- Korleis er inn- og utpendlingsmønsteret i regionane og mellom samanslåingskandidatane?
- Gir samanslåing betre kapasitet til å drive innovasjonsarbeid?
- I kva grad er det skilnad mellom kommunane i synet på framtidig utvikling, og kva er det eventuelt desse skilnadene handlar om?
- Korleis kan ei kommunesamanslåing påverke kommunane si rolle som utviklingsaktør, og kva vinstar vil det vere mogeleg å realisere?

### Demokrati

Aktuelle spørsmål for å sjå nærare på lokaldemokratiet:

- I kva grad kan ei kommunesamanslåing medverke til meir heilskapleg og direkte styring av utviklinga i regionen?
- Ei kommunesamanslåing vil som regel gi færre kommunestyrerepresentantar enn for de tidlegare kommunane samla. Kva alternative former for deltaking kan vere aktuelle for å sikre og vidareutvikle det lokalpolitiske engasjementet i ein samanslått kommune?
- I kva grad er det aktuelt med kommunedelsutval og kva slags mynde og oppgåver kan i så fall bli delegert til desse?

## Økonomi

Spørsmål som det kan være aktuelt å avklare når det gjeld økonomi kan være:

- Korleis vil prognosar for framtidig demografiutvikling påverke kommuneøkonomien?
- Kommunane har ulik praksis når det gjelder eigedomsskatt og prising av kommunale tenester?
- Ligg kommunane i ulike soner for arbeidsgjevaravgift, landbrukstilskot, eventuelle andre statstilskot og øyremerka tilskot?
- Nokre av kommunane har inntekter frå kraftproduksjon og andre frå utbytte?
- Vil ein framtidig kommune vere meir robust når det gjeld framtidige investeringar, til dømes i infrastruktur?
- Korleis vil ei kommunesamanslåing løyse ut behov for infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring og harmonisering mellom dei gamle kommunane?
- Kva vil den nye kommunen motta i reformstøtte og støtte til dekking av eingongskostnader?

## Tilråding, informasjon og høyring

- Rådmennene i dei aktuelle kommunane bør koordinere seg og førebu ei sak til kommunestyra som oppsummerer prosessen og gir tilråding om samanslåingsalternativ. Dei respektive kommunestyra fattar vedtak om samanslåingsalternativ og vegen vidare.
- Kommunestyret må også gjere vedtak om korleis innbyggjarane skal informerast og høyrast i jf. Inndelingslova § 10. Som grunnlag for høyring bør kommunestyret vurdere om det skal lagast ein felles intensjonsavtale. Det er viktig at ein slik avtale vert forankra i alle kommunestyra.

Formannskapet har drøfta kommunestruktur i fleire møter i 2014, og kort oppsummering frå m.a. arbeidsmøte 4.november

- Kor ein drøfta status arbeid regionalt – og som grunnlag innspel/drøfting i regionrådet 7.november
- Utarbeidde høyringsnotat til leiarar, lag/organisasjonar, innbyggjarar
- Opprette forhandlingsutval og mandat
- 4 alternativ (1) eigen kommune, 2) Nordhordland (alle eller deler av noverande kommunar i regionen), 3) Gulen, 4) alt. Gulen – Høyanger sør – Modalen - jf. innstilling i høve KS sak 21/2014)

Kommunestyre hadde elles temasamling 6.februar

Frå kl. 10.00 var det fellesmøte med Modalen og Gulen kommunestyre om rapportar frå Telemarksforskning.

**PROGRAM:**

10.00 – 12.00 Orientering frå Telemarksforskning om utarbeida rapportar:

- «Nye samhandlingsreformer og strukturendringar i Nordhordland»
- «Nordhordland kommunestruktur»

12.00 – 12.30 Lunsj

12.30 – 14.00 Harald Baldersheim, Univ. i Oslo – innspel til vurdering av ny kommunestruktur

14.00 – 15.00 Spørsmål og drøfting

Samt sak i april 14 som munna ut i KS vedtak sak 21/2014

**Konklusjon**

Masfjorden kommune går i reelle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interessert i dette.

Rådmennene i dei kommunane som vel å samarbeide om ny kommunestruktur får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan og framlegg til mal for intensjonsavtale som skal leggjast til grunn for arbeidet.

Malen for intensjonsavtalen og prosjektplanen skal godkjennast av dei respektive kommunestyra våren 2015.

Endeleg vedtak om ny kommune vert gjort i kommunestyret våren 2016.

**Formannskapet - 015/2015**

**FS - behandling:**

Ordførar Karstein Totland gjekk gjennom saka.

Saka vart drøfta.

**Røysting:**

Framlegg frå rådmannen vart samrøystes vedteke.



**FS - vedtak:**

1. **Masfjorden kommune går i reelle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interessert i dette.**
2. **Rådmennene i dei kommunane som vel å samarbeide om ny kommunestruktur får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan og framlegg til mal for intensjonsavtale som skal leggjast til grunn for arbeidet.**
3. **Malen for intensjonsavtalen og prosjektplanen skal godkjennast av dei respektive kommunestyra våren 2015.**
4. **Endeleg vedtak om ny kommune vert gjort i kommunestyret våren 2016.**

**Kommunestyret - 005/2015**

**KS - behandling:**

Ordførar Karstein Totland orienterte om saka.

Saka vart drøfta.

**Røysting:**

Vedtak frå formannskapet vart samrøystes vedteke.

**KS - vedtak:**

1. **Masfjorden kommune går i reelle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interessert i dette.**
2. **Rådmennene i dei kommunane som vel å samarbeide om ny kommunestruktur får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan og framlegg til mal for intensjonsavtale som skal leggjast til grunn for arbeidet.**
3. **Malen for intensjonsavtalen og prosjektplanen skal godkjennast av dei respektive kommunestyra våren 2015.**
4. **Endeleg vedtak om ny kommune vert gjort i kommunestyret våren 2016.**

