

### **Rådmannen si innstilling til formannskapet:**

Rådmannen tilrår at saka vert lagt fram for kommunestyret med følgjande innstilling:

1. Kommunestyret godkjenner framlegget til søknad om å slå saman kommunane Lindås, Meland og Radøy (vedlegg 1).
2. Kommunestyret godkjenner forhandlingsutvalet sin intensjonsavtale (vedlegg 2) som grunnlag for samanslåing av kommunane Lindås, Meland og Radøy.

### **SAKSUTGREIING:**

#### **Bakgrunn:**

Forhandlingsutvalet beståande av ordførarar, varaordførarar og gruppeleiar for største opposisjonsparti i kommunane Lindås, Meland og Radøy underteikna 8. juni 2016 ein endeleg intensjonsavtale for etablering av ein ny kommune - «Nordhordland kommune».

Intensjonsavtalen dokumenterer det som ein har vorte samde om og som skal vere grunnlaget for å byggja ein ny kommune.

Saka leggst fram for at kommunestyret på denne bakgrunn skal kunne ta stilling forslaget til søknad om å slå saman dei tre kommunane (vedlegg 1) skal godkjennast.

#### **Proessen:**

Kommunane i Nordhordland vedtok i 2010 å setja i gong ein prosess om å utgreia endra kommunestruktur. Dette arbeidet gav viktig kunnskap og grunnlagsmateriale, som kommunane har hatt stor nytte av i arbeidet som vart formalisert etter Stortingsvedtaket om kommunereforma i 2014. I utgangspunktet var der med 8 kommunar for å sjå om der var grunnlag for å danna ein ny kommune i Nordhordland. Telemarksforsking utarbeida i 2013 to rapportar som såg på ulike alternativ, samanslåing eller utvida samarbeid på einskilde område (vedlegg 8 og 9).

Dei tre kommunane gjennomførte våren 2015 ei utgreiing som skulle svara på kvifor ein skulle byggja ein ny kommune, jfr. Vedlegg 3. Utgreiinga er fylgt opp etter valet hausten 2015 og denne intensjonsavtalen er eit resultat av denne prosessen.

Intensjonsavtalen som var underteikna 25.01.16 vart lagt fram for kommunestyra og det har etter det vore ein brei medverknadsprosess i form av folkemøte, folkeavrøysting og/eller innbyggjarundersøking som ein er pliktig til etter lova. Det er kvart kommunestyre som avgjer spørsmålet om folkeavrøysting, innbyggjarundersøking eller anna høyringsform. Lindås og Radøy har hatt innbyggjarundersøking og Meland har hatt folkeavrøysting.

Dei andre kommunane i regionen vart etter 25.01.16 invitert til å delta i vidare forhandlingar for å sjå om der var grunnlag for ein stor kommune i Nordhordland. Det takka dei Ja til og det vart framforhandla ein avtale om ein kommune i Nordhordland. Etter at denne avtalen vart lagt fram til folkeavrøysting eller innbyggjarhøyring så viste det seg at det ikkje var grunnlag for desse kommunane å verta med i ein stor kommune. Det vart avklart i møte i forhandlingsutvalet 24.05.16.

Lindås, Meland og Radøy gikk vidare med avtalen frå 25.01.16 og dei innspela som har kome i høyringsperioden. Avtalen som no vert lagt fram er justert noko på grunn av dei innspela.

### **Intensjonsavtalen:**

I intensjonsavtalen (vedlegg 2) som er underteikna av forhandlingsutvala i dei tre kommunane 08.06.16 kjem det mellom anna fram følgjande:

*«Det er fordelar og ulemper ved å etablera ein ny kommune. Utgreiinga peika på fordelar ved sterkare fagmiljø (t.d. innan barnevern) som sikrar rekruttering og god og spissa kompetanse, betre kvalitet og mangfald på tenestetilbodet, betre heilskapleg arealutnytting, moglegheiter til å prioritera næringsarbeid, godt jordvern samt større påverknadskraft overfor sentrale og regionale myndigheiter. Den nye kommunen vil bli ein større og meir ressurssterk kommune med betre økonomisk soliditet, og vil dermed vera betre i stand til å handtera nye og større oppgåver samt omstilling innan arbeidsmarknaden. Den nye kommunen vil stå betre rusta til å møte den kraftige veksten i innbyggjartall (44 000 i 2040) med eit auka tal eldre.*

*Nokre av ulempene vil kunne vera større geografisk avstand innan kommunen (både for innbyggjarar, tilsette og folkevalde), konsentrasjon av kommunale tenester, lengre beslutningslinjer, svekka lokalkunnskap hjå sakshandsamarar, samt lågare engasjement og politisk involvering frå innbyggjarane.»*

I kapitlet om visjon til den nye kommunen står der følgjande:

*««Nordhordland kommune» skal vera ein heilskapleg samfunnsutviklar og byggja fellesskap i ein region med sterk vekst og utvikling.*

*Me byggjer ein ny kommune for å møte framtida sine utfordringar i tenestetilbodet til innbyggjarar og næringsliv.*

*Me skal rekruttera, halda på og utvikla den beste fagkompetansen for å betra tenestetilbodet. Tenestetilbodet skal vera der brukarane bur. Den nye kommunen skal vera ein god, attraktiv felles bu- og arbeidsregion.*

*Målet er å få på plass ein sterkare kommune som byggjer opp under innbyggjarane sin felles identitet, ivaretek lokaldemokratiet og gjer den nye kommunen og regionen betre i stand til å ta imot fleire oppgåver, jamfør vedtak i Stortinget. Den nye kommunen vil aktivt søkja om å kunne ta på seg nye oppgåver og mynde slik at det lokale demokratiet i størst mogeleg grad kan styra utviklinga i eigen kommune.»*

Intensjonsavtalen er tematisk bygd opp og fortel kva forhandlingsutvalet har vorte einige om og gir premissane for samanslåinga av dei tre kommunane. Intensjonsavtalen inneheld følgjande:

- Innleiing
- Visjon
- Verdier, mål og prinsipp
- Kvifor ny kommune: fordelar og ulemper
- Den nye kommunen – namn, organisering og styring
- Demokratimodellen
- Prinsipp for tenestetilbod og kompetanse
- Økonomi – harmonisering av skattar og avgifter
- Kommunen som arbeidsgjevar – administrativ prosessar
- Kommunikasjonsplan
- Vegen vidare

Meir informasjon om forhandlingsutvalet sitt arbeid og grunnlag for intensjonsavtalen føl med som vedlegg til denne saka.

### **Føringar fra Regjering og Storting:**

I samsvar med Sundvolden-erklæringen har Regjeringa tatt initiativ for å gjennomføra ein kommunereform. Regjeringa ønskjer å flytta makt og ansvar til større og meir robuste kommunar. Målet er eit lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskaping og trivsel og kommunar som har kraft til å møte de utfordringane som venter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har utarbeida materiell til rettleiing og rundskriv til inndelingslova som regulerer korleis endringar i kommunestruktur skal gjennomførast. Regjeringa sette ned eit ekspertutval for å gi råd om framtidens kommunestruktur. Ekspertutvalet la frem ein delrapport i mars 2014 (vedlegg 4) og avga sin endelege anbefaling i desember 2014 (vedlegg 5). Utvalet anbefaler mellom anna at kommunane bør ha minst 15-20.000 innbyggjarar for å sikra ein god oppgåveløysning. Utvalet meiner også at staten bør redusera detaljstyringa. Med anbefalt storleik, meiner utvalet at kommunane kan vere i stand til å overta ansvaret for nye oppgåver, for eksempel habiliterings- og rehabiliteringstenestene, statlege oppgåver knytta til fosterheim og barneverninstitusjonar, hjelpemidlar til personar med nedsett funksjonsevne, arbeidsmarknadstiltak i skjerma sektor og verkemidlar for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Utvalet meiner fylkeskommunens ansvar for vidaregåande opplæring og samferdsel ikkje bør overførast til kommunar med mindre enn 100.000 innbyggjarar.

Stortinget slutta seg til Meld.St. 14 (2014- 2015) – Kommunereform – nye oppgaver til større kommuner (vedlegg 6). Meldinga varsla også ein gjennomgang av den statlege styringa av kommunane og omtaler korleis større kommunar vil kunne påverke det regionale folkevalte nivået. Med bakgrunn i Stortinget si handsaming av oppgåvemeldinga fekk fylkeskommunane invitasjon til å vurdere samanslåing med nabofylke. Det har resultert i at dei to fylka i Trøndelag vil slå seg saman og det er samtalar mellom fylka på Vestlandet om ein mogeleg Vestlandsregion. Fylka har frist til å gjere vedtak hausten 2016.

Regjeringa tek sikte på å leggja fram forslag til ny kommunestruktur og regionstruktur for Stortinget våren 2017. Samanslåingar som blir vedteke av Stortinget, vil som hovudregel tre i kraft 1. januar 2020.

### **Fakta om kommunane Lindås, Meland og Radøy:**

Som ein del av rettleiinga til kommunane har KMD etablert eit nettbasert utredningsverktøy for samanslåing av kommunar. Nettløsningen gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommunar og for den nye kommunen innanfor områda ”befolkning og demografi”, ”sysselsetting” og ”kommuneøkonomi”. Det går fram av vedlegg 7 at ein samanslått kommune vil ha om lag 30.000 innbyggjarar ved etableringa 01.01.20 aukande til 35 000 - 40.000 innbyggjarar innan 2040. Inntekta for dei tre kommunane samla er ca. to mrd. kroner, noko som utgjør om lag 74.000 kroner pr. innbyggjar. I rapporten «Nordhordland ein kommune 2020?» er der også ein del fakta om kommunane (vedlegg 10).

### **Tilskott til samanslåinga:**

Ein samanslåing vil utløyse støtte frå staten som skal dekke dei særskilte kostnadane som er med samanslåinga. Storleiken på desse midlane er avhengig av tal kommunar og folketal, men for desse tre gir det:

Type støtte	Utbetalingstidspunkt	Beløp i mill. kr
Eingongskostnadar	Når Stortinget har gjort vedtak om samanslåing – vår 2017	35
Reformstøtte	Utbetalast på tidspunktet for	20*

\*Dersom folketalet er >29.999 så vil beløpet auka til 25 mill kr.

Kommunane vil også få 100.000 kroner kvar til dekking av kostnader for informasjon og folkehøyring.

I tillegg er der satt av midlar som skal gå til infrastrukturiltak i kommunar som slår seg saman. Der er det sendt to søknadar allereie:

- IKT prosjekt og bruk av kart
- Midlar til regulering av vegprosjektet Sambandet Vest

I intensjonsavtalen er der også sagt at ein vil søkja om midlar til utviklingsprosjekt som kan bidra til å realisere visjonane for den nye kommunen.

### **Inntektssystemet:**

Alle kommunar får i dag eit basistilskott på om lag 13,2 mill. kr uavhengig av tal innbyggjarar. Basistilskottet betyr mest for dei små kommunane og er å sjå på som ein inntekt for å dekke administrasjon.

I inntektssystemet som Stortinget vedtek no i juni vil berre dei kommunane som ufrivillig er «små» behalda eit uavkorta basistilskott. Alle kommunane vil få behalda 50 % av basistilskottet, men dei kommunane som har ein reiseavstand som er mindre enn 25,4 km for å nå 5.000 innbyggjarar vil få eit gradert basistilskott på resten. I prognosemodellen til KS er dette berekna å gi følgjande verknad for desse tre kommunane i mill kr :

	Trekk for gradert basistilskott	Tilbakeført	Netto effekt
Meland	-5,6	2,1	-3,5
Radøy	-4,7	1,4	-3,3
Lindås	-4,9	4,2	-0,7
SUM	-15,2	7,7	-7,5

Totalt sett så vil dei tre kommunane få ein reduksjon på om lag 15 mill kr, men så vert det ein tilbakeføring slik at nettoeffekten vert om lag 7,5 mill kr. Dette er nærare omtalt i to notat som ligg ved (vedlegg 11 og 12).

Dei kommunane som vedteke samanslåing før 01.07.16 vil få kompensert dette trekket i basistilskott gjennom skjønnsmidlar for åra 2017 - 2019. Det er noko uklart om kompensasjonen som vil bli gitt tek utgangspunkt i brutto (15,2) eller netto (7,5). Poenget er at dei kommunane som vedtek samanslåing ikkje skal komme dårlegare ut fram til samanslåinga i 2020.

Til den samanslåtte kommunen vil det bli gitt eit inndelingstilskott som kompensasjon for bortfall av to basistilskott i 15 år etter samanslåing, deretter trappast det ned over fem år.

Inndelingstilskottet vil bli berekna med utgangspunkt i slik inntektssystemet er i 2016.

### **Innbyggjarane sine synspunkt:**

I samsvar med inndelingslova § 10 har innbyggjarane blitt høyrte i prosessen.

Hausten 2015 vart det gjennomført ei innbyggjarundersøking (vedlegg 13) der eit av spørsmåla var om ein var for eller i mot at eigen kommune vart slått saman med andre kommunar. Det var i alle desse kommunane størst andel som svara «Ja». Lindås og Radøy gjennomførte ein ny innbyggjarundersøking i april/ mai (vedlegg 14) og den viste at eit stort fleirtal i Lindås var positiv

til kommunesamanslåing og på Radøy var det 51 % som svarta «Ja», andelen som svarta «Veit ikkje» var blitt lågare.

Meland gjennomførte folkeavstemming 23. mai og det var høve til å røyste på førehand. Det gav 51 % som svarta Nei til samanslåing og 49 % som svarta Ja. Andelen av dei røysteføre som deltok var 37 %.

	Innbyggerundersøking - vår 2016				Innbyggerundersøking - hausten 2015		
	Ja	Nei	Veit ikkje	Frammøte %	Ja	Nei	Veit ikkje
Lindås	69 %	26 %	5 %		51 %	36 %	13 %
Radøy	51 %	42 %	7 %		47 %	37 %	16 %
Meland*	49 %	51 %		37 %	55 %	34 %	12 %

\*Meland – folkeavstemming 23. mai – ikkje innbyggerundersøking vår 2016

### Vurdering:

Kommunereforma har eit svært langt tidsperspektiv og rammevilkåra for kommunane vil med stort sannsyn endrast vesentleg framover. Det er førebels ikkje heilt klart kva nye oppgåver kommunane skal ha og korleis fylkeskommunane/regionar skal vere.

Sjølv om der er ein del som er uklart er det svært sannsynleg at den kommunereforma som er satt i gong vil føre til at framtidens primærkommunar får eit meir omfattande ansvar enn i dag. Vi ser i dag at kommunen sine tenester vert meir komplekse og det stiller større krav til kompetanse. For å få til det bør ein ha større fagmiljø enn det vi har i dagens tre kommunar. Auka andel eldre og ein meir pressa offentleg økonomi og auka oppgåver vil etter kvart setja større krav til korleis det offentleg forvaltar ressursane som er til disposisjon.

I utgreiingar som er gjort er det peika på fordelar og ulemper med samanslåing. Ut i frå ei heilskapleg vurdering synes fordelane med å slå saman desse tre kommunane å vere klart større enn ulempene. Dette er tre kommunar som har eit felles bu- og arbeidsmarknad og der er korte avstandar. Kommunikasjonen har endra seg mykje sidan førre reform i 1965.

Vi vil spesielt peke på at ein samanslåing gir grunnlag for å vidareutvikla sterke fagmiljø. Dette blir i stadig større grad naudsynt, tatt i betraktning prognoser for befolkningsutvikling og det økte ansvar kommunane vil få. Ein samanslått kommune vil vere betre rusta til å kunne yta gode tenester overfor innbyggerane i eit så langsiktig perspektiv som bør leggest til grunn ved spørsmålet om kommunesamanslåing.

Vidare vil ein samanslåing gi betre grunnlag for god arealforvaltning. Kommunane sitt høve til å legge til rette for god næringsutvikling vil også bli styrka om kommunane slår seg saman.

Dersom kommunestyra i Lindås, Meland og Radøy gjer likelydande vedtak om å godkjenne søknad om å slå kommunane saman, bør arbeidet med å planlegga den nye kommunen settast i gang så raskt som mogeleg. Det er erfaringa frå andre at ein ikkje må vente med å starta opp arbeidet.

### Vedlegg:

1. Forslag til "Søknad om samanslåing", datert 23. juni 2016.
2. Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til intensjonsavtale for ny kommune, datert 8. juni 2016

3. «Nordhordland kommune» - Forhandlingsutvalet til Lindås, Meland og Radøy sitt framlegg til utgreiing av ny kommune.
4. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport frå ekspertutvalet – mars 2014
5. Kriterier for god kommunestruktur – sluttrapport frå ekspertutvalet – desember 2014
6. Kommunerformen – nye oppgaver til større kommuner – Meld. St. 14 (2014-2015)
7. ”Rapport om ny kommune”, Utskrift av juni 2016 frå nettbasert KMD-verktøy.
8. «Nye samhandlingsreformer og strukturendringer i Nordhordland», rapport frå Telemarksforsking 17.06.13
9. «Nordhordland kommunestruktur 2015», rapport frå Telemarksforsking 20.12.13
10. «Nordhordland ein kommune 2020», utgreiing frå NUI 17.08.15
11. «Nytt inntektssystem for kommunane – konsekvensar for Nordhordland», notat frå NUI 22.01.16
12. «Nytt inntektssystem – avtalen H, FrP og V» notat frå NUI 02.05.16
13. Innbyggjarundersøking – oktober 2015
14. Innbyggjarundersøking – mai 2016