

# Sakspapir

Saksbehandlar	Arkiv	ArkivsakID
Ingvild Hjelmtveit	FE - 002	14/4064

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
97/2014	Formannskapet	PS	03.12.2014
77/2014	Kommunestyret	PS	17.12.2014

## Kommunereforma - ny kommunestruktur

### Saksopplysningar:

#### Bakgrunn

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 handler om betre velferdstjenester der folk bur, no og i framtida; gode skular, pleie og omsorg når vi vert eldre og eller sjuke, trygge barnehager for borna våre. Det handler 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 helseutfordringar og dei som fell utanfor.

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

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

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 1. Tilstrekkjeleg kapasitet   | 6. Valgfridom                            |
| 2. Relevant kompetanse        | 7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde |
| 3. Tilstrekkjeleg avstand     | 8. Høg politisk deltaking                |
| 4. Effektiv tenesteproduksjon | 9. Lokal politisk styring                |
| 5. Økonomisk soliditet        | 10. Lokal identitet                      |

### Stauts

Kommunane er i dag svært ulike og har ulike utfordringar. Medan nokre kommunar opplever nedgang i folketal, opplever andre slik som Meland 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 tenester, men både inntekstføresetnader 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 sturktur 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.

### Kva har skjedd i Meland og Nordhordland?

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 framtidssenarier vurdert for kommunane Fedje, Meland, Lindås, Austrhein, 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.

Etter planen skulle fase 2.1 avløyast av fase 2.2 som var sjølve 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.

### **Kven er aktuelle partnerar?**

I det arbeidet som er gjort til no er det andre kommunar i Nordhordland som har vore aktuelle partnerar for Meland. Dette er basert på at vi allereie har eit tett og godt samarbeid. Vi har lange tradisjonar for å samarbeide både formelt og uformelt. Vi har og ein felles bu og arbeidsmarknad. Vi har og kulturelle og historiske band som knyt folk i kommunane saman.

Det som ikkje er utgreidd er konsekvensar av å gå inn som del av Bergen. Dette bør vi ta oss tid til å utgreie før vi trekkjer endeleg konklusjon om framtidig kommunestruktur. Meland grensar mot Bergen, og vi er i dag ein del av Bergensalliansen. Største delen av arbeidsutvandringa frå Meland går mot Bergen. Mange av innbyggjarane brukar og tilboda i Bergen for fritidsopplevingar, handel og sosial arena, meir enn dei gjer mot resten av Nordhordland.

## To løp

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

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

Dersom kommunar fattar vedtak om sammenslåing vinter/tidlig våren 2015, vil departementet freiste å kome dette i møte ved å fremme kongeleg resolusjon sommeren 2015. Ei slik sammenslåing vil kunne tre i kraft 1. januar 2017.

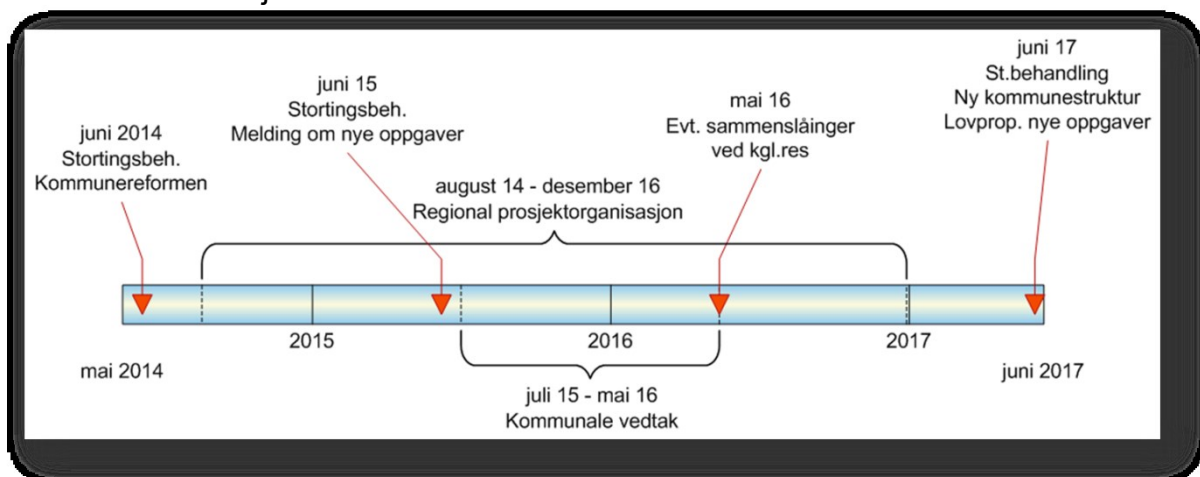
I røynda er det svært få kommunar som rekk dette løpet. Føresetnaden er at ein alt er i gang med konkrete planar og har gjort innleiande vedtak.

*2. Proposisjon om en heilskapleg kommunestruktur til Stortinget våren 2017*

I reforma vert det lagt opp til at kommunane fatter vedtak våren 2016. Regjeringen planlegg å fremje ein samla proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017.

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

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



For kommunane i regionen står det igjen ein god del utgreiingsarbeid som må gjerast

før vi har eit godt nok grunnlag å ta endeleg avgjersle på.

### **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 intressentar 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 rettleingsmateriellet som er lagt ut på Kommunerefom.no er det vist til at aktuelle sammenslåingskommunar må organisere arbeidet på ein slik måte at vi får dekkja alle område som vert viktige for kommunane i det vidare arbeidet. Hovedoppgåva vert å presentere tema som skal gje innbyggjaren og folkevalde eit godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere kva mogelegheiter sammenslåingsalternativa 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. Erfaringer viser at ny identitet kan byggjast uten 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 kommunesammenslåing kunne påverke djubde og bredde i tenestetilbodet?
- Korleis kan tenestene organiserast i ein større kommune?
- Kva tenester vil ha samme 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 sammenslåing ta i vare flere 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

Fylgjande 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.

Byutvikling

I vekstkommuner går tettstadgrenser og pendlingsoner i aukande grad på tvers av kommunegrensene. Dette gjer det vanskeleg å planleggje og å realisere heilskaplege, effektive og framtidsretta løysingar for buområde, kommunikasjon/infrastruktur, næringsområde og tenestetilbod.

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 breidtt 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 kommunegrenser for planlegging av ei langsiktig og helskapleg utvikling?
- Reduserer ein sammanslått kommune behovet for interkommunalt plansamarbeid?

- Korleis er inn- og utpendlingsmønsteret i regionane og mellom samanslåingskandidatene?
- Gir sammanslåing betre kapasitet til å drive innovasjonarbeid?
- 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 kommunesammenslåing påverke kommunene 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 kommunesammenslåing medverke til mer heilskapleg og direkte styring av utviklinga i regionen?
- Ei kommunesammenslåing vil som regel gi færre kommunestyrerepresentanter enn for dei tidlegare kommunane samla. Kva alternative former for deltaking kan vere aktuelle for å sikre og videreutvikle det lokalpolitiske engasjementet i ein sammenslått kommune?
- I kva grad er det aktuelt med kommunedelsutval og kva slags mynde og oppgåver kan i så fall bli delegert til desse?

Oppsummering og vurdering - korleis kan alle delar i den nye kommunen verte del av dei demokratiske prosessane?

## Økonomi

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

- Korleis vil prognosar for framtidig demografiutvikling påvirke kommuneøkonomien?
- Har kommunene ulik praksis når det gjelder eiendomsskatt og prising av kommunale tenester?
- Ligg kommunane i ulike soner for arbeidsgjevaravgift, landbrukstilskot, eventuelle andre statstilskot og øyremerka tilskot?
- Har nokre av kommunene inntekter frå kraftproduksjon?
- Vil ein framtidig kommune vere meir robust når det gjeld framtidige investeringar, til dømes i infrastruktur?
- Korleis vil ei kommunesammenslåing 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 eingangskostnader?

Oppsummering og vurdering – kvar får vi dei viktigste vinstane ved ein større kommune?

Korleis utfyller kommunene kvarandre når det gjeld bustader, arbeidsmarknad og næringsliv?

Vil "kvardagsregionen", dvs. regionen der innbyggjarar og næringsliv har sitt daglege

virke, samsvare betre med den nye kommunegrensa?

### **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.

### **Endeleg vedtak om samanslåing**

Når prosesen med ståstadanalyse, kartlegging av aktuelle samarbeidspartnarar, analyse av mogelege lysingar og naudsynt høyring er gjennomført er vi kome fram til endeleg vedtak. Kommunar som ynskjer å slå seg saman må gjere to vedtak:

1. vedtak om at kommunen ynskjer å slå seg saman.

Eit slikt vedtak kan vere relativt kortfatta, men må vere klart og tydeleg på at kommunen ynskjer å slå seg saman.

Etter at kommunestyret har fatta vedtak om at dei ynskjer å slå seg saman, skal fylkesmannen i samråd med departementet kalle inn til felles kommunestyremøte. Det går fram av inndelingslova § 25 kva punkt som skal drøftast på fellesmøte:

- a. framlegg til namn på den nye kommunen
  - b. tal medlemmer i det nye kommunestyret
  - c. kriterier for samansetjing og funksjonar av fellesnemnd etter § 26 i inndelingslova
  - d. val av revisor for verksemda til fellesnemnda
  - e. oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføring av samanslåinga
2. Etter at punkta i § 25, og eventuelt andre spørsmål er drøfta i fellesmøte, skal dei einskilde kommunestyra stadfeste semje i nye kommunestyrevedtak.

Dei nye vedtaka vil så danne grunnlag for statleg vedtak om samanslåing.

### **Vurdering**



Folkehelse  
Miljø  
Økonomi

## **Konklusjon**

### **Framlegg til vedtak:**

Meland kommune går i relle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interesserte 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 - 97/2014**

#### **FS - behandling:**

#### **FS - vedtak:**

Meland kommune går i relle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interesserte 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.

### **Kommunestyret - 77/2014**

#### **KS - behandling:**

#### **Framlegg til tilleggsvedtak frå Meland FrP v/Sigmund Larsen:**

For å sikre at alle folkevalgte er orientert om utviklinga i arbeidet med ny kommunestruktur, så ber kommunestyret rådmannen om løypemeldinger i hvert formannskapsmøte og kommunestyre.

#### **Framlegg til vedtak frå Senterpartiet v/Sølvi Knudsen:**

Meland kommune går i drøftingar for å vurdere aktuelle alternativ med tanke på å avdekke

fordeler og ulemper ved ein eventuell ny kommunestruktur. Rådmennene i dei kommunane som vel å drøfta eventuelle nye kommunestrukturar, får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan kor ein belyser fordeler og ulemper ved alternativa. Utgreiinga vert lagt fram for kommunestyret som tar stilling til om ein skal gå for eit av alternativa eller om Meland kommune framleis skal være eingen kommune.

**Avrøysting:**

**Formannskapet sitt framlegg til vedtak fekk 20 røyster for, (H, AP, FrP, KrF, V), 7 røyster mot, og er såleis vedteke.**

**Framlegg til vedtak frå Senterpartiet fekk 7 røyster for, (SP, SAM, MDG), 20 røyster mot, og fall.**

**Tilleggsframlegget frå FrP vart samrøystes vedteke.**

**KS - vedtak:**

Meland kommune går i relle drøftingar med sikte på å etablere ein ny kommune, saman med aktuelle nabokommunar/andre kommunar i regionen som er interesserte 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.

For å sikre at alle folkevalgte er orientert om utviklinga i arbeidet med ny kommunestruktur, så ber kommunestyret rådmannen om løypemeldinger i hvert formannskapsmøte og kommunestyre.