

Sakspapir

Saksbehandlar	Arkiv	ArkivsakID
Ingvild Hjelmtveit	FE - 002	16/235

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
05/2016	Kommunestyret	PS	10.02.2016

Nordhordland kommune - Intensjonsavtale for ny kommune

Vedlegg:

Underteikna intensjonsavtale for ny kommune
Medvirkning og innbyggjardialog

Saksopplysningar:

Bakgrunn

Kommunane i Nordhordland vedtok i 2010 å setja i gong ein prosess om å endra kommunestrukturane. Dette arbeidet gav viktig kunnskap og grunnlagsmateriale, som kommunane har hatt nytte av i arbeidet som vart formalisert etter Stortingsvedtaket om kommunereforma i 2013.

Kommunestyret i Meland vedtok i sak 77/2014 følgjande:

«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 intensjonsavtale og framdriftsplanen skal godkjennast av dei respektive kommunestyra våren 2015. Endeleg vedtak om ny kommune vert gjort av kommunestyret våren 2016.

For å sikre at alle folkevalde er orienterte om utviklinga i arbeidet med ny kommunestruktur, så ber kommunestyret rådmannen om løypemelding i kvart formannskapsmøte og kommunestyremøte.»

Vidare vart det i sak 47/2015 gjort slikt vedtak:

«1. Meland kommune held fram forhandlingane med Lindås og Radøy kommunar. Det blir presisert at kommunar i Nordhordland som ynskjer å slutte seg til desse forhandlingane er velkomne til dette. Dette bør i så fall skje innan 01.01.2016. Det som er framforhandla mellom dei tre kommunane ligg til grunn for det vidare arbeidet dersom fleire kommunar sluttar seg til desse forhandlingane.
2. Konsekvensen av å fortsetja som eigen kommune må synleggjerast før ein tek endeleg stilling til ny kommunestruktur.»

Fram til sommaren 2015 deltok Meland kommune i tre ulike utgreiingar/samanslåingsprosjekt. Det eine omfatta Meland, Radøy og Lindås og det andre omfatta opphaveleg i tillegg Modalen, Masfjorden, Gulen, Solund og Fedje. Det tredje var ei utgreiing saman med Bergen kommune. Fleire av kommunane har og delteke i andre utgreiingar. Meland og Radøy har gjennom vedtak i

kommunestyret trekt seg frå Nordhordlandsalternativet.

Lindås, Meland og Radøy utarbeidde våren 2015 ei utgreiing som skulle svara på kvifor ein skulle byggja ein ny kommune. Utgreiinga er fylgt opp etter valet hausten 2015 og den endelege intensjonsavtalen er eit resultat av denne prosessen.

Avtalen byggjer på ein føresetnad om at ein ny kommune vil stå sterkare for å løysa utfordringane i framtida enn dei eksisterande kommunane har kvar for seg. Den nye kommunen får vel 28 000 innbyggjarar og vil dekke eit areal på 679 km². Dette inneber at Nordhordland kommune er den nest største kommunen i Hordaland og blant landets 40 største kommunar.

Etter at intensjonsavtalen er handsama i kommunestyra, vert det lagt opp til ein medverknadsprosess. Kvar kommunestyre avgjer sjølv korleis dette skal skje.

Denne saka omhandlar berre intensjonsavtalen for alternativet med Lindås, Radøy og Meland. Ein intensjonsavtale for eit evt. «Nordhordlandsalternativ» vil bli lagt fram for kommunestyret på eit seinare tidspunkt, og handsama etter prinsippa for innbyggjarhøyring i denne saka.

I høve innbyggjarhøyring dekkjer denne saka då alle alternativ.

Innbyggjarhøyring vert omtala i § 10 i inndelingslova:

«Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.»

I Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) H – 8/ 14 står det følgjande:

«3.4.1 Høyring

Inndelingssaker er gjerne omstridde spørsmål, som bør klarleggjast best mogleg. Ein bør derfor leggje vekt på omsynet til brei medverknad. Inndelingslova § 10 er utforma som ein "bør"-regel.

Etter ordlyden gjeld føresegna om innbyggjarhøyring berre for "forslag til grenseendring" og ikkje for sakene om grensefastsetjing. Fastsetjingssakene går ut på å finne grensa der den etter alt å dømme går, mens saker om grenseendring handlar å avgjere kvar grensa bør gå. Innbyggjarane si meining vil sjeldan vere eit sentralt moment i fastsetjingssaker og innbyggjarhøyring er då ikkje ein like aktuell framgangsmåte.

Inndelingslova § 10 fastset at kommunestyret i dei kommunane som er omfatta av eit framlegg om grenseendring, som utgangspunkt skal hente inn synspunkt frå innbyggjarane i kommunen. Det vil vere opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig å innhente innbyggjarane sine synspunkt på den aktuelle saka. Kommunen vil ikkje ha plikt til å grunngi kvifor høyring av innbyggjarane ikkje blir satt i verk.

3.4.2 Kven skal høyrast

Inndelingslova § 10 er etter ordlyden avgrensa til innbyggjarar i "det aktuelle området". Ei sak som geografisk berre vedkjem ein liten del av kommunen, kan få ringverknader langt utanfor området saka direkte gjeld. Kommunestyret avgjer sjølv kven som i tilfelle skal omfattast av høyringa.

I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) skriv departementet:

"I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka. Ei grenseendringssak gjeld alltid fleire enn ein kommune, og det kan såleis bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. Alle dei som er involverte bør da ta stilling til om det skal haldast høyring, og på kva måte dette skal skje. Kommunane står fritt til å velje høyringsmetode,

noko som kan føre til at det blir halde ulike former for høyring i same sak. Dette kan vere lite heldig, og kommunane bør derfor samarbeide om gjennomføringa av høyringa.”

Fylkeskommunane er ikkje omfatta av regelen om innbyggjarhøyring. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 37 påpeiker departementet at fylkeskommunane står fritt til å sjølv å høyre kva innbyggjarane meiner i ei konkret sak, dersom dei finn dette formålstenleg. Slik høyring bør i tilfelle finne stad i samråd med aktuelle kommunar.

3.4.3 Høyringsfrist

Inndelingslova § 10 har ikkje ein eksplisitt høyringsfrist for innbyggjarhøyring. Departementet legg til grunn at kommunestyret legg opp til ein frist slik at innbyggjarane får ein reell moglegheit til å få uttale seg om saken.

3.4.4 Val av høyringsmetode

Den einskilde kommune står sjølv fritt til å avgjere kva form høyringa skal ha ut frå sakstype og lokale forhold elles. Opprekninga av høyringsmåtar er etter ordlyden ikkje uttømmende, og ”annan måte” kan til dømes vere underskriftslistar og anna.

Ei høyring er normalt ikkje noko mål i seg sjølv. Meininga er å bringe fram opplysningar om saka som ikkje er kjende på førehand. Som døme på tilfelle der ei innbyggjarhøyring vil vere unødvendig vil vere der grenseendringa gjeld eit lite område der det ikkje bur menneske, eller at kommunen allereie med sikker kunnskap veit kva befolkninga meiner om saka.

Dersom det aktuelle området kryssar kommune- eller fylkesgrensene, kan det bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. I så fall er det ein fordel om prosessane blir samordna. Kommunen er ikkje bunden av resultatet av høyringa, når den skal gje fråsegn om saka. Det er i siste instans opp til avgjerdsinstansen å avgjere kva vekt den vil leggje på resultatet.»

Dette gjev følgjande utgangspunkt:

- Kommunen pliktar ikkje å høyre innbyggjarane.
- Høyringa er avgrensa til innbyggjarar i ”det aktuelle området”.
- Det er ikkje gjeven ein eksakt høyringsfrist. Fristen må likevel vere slik at høyringa er reell.
- Kommunen avgjerd sjølv kva form høyringa skal ha.

I notat 35/2014 frå Telemarksforsking er det i kapittel 2 gitt råd om «Medvirkning og innbyggerdialog». Notatet har tittelen: «Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger». Forfattar er Bent Aslak Brandtzæg. Notatet er vedlagt saka.

Konklusjonen i kapittel 2 er:

«Gjennomgangen tyder på andre høringsformer enn folkeavstemming kan være bedre egnet for å fange opp innbyggernes synspunkter, involvere innbyggerne, skape dialog og for å fremme en felles virkelighetsoppfatning. Erfaringene fra gjennomførte sammenslåingsprosesser viser at det er behov for å finne fram til gode modeller for å fremme bedre medvirkning, dialog og debatt i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Dersom man velger folkeavstemming som høringsmetode, vil det, dersom man skal skape en god dialog og forståelse av utfordringsbildet og de muligheter og utfordringer som ligger i ny kommunestruktur, være nødvendig med bruk av andre høringsmetoder i en tidlig fase av prosessen. Scenarieprosesser kan være nyttige for å tydeliggjøre ulike utfordringer og fremtidsbilder som følge av ulike kommunestrukturalternativer.»

Oppsummering i tabellform:

Høyringsmåtar	Repre- sentativitet	Kunnskap og innsikt om konsekvensar	Betyding for dialog	Innbyggjarane sin moglegheit til å fremme sine synspunkt	Politikarane sin moglegheit til å ta ein sjølvstendig avgjerd
Rådgivande folkeavstemming	4	1	1	1	1
Opinionsundersøking ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøking ved postale eller nettbaserte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehøyringar	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høring	2	2	2	3	4

Vurdering

Korleis eit kommunestyre ønskjer å høyre sine innbyggjarar er ikkje berre eit fagleg spørsmål. Dei ulike politiske partia har ulikt ideologisk syn på gjennomføring av demokratiske prosessar. Saka vert derfor lagt fram utan ei formell tilråding frå rådmann, men med ei anbefaling og eit forslag til form på eit endeleg vedtak.

Det er allereie gjennomført ein opinionsundersøking, og rådgjevande folkerøysting skårar lågt på alle kriterier utanom «representativitet».

Intensjonsavtalen bør leggjast ut på høyring fram til 10. april. Det bør haldast folkemøte i høyringsperioden.

Fellesnemnda som vert sett ned etter endeleg vedtak bør vurdere å nytte fokusgrupper i arbeidet med endeleg utforming av den nye kommunen.

Om dette vert lagt til grunn kan eit vedtak lyde:

1. Kommunestyret legg «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2016 ut på høyring. Høygperioden vert sett frå 11. februar til 10. april.
2. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre folkemøte på Rossland, Vestbygd, Frekhaug og Grasdalen. Administrasjonen får fullmakt til å planeleggje den praktiske gjennomføringa av desse.

Folkehelse
Miljø
Økonomi

Konklusjon

Framlegg til vedtak:

- «1. Kommunestyret legg «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2015 ut på høyring. Høyringsperioden vert sett frå 11. februar til 10. april.
2. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre folkemøte på Rossland, Vestbygd, Frekhaug og Grasdalen. Administrasjonen får fullmakt til å planeleggje den praktiske gjennomføringa av desse.»

Kommunestyret - 05/2016

KS - behandling:

Framlegg til vedtak frå Per Kristian Holmetun, SP:

- "1. Kommunestyret tek «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2016 til orientering.
2. Kommunestyret ber samtidig administrasjonen følge opp punkt 2 i kommunestyrevedtak 47/2015; "Konsekvensen av å fortsetja som eigen kommune må synleggjerast før ein tek endeleg stilling til ny kommunestruktur"
3. Etter at punkt 2 er ferdig utgrett blir intensjonsavtalen og rapport fra punkt 2 samtidig lagt ut på høyring. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre folkemøte på Rossland, Vestbygd, Frekhaug og Grasdalen. Administrasjonen får fullmakt til å planeleggje den praktiske gjennomføringa av desse."

Framlegg til tilleggspunkt 3 frå AP, V, FrP, H v/Nils Marton Aadland:

"Konsekvensen av å halde fram som eigen kommune vert utarbeidd i god tid før folkemøta."

Framlegg til endring i pkt. 2 i rådmannen sitt framlegg til vdtak frå Øyvind Bratshaug, FrP:

"Folkemøte også Rossland, Vestbygd, Frekhaug, Grasdalen og Husebø."

Avrøysting:

Framlegget frå Per Kristian Holmetun fekk 6 røyster for, (3 SP, 2 MDG, 1 BF), 20 røyster mot, (AP, H, FrP, KrF, V), og fall.

Pkt. 1 i rådmannen sitt framlegg til vedtak vart samrøystes vedteke.

Framlegg til endring i pkt 2 frå Øyvind Bratshaug fekk 8 røyster for, (2 SP, 3 FrP, 2 MGD, 1 BF), 18 røyster mot, og fall.

Pkt 2 i rådmannen sitt framlegg til vedtak fekk 18 røyster for, (7 AP, 5 H, 1 SP, 3 KrF, 2 V), 8 røyster mot, og er såleis vedteke.

Framlegg til tilleggspunkt frå AP, V, FrP, H v/Nils Marton Aadland vart samrøystes vedteke.

KS - vedtak:

- "1. Kommunestyret legg «Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune» – versjon 1.0 datert 25. januar 2016 ut på høyring. Høyringsperioden vert sett frå 11. februar til 10. april.
2. Kommunestyret vil i høyringsperioden gjennomføre folkemøte på Rossland, Vestbygd, Frekhaug og Grasdalen. Administrasjonen får fullmakt til å planeleggje den praktiske gjennomføringa av desse.
3. Konsekvensen av å halde fram som eigen kommune vert utarbeidd i god tid før folkemøta."

