



Tilleggsinnkalling
av
Kommunestyret

Møtedato: 16.06.2016
Møtestad: Konferanserommet
Møtetid: 09:00 - 14:00

Sak om kommunereforma blir ettersendt.

Eventuelle forfall må meldast via Møteportalen (politikarportalen). Ordføraren må og få melding om forfall til møter.

Varamedlemmer møter berre etter nærare avtale.

Sakliste

Saknr	Tittel
038/2016	Kommunestruktur - vurdering og val av framtidsløysing for Modalen

7. juni 2016

Tom Kristian Thorsen
møteleiar

Øivind Olsnes
sekretær

Sakspapir

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Øivind Olsnes	FE - 001	16/129

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
038/2016	Kommunestyret	PS	16.06.2016

Kommunestruktur - vurdering og val av framtidsløysing for Modalen

Forslag til vedtak:

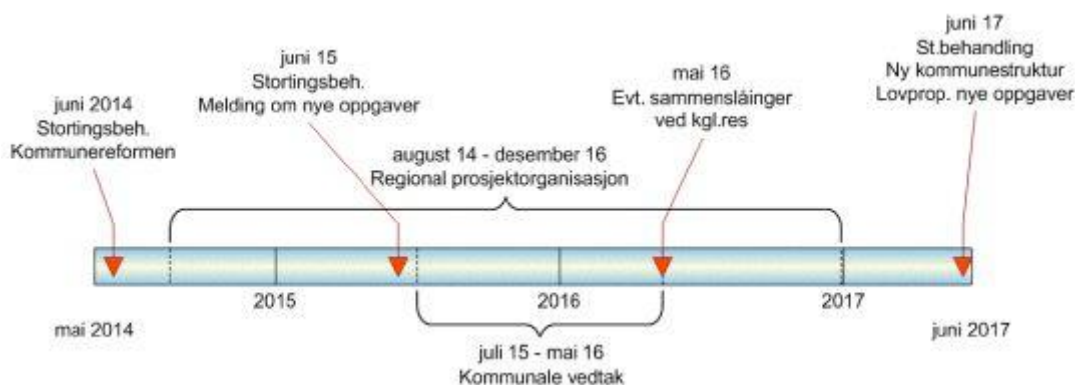
Saksopplysningar:

Bakgrunn

Stortinget gav i 2014 tilslutning til regjeringa sitt framlegg til prosess om ei kommunereform med mål om å styrkje lokaldemokratiet med større, meir robuste kommunar med auka makt og mynde.

Alle kommunar fekk i oppgåve å gjere ei vurdering av eigne føretsetnader i høve mål med reforma og vurdere kommunen sine utfordringar til å møte framtida. Kommunestrukturen har stort sett vore uendra dei siste femti åra. I same tidsrom har ulike tilhøve i samfunnet endra seg vesentleg.

Frist til å gjere eit val for eigen kommune er innan 1. juli 2016.



Hausten 2016 skal fylkesmennene gjere ei oppsummering for sitt fylke. Våren 2017 skal ein proposisjon om ny kommunestruktur leggjast fram for Stortinget saman med ein lovproposisjon om nye oppgaver.

Overordna mål for kommunereforma er å leggje til rette for:

- Gode og likeverdige tenester for innbyggjarane
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
- Berekraftig og økonomisk robuste kommunar
- Styrka lokaldemokrati

Reformarbeidet er fordelt på 4 reformer:

- *Oppgåvereform* – det blir sett på moglegheiter for flytting av oppgåver til kommunane
- *Strukturreform* – det er både inndeling av kommunar og regionalt (fylke) nivå som er til utgreiing
- *Styringsreform* – det skal sjåast på både modellar og regelverk for intern organisering og statleg styring av kommunane, rammer for styring av kommunal forvaltning (kommunelova og særlover) og oppgåver til fylkeskommunen og staten
- *Finansieringsreform* – inntektsystemet skal gjennomgåast i sin heilskap, med endringar gjeldande frå 2017, og det er lagt inn verkemidlar for omstilling og kompensasjon av utgifter knytt til gjennomføring av reforma

Frivilligheitsprinsippet

Det er opp til den enkelte kommune sjølv å ta stilling til om ein skal halde fram som eigen kommune eller gå med i ei kommunesamanslåing. Stortingsfleirtalet har ved fleire høve sagt at det skal vere reell frivilligheit for kommunane. Dersom kommunar etter ei heilskapleg vurdering, og etter å ha henta inn synspunkt frå innbyggjarane, konkluderer at ein er best tent med å halde fram som eigen kommune, skal dette respekterast, står det i fleirtalsinnstillinga til kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget.

Vurdering

Kommunane i Nordhordland har gjennom mange år utvikla eit tett og utstrakt interkommunalt samarbeid både politisk, administrativt og på tenestenivå. Drøftingar og utgreiingar om endring av kommunestruktur har derfor tidlegare og i denne runden vore koordinert og delvis gjennomført gjennom felles prosessar i regi av Nordhordland Utviklingsselskap IKS (NUI). Felles utgreiingar og prosessar har vore grunnlag for lokale drøftingar i den einskilde kommune.

Arbeidet med kommunereforma starta i den forrige kommunestyreperioden og vert no avslutta i den nye. Kommunevalet hausten 2015 påverka prosessen og arbeidet i alle kommunane.

Arbeidet med kommunereforma har i alle kommunar vore politisk styrt. Saka har derfor vore til politisk drøfting i Modalen kommune i fleire omgangar frå 2014. Modalen har delteke i felles utgreiingsprosessar og drøftingar som er gjennomført mellom kommunane i Nordhordland.

Kommunestyra har sett ned sine forhandlingsutval til å representere kommunane i felles drøftingar. Fram til ny kommunestyreperiode deltok frå Modalen: ordførar Knut Moe, varaordførar Kristin Nådaldal og formannskapsmedlem Gisle Heimly. Etter valet har Modalen vore representert ved: ordførar Tom Kristian Thorsen, varaordførar Kristin Nådaldal og kommunestyremedlem Sigmund Vikane. Rådmannen har i tillegg delteke heile tida.

Innleiande drøftingar/sonderingar

Fylkesmann Lars Sponheim var den 24.09.14 invitert til kommunestyret i Modalen for å orientere om reformprosessen. Dette vart følgt opp i møte den 27.10.14 der strategiar og mandat for vidare prosess vart drøfta. I møtet gjennomførte kommunestyremedlemene ei vurdering av sterke/svake sider, utfordringar og prioriteringar som lokalt burde vektleggjast i vidare prosess. (jmf vedlegg KS 023/2014)

Professor Frank Aarebrot vart same haust invitert til eit drøftingsmøte i formannskapet med tema om korleis Modalen kunne ivareta lokalpolitisk påverknad i ein eventuell større kommune.

Den 28.04.15 var det invitert til eit folkemøte for informasjon om oppstarta reformprosess.

Modalen har historisk hatt eit tett samarbeid med Vaksdal kommune. Innbyggjarane i indre deler av Vaksdal nyttar fleire kommunale service- og tenestetilbod i Modalen. Mellom kommunane har det derfor vore ulike interkommunale samarbeidsavtalar og avtalar om kjøp av tenester. Grunna endra kommunikasjonstilhøve og reisemønster for Modalen så har det interkommunale samarbeidet over tid dreia frå Vaksdal/Voss mot Nordhordland gjennom dei siste tiåra. Etter felles møte den 13.03.15 mellom formannskapa i Vaksdal og Modalen vart grunnlag for ei utgreiing av samanslåingsalternativ med Vaksdal vurdert, men lagt bort.

Modalen kommune vart i 2015 invitert med i drøftingar av eit samarbeid mellom kommunane Masfjorden, Gulen og Solund. Ordførar og rådmann deltok som observatør frå Modalen i eit par møte, men Modalen valte ikkje å gå inn i reelle drøftingar av dette alternativet. Eit tosidig samarbeid mellom Masfjorden og Modalen har også vore lufta, men ikkje reelt drøfta.

I prosessen har hovudfokus for Modalen derfor vore å enten delta i ein ny stor «Nordhordland kommune» eller halde fram som eigen kommune. Kommunestyret vedtok i april 2015 (KS 015/2015) at det skulle haldast folkerøysting om saka når faktagrunnlag var klarlagt våren 2016.

Arbeidet kring prosessen med fellesprosjektet «Nordhordland kommune» vart i 2015 endra då kommunane Lindås, Meland og Radøy separat inngjekk ein intensjonsavtale om samanslåing. I perioden i etterkant deltok ikkje alle kommunane i drøftingane av det store alternativet. Då framlegg til nytt inntektsystem kom i desember 2016 gav dette ny giv i arbeidet. På møte i Nordhordlandstinget den 28.01.16 vart verknaden av framlegg til nytt inntektsystem gjennomgått. Dette utløyste semje om å sette fart att til å utarbeide ein intensjonsavtale for alle kommunane i Nordhordland og Gulen.

Modalen sitt forhandlingsutval deltok aktivt i denne siste delen av prosessen. Intensjonsavtalen vart undertekna av dei åtte ordførarane på møte i Strilatun den 1. mars 2016.

Kommunane er i reformprosessen bedne om å vurdere følgjande kriterie

1. Tilstrekkeleg kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkeleg distanse
4. Effektiv tenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valfrihet
7. Funksjonelle område for samfunnsutvikling

8. Høg politisk deltaking
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kapasitet – kompetanse – distanse – effektiv tenesteproduksjon

Kommunane har også utgreiingsplikt på alternativet å halde fram som eigen kommune. Politisk er det ikkje gjennomført noko stort arbeid med evaluering av dette alternativet. Leiargruppa i Modalen kommune har gjennomført ei eigavurdering for ulike tenesteområde og sentraladministrasjonen. Utfylte vurderingskjema vert lagt ved saka.

Oppgåvemeldinga, som regjeringa har lagt fram, peikar mot ei endring i oppgåvefordelinga mellom stat og kommunenivå på ein del område. Meldinga er no sendt på høyring og endringar vil verte vedtekne av stortinget våren 2017. Det er derfor ikkje avklart kva som vert endeleg vedteke, men «generalistkommunane» ser ut til å bestå.

For små og mellomstore kommunar er det uråd å ha kompetanse og kapasitet i eiga regi på alle område. Modalen, som framleis eigen kommune, må derfor vidareføre eit utstrakt interkommunalt samarbeid på ulike område. Særskilt gjeld dette for tenester der ein treng ein viss avstand mellom forvaltning og brukarar, tenester som krev høg spisskompetanse eller tenester som krev eit høgt volum for å oppnå effektiv drift. For Modalen gjeld dette mellom anna IKT-drift, barnevern/PPT, legevakt og renovasjon. I ein større «Nordhordland kommune» ville fleire tenester kunne vore ivareteke internt i kommunen, men ein ville då fått ein større avstand på «godt og vondt» til innbyggjarane og andre brukarar.

Modalen har i dag ein liten og fleksibel organisasjon. Det har ikkje vore problem å rekruttere ny kompetanse ved behov. Men ein er avhengig av at tilsette har ansvar for fleire oppgåver. Dette gjer at ulike tenester og oppgåver er sårbare ved endringar og fråver.

Administrative kostnader i ein liten kommune vil naturleg nok verte høge vurdert etter nøkkeltal i Kostra-samanheng. Små einingar vil tilsvarande gje høgare kostnader på ulike tenesteområde.

På einskilde område, som innan barnevern og helse, er det ønskjeleg og til dels nødvendig å ha ein distanse mellom innbyggjarane og tenesteutøvar. I små kommunar kjem ein «tett på», men gjennom interkommunalt samarbeid kan ein kompensere for dette. I forvaltninga kan små tilhøve og mange tette band mellom innbyggjarar og næringsliv også vere utfordrande ved å handtere ugildskap i saksførebuing og i vedtaksprosessar. I større kommunar er utgangspunktet betre, men uansett krev dette openhet og merksemd for å sikre lik og rettferdig behandling.

Økonomisk soliditet

Modalen har hatt ein solid økonomi gjennom mange år. Dette har påverka drifta og kommunen si evne til å gjennomføre ulike investeringar med høg grad av eigafinansiering.

Modalen har no om lag 50% av sine inntekter frå kraftverksemd. I mange år har dei ulike kraftinntektene auka, men vi er no inne i ein periode med relativt stor nedgang over fleire år.

Reduserte kraftinntekter samt bortfall av inntekter relatert til sal av tenester til andre kommunar, først og fremst Vaksdal, vil kunne gje ein vesentleg strammare kommuneøkonomi i åra framover.

Regjeringa og Stortingsfleirtalet sitt framlegg til nytt inntektsystem vil ikkje gje noko vesentleg endring for Modalen kommune i høve til i dag. Først og fremst kjem dette av at avstandsulempene for Modalen ikkje gjev ein reduksjon i basistilskotet. Kommunar som er tettare befolka / har større nærleik til 5.000 innbyggjarar, vil derimot få ein reduksjon. Pr i dag kan framlegg til nytt inntektsystemet gje ein liten auke for Modalen, men alle kostnadsnøkklane er ikkje klarlagt i detalj enno.

Regjeringa har elles også føreslege ulike endringar i høve kommunane sine framtidig inntekter frå kraftverksemd. Med ein høg inntektsandel frå kraft vil Modalen vere økonomisk sårbar for eventuelle endringar.

Modalen kan i dag berre ta ut ein liten del av konsesjonskrafta som kommunen er tildelt etter ulike konsesjonsvilkåra for kraftanlegga. Overskytane konsesjonskraft tek Hordaland fylkeskommune ut. Om Modalen og Masfjorden vart med i ein stor «Nordhordland kommune» ville dette tilført verdien av auka uttak av konsesjonskraftvolum i den nye kommunen.

NUI har greidd ut effekten av det nye inntektssystemet for «Nordhordland kommune» og utslaga for dei ulike kommunane. Av dokumentet framgår det også kva tilskot ei samanslåing vil utløyse, samt kva inntektsgrunnlag som derved vil verte sikre dei komande åra. Kommunar som ikkje gjer vedtak om samanslåing før 1. juli 2016 får ikkje denne inntektsgarantien med seg. Utreiinga vert lagt ved.

Modalen kommune er i dag plassert i *arbeidsgjevaravgiftsone* 1a medan Gulen, Fedje og Masfjorden er i sone 2. I sone 1a er det eit fribeløp for verksemder (kr 450.000 2014) før ein må betale full sats. I sone 2 er det ei lågare avgift 10.6% mot 14.1 % i sone 1. Dersom kommunane går inn i ein stor Nordhordland kommune ville desse fordelane ikkje verte vidareført i den nye kommune. Men uansett kan det kome endringar på dagens soneinndeling ved neste revisjon om få år.

Valfrihet

I Modalen er det nær uråd å tilby alternative tenester for innbyggjarane utover dei etablerte kommunale tenestene. Innbyggjarane har derfor begrensa valfridom til ulike offentlege tenester om ein ikkje søker tenester utanfor kommunen. Dette vert ikkje vurdert som stort sagn av innbyggjarane.

Funksjonelle område for samfunnsutvikling – lokal identitet

Vegutløyisinga til Eksingedalen (Vaksdal) i 1976 og til Romarheim (Lindås) i 1996 har vesentleg endra føresetnadane for samfunnsutviklinga i Modalen. Kommunen har i dag stor innpendling til private og kommunale arbeidsplassar frå Vaksdal, Masfjorden og Lindås. Særskilt gjeld dette frå områda Eksingedalen/Eidslandet, Matre og strekninga Romarheim – Knarvik langs E39. Til Knarviksområdet er det også ein god del utpendling frå Modalen.

For bygdene Eidslandet/Eksingedalen er Mo eit lokalt service- og tenestesenter. For Modalen er Knarvik eit regionalt skule- handels- og servicesenter. Framtidig vegutbetringar på Fv 569 og E39 vil forsterke bruk av tenester i Knarvikområdet.

Innbyggjartalet i Modalen er no om lag 376. Det har vore ein liten, men positiv auke i folketalet i seinare år. Prognosane tyder på framleis vekst, men i komande 20 år vil Modalen aleine framleis vere ein liten kommune. Dette sjølv om områda og innbyggjarane i Eksingedalen/Eidslandet vart tilført Modalen kommune slik dei har uttalt ønskje om i reformprosessen. For innbyggjarane i dei to dalføra

er tenestetilboda i Modalen (innan barnehage, skule, helse, pleie/omsorg og kultur) eit lite, men funksjonelt service- og tenesteområde med felles arbeidsmarknad. Kulturhistorisk er det også ein sterk lokal identitet innan og mellom desse områda.

Politisk deltaking - lokal politisk styring

Modalen har tradisjonar for sterk lokal deltaking og politisk styring, men ikkje gjennom etablerte politiske kanalar og parti. Lokalt fungerer dette godt, med sterk reell innbyggjarmedverknad.

Ein har derimot ikkje særleg erfaring med politisk arbeid mot fylke eller sentralt nivå. Representasjonen frå dagens Modalen til kommunestyre i ein stor «Nordhordland kommune» ville verte liten gjennom direkte val. Å fremma og ivareta lokale saker vil derfor vere ei utfordring utan at dette er kompensert på anna vis.

Intensjonsavtale - Nordhordland kommune

Forhandlingsutvala til Austrheim, Fedje, Gulen, Lindås, Masfjorden, Modalen og Radøy sitt framlegg til «Intensjonsavtale Nordhordland kommune» vart underteikna den 1. mars 2016.

Avtalen tek sikte på å danna ein ny kommune frå 01.01.2020 dersom kommunestyra i desse kommunane vedtek å slå seg saman.

Avtalen byggjer på føresetnaden om at ein ny kommune vil stå sterkare til å løyse framtidige utfordringar enn det kommunane gjer kvar for seg. Den nye kommunen får store og verdfulle areal som skal forvaltast, men store avstandar gjev ulike utfordringar.

Utforminga av intensjonsavtalen byggjer på prinsipp og innhald, som var med i intensjonsavtalen mellom kommunane Meland, Radøy og Lindås.

Modalen kommune sitt forhandlingsutval deltok aktivt og kom med konkrete innspel i drøftingane av avtalen. Framlegga vart møtt med forståing frå dei andre forhandlingsutvala og resulterte i at viktige moment for Modalen vart innarbeida i avtaleteksten.

Under kap 6. Demokratimodellen vart følgjande teke inn:

«Kommunestyret vel eit lokalutval i Modalen med heimel i kommunelova § 10. Dei som vert valt til utvalet, skal bu i det som er dagens Modalen kommune. Utvalet skal også ha sekretariatbistand frå administrasjonen. Utvalet rapporterer på vanleg måte til kommunestyret. Utvalet skal forvalte konsesjonsavgiftene som kommunen har med grunnlag i Modalen kommune i dag. Utvalet har 5 medlemar.»

Under kap 7. Prinsipp for tenestetilbod og kompetanse er følgjande framheva:

Tenesteyting - «Skulane på Fedje og i Modalen skal oppretthaldast»

Samfunns- og næringsutvikling – «Oppgradering av fylkesveg 569 frå Romarheim til Mo»

Under kap 8. Økonomi – harmonisering av skattar og avgifter er følgjande med:

Fond – «Den delen av kraftinntektene som gjeld konsesjonsavgift i kommunane Modalen og Masfjorden i dag, vert sett av til bundne driftsfond i den nye kommunen til disposisjon for lokale tiltak for å sikra utvikling i dei områda konsesjonen gjeld for, tilsvarande NORM kompensasjon av avfall i

Gulen. Det vert utarbeida egne vedtekter for føremål og bruken av kvart av desse fonda.

Uttak av konsesjonskraft til eige bruk i Modalen vert vidareført og distribuert av Modalen Kraftlag SA»

Intensjonsavtalen omtalar forøvrig mange viktige tilhøve som er positive for Modalen og dei andre kommunane. Samstundes vil ei slik samanslåing vere utfordrande for både dei små og for dei større kommunane.

Intensjonsavtalen vert lagt ved saka utan ytterlegare vurderingar frå rådmannen.

Folkemøter - informasjon – høyring av intensjonsavtale

Modalen kommune har informert om kommunereforma på eiga heimeside og med link til Nordhordland utviklingsselskap si heimeside. Lokalavisene har omtalt reformarbeidet og intensjonsavtalen på ein god måte. Under vegs har innbyggjarane i Modalen derfor fått god informasjon om saka gjennom desse kanalane.

I tillegg er det halde folkemøte om reforma i 2015 og den 12.04.2016 då intensjonsavtalen vart presentert. På dette møtet fekk også det nye ungdomsrådet i Modalen kome med sine refleksjonar til saka. På folkemøte var det stort frammøte med om lag 100 personar til stades.

Kommunestyret vedtok i møte den 10.03.2016 (KS 017/2016) å leggje intensjonsavtalen ut på høyring frå 15. mars til 15. april. Innkomne innspel til høyringa er lagt ved saka.

Kommunestyret vedtok i same møte også: «Modalen kommunestyre ynskjer å få førelagt ei sak om O-alternativet, dvs å halde fram som eigen kommune. Dette dokumentet skal vere ein del av prosessen med innvolvering av innbyggjarane, og O-alternativet vert òg presentert på folkemøtet, i dialogen med innbyggjarane og i folkerøysting.»

Rådmannen peika tidleg på at det var uråd å gjere ei fylldig utgreiing av O-alternativet så seint i prosessen slik kommunestyret her ba om. Rådmannen gav under folkemøte si vurdering av ulike utfordringar for Modalen om ein vel å stå aleine og gjennom leiargruppa er det gjennomført ei eigavurdering av ulike tenesteområde. I saksutgreiinga ovanfor er ulike utfordringar for dette alternativet også kommentert.

Folkerøysting

I samsvar med kommunestyrevedtak vart det halde folkerøysting i Modalen om saka den 23.05.16. Tilsvarande vart det halde folkerøysting same dag i Austrheim, Meland, Masfjorden og Gulen. I Lindås, Fedje og Radøy vart det gjennomført opinionsmålingar.

I Modalen var det høve til å røyste på følgjande alternativ:

- Modalen skal halde fram som eigen kommune
- Modalen skal gå inn i ein ny «Nordhordland kommune»
- Blank

Resultat av folkerøystinga

Frammøte:

74 % (216 røyster av 292 røysteføre). Også ungdomar mellom 16 og 18 år fekk røyste. Godt frammøte syner stort engasjement for saka mellom innbyggjarane. Det vart gjeve 58 førehandsrøyster og 158 røyster på valdagen.

Fordeling av røyster:

- Modalen aleine 207 røyster - 95.8%
- Modalen inn i «Nordhordland kommune» 8 røyster - 3.7 %
- Blank røyst 1 - 0.5 %

Alle folkerøystingar er rådgjevande. Med stort frammøte og unisont svar gjev dette likevel eit tydeleg råd til kommunestyret.

Resultat av folkerøystingar/opinionsundersøkingar i dei andre kommunane

Austrheim – fleirtal for å vera aleine, godt frammøte

Fedje – fleirtal om å vere aleine

Masfjorden - fleirtal om å vere aleine, godt frammøte

Meland – fleirtal om å vere aleine, lite frammøte

Gulen - fleirtal om å vere aleine, godt frammøte

Lindås – fleirtal om samanslåing

Radøy – fleirtal om samanslåing

Resultata indikerer at det kan gå mot ei samanslåing av Lindås, Radøy og Meland medan dei andre kommunane held fram som i dag. Vaksdal har også gjennomført ei folkerøysting der eit feirtal rår til at kommunen framleis er aleine.

Konklusjon

Etter ei litt nølande tilnærming til kommunestruktureforma har Modalen kommune no gjennomført ein grundig prosess med deltaking i konkrete forhandlingar og har føreteke ulike vurderingar i høve val av framtidsløysing for Modalen. Innbygjarmedverknaden har vore god. Gjennom ei rådgjevande folkerøysting er det gjeve eit tydeleg råd til kommunestyre.

Det er framleis mykje som ikkje er endeleg avklart med kommunereforma. Endringar av eigedomsskatt og oppgåvefordeling på ulike nivå er ikkje endeleg. Kva som vil skje med ulike interkommunale samarbeid om fleire samarbeidspartar slår seg saman må finna si løysing fram i tid.

Endringar i inntektsystemet slår ikkje vesentleg ut for økonomien til Modalen kommune no. Nye endringar og svikt i andre inntekter vil på kort sikt kunne verte ein større trussel og ei større økonomisk utfordring å handtere.

Pr i dag ser det ut til at ein del kommunar, i landet og truleg i Nordhordland, vil slå seg saman i 2020, men mange vil velje å halde fram som før. Om ein vel å vera aleine no eller slår seg saman med andre så vert det derfor uansett endringar og utfordringar som må møtast og taklast.

Resultata frå folkerøysting/opinionsundersøkingar i våre nærmaste samarbeidskommunar syner at

Modalen ikkje er aleine om å ønskje å halde fram som eigen kommune. Det gjer at 0-alternativet er lettare å handtere i komande år, enn om Modalen var den einaste som vel ei slik løysing.

Vedlegg:

Eigavurdering av tenesteområde - leiargruppa i Modalen

Kommunereforma - drøfting av strategiar og mandat for vidare prosess

2016 04 25 Notat - inntektssystem oppsumert konsekvens avtalen H, FrP og V

Notat - konsekvens nytt inntektssystem inkl endring utgiftutjevning

Avtale-inntektssystem-H-F-V 210416 (1)

Intensjonsavtale Nordhordland kommune 01.03.2016

Kommunestruktur høyring

Grensejustering høyring

Høyringsinnspel kommunestruktur

Høytingsinnspel til kommunestruktur

Høyringsinnspel kommunestruktur

Uttale intensjonsavtale Nordhordland kommune