

# SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
125/14	Kommunestyret	PS	11.12.2014

Saksbehandlar	ArkivsakID
Hogne Haugsdal	14/1513

## Lindås kommune og kommunereforma

### Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

- Lindås kommune går i reelle drøftingar med aktuelle nabokommunar/andre kommunar med sikte på å etablere ein ny kommune.
- Det må minimum vere interesse frå både Radøy og Meland for at Lindås skal gå inn i reelle drøftingar.
- Lindås kommune kjem ikkje til å gjennomføre sonderingar eller utgreiingar i forhold til å gå inn som ein del av Bergen kommune.
- Rådmenna 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 - 125/14

#### KO - behandling:

Fellesframlegg:

Tillegg i strekpunkt 2 i rådmannen sitt framlegg:

.....reelle drøftingar og ein stiller seg positiv til at andre Nordhordlandskommunar deltek.

endring i ordlyd i strekpunkt 4 i rådmannen sitt framlegg:

ordet mal vert endra til utkast.

Rådmannen sitt framlegg med tillegg og endring var samrøystes vedteke.

#### KO - vedtak:

- Lindås kommune går i reelle drøftingar og ein stiller seg positiv til at andre Nordhordlands-kommunar deltek.
- Det må minimum vere interesse frå både Radøy og Meland for at Lindås skal gå inn i

- reelle drøftingar.
- Lindås kommune kjem ikkje til å gjennomføre sonderingar eller utgreiingar i forhold til å gå inn som ein del av Bergen kommune.
- Rådmenna i dei kommunane som vel å samarbeide om ny kommunestruktur, får i oppdrag å utarbeide nærare prosjektplan og framlegg til utkast 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.

### **Saksopplysningar:**

#### **Bakgrunn:**

Stortinget har i samband med kommuneproposisjonen for 2015 bede alle kommunane greie ut om ein 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 kommunereforma. 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 velferdsstenester 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 utfordringar og dei som fell utanfor systemet.

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                 |

### Status

Kommunane er i dag svært ulike og har ulike utfordringar. Medan nokre kommunar opplever nedgang i folketal, opplever andre vekst, slik som Lindås. 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 inntektsføresetnader 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.

### Kva har skjedd i Lindås 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 framtidsscenarioer 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.

Telemarksforsking 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 Telemarksforsking 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 samarbeidsløp.

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.

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

### 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.

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

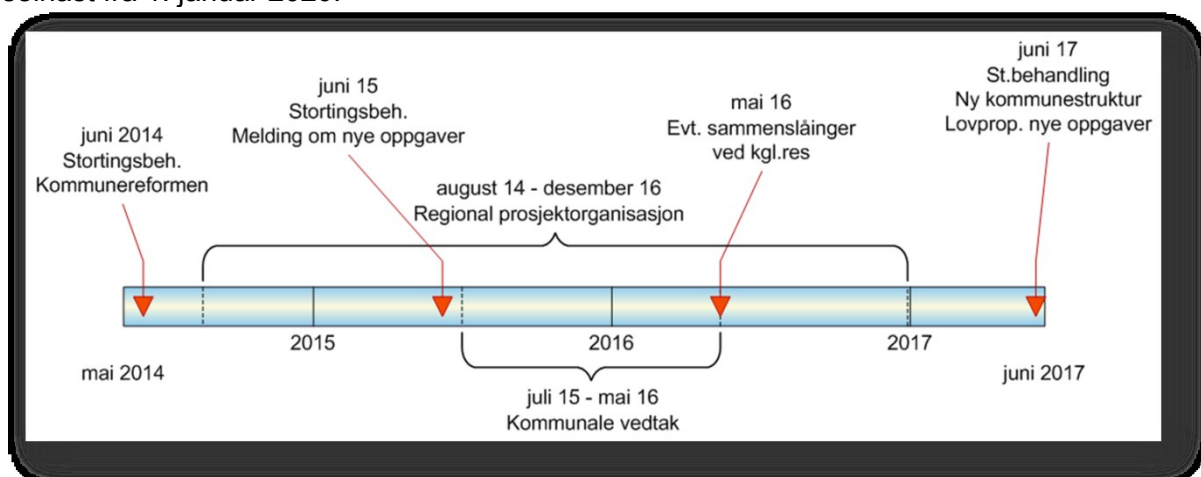
I røynda er det svært få kommunar som rekk dette løpet. Føresetnaden er at ein alt er i gang med konkrete planar og har gjort innleiande vedtak.

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

I reforma vert det lagt opp til at kommunane fattar vedtak våren 2016. Regjeringa 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 ikkje vert fult 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 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. Kommunikasjonsplanen 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 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 djupne og bredde i 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, stordriftsføremøner, 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 vekstkommunar går tettstadgrenser og pendlingsoner i aukande grad på tvers av kommunegrensene. Dette gjer det vanskeleg å planleggje og å realisere heilskaplege, effektive og framtidretta løysingar for bu-områder, 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 heilskapleg utvikling?
- Reduserer ein samanslått kommune behovet for interkommunalt plansamarbeid?
- Korleis er inn- og utpendlingsmønsteret i regionane og mellom kommunane som slår seg saman?
- 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 tidligare 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?

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 påverke kommuneøkonomien?
- Har kommunane 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?
- Har nokre av kommunane inntekter frå kraftproduksjon?
- 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?

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

Korleis utfyller kommunane 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?

### **Vurdering:**

I det arbeidet som er gjennomført til no er det andre kommunar i Nordhordland som har vore aktuelle partnarar for Lindås kommune. Dette er basert på at det allereie er eit tett og godt samarbeid. Lindås har lange tradisjonar for å samarbeide både formelt og uformelt. Nordhordland er ein felles bu- og arbeidsmarknad, i tillegg er det kulturelle og historiske band som knyt folk i kommunane saman. Det er ikkje gjennomført utgreiingar som tar sikte på å bli ein del av Bergen. Det er heller ikkje noko vi ser på som aktuelt i den prosessen vi er i. Det er gjennomført mykje godt utgreiingsarbeid, men no er det på tide å ta ei avgjerd om Lindås skal gå i reelle drøftingar og med kven. Slik diskusjonane har vore i kommunen og mellom kommunane, ser rådmannen det mest naturleg at Lindås har reelle drøftingar med Meland og Radøy, og det bør minimum vere interesse frå begge desse kommunane. Det kan sjølvstøtt vere med fleire kommunar i drøftingane om det er aktuelt.

### **Tilråding, informasjon og høyring**

Rådmenna i dei kommunane som vel å slå seg saman 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 prosessen med ståstadanalyse, kartlegging av aktuelle samarbeidspartnarar, analyse av moglege løysingar 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 kommunestyret stadfeste semje i nytt kommunestyrevedtak.

Planen er at endeleg vedtak om ny kommune vert gjort i kommunestyret våren 2016. Dei nye vedtaka vil så danne grunnlag for statleg vedtak om samanslåing.