



22614

F-sak 067/2014

k-sak 063/2014

Saksbehandler: Kitt Grønningsæter

Sakens hjemmelsgrunnlag:

Jnr. ref:

Arkiv:

Klageadgang: nei

Off. dok: ja

KOMMUNEREFORM: OPPSTART

Regjeringen presenterte i kommuneproposisjonen (Prop. 95 S) våren 2014 et opplegg for en kommunereform. Merknadene fra stortingsbehandlingen viser at reformen oppslutning fra et flertall i Stortinget. Kommunene har fått utredningsplikt i forhold til framtidig kommunestruktur og fylkesmennene er gitt et særlig ansvar for å igangsette prosesser i de ulike fylkene. KS vil også være en viktig bidragsyter i arbeidet.

Arbeidet med en kommunereform er igangsatt. Reformen ble varslet i Regjeringens tiltredelseserklæring og Regjeringen fremmet i forbindelse med kommuneproposisjonen et opplegg for reformen. I dette redegjøres for bakgrunn, målsettinger, prosessplan og virkemidler.

Formannskapet har drøftet kommunereform i sine møter 23. oktober og 6. november. Veileder Veien mot ny kommune er gjennomgått og KMDs faktabase nykommune.no er presentert. Det fremmes nå sak for kommunestyret med orientering om kommunereformen og videre prosess med omkringliggende kommuner.

BEGRUNNELSE FOR KOMMUNEREFORMEN

Dagens kommunestruktur ble i det alt vesentlige etablert på 1960-tallet basert på Scheikomiteens anbefalinger. Etter det ble noen få av de sammenslåtte kommunene delt igjen. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet har det vært sammenslåinger i en del større byområder. Etter årtusenskiftet har det vært syv frivillige kommunesammenslåinger. Den siste av disse er sammenslåingen av Bjarkøy og Harstad kommuner pr. 01.01. 2013. I dag er det 428 kommuner i Norge.

Regjeringen og stortingsflertallet begrunner kommunereformen med at kommunene de siste 50-årene har fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag kanskje de mest sentrale aktørene i løsningen av viktige samfunnsoppgaver. Det stiller store krav til kommunene. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsoppgaver i framtiden. Regjeringen peker spesielt på følgende utfordringer for kommunene på kort og lang sikt:

BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN

Siden 1970 har befolkningen i Norge økt med 1,2 millioner innbyggere / 32 %. Siden 1985 har veksten vært på 22 %. Denne veksten er imidlertid ujevnt fordelt både mellom landsdeler og i forhold til kommunestørrelse. Folketallet har økt betydelig i de største kommunene, mens kommuner under 4000 innbyggere har opplevd en sterk nedgang.

Alderssammensetningen varierer også mellom kommunene og med kommunestørrelse. I 1985 utgjorde antall innbyggere over 67 år om lag 16,5 % av befolkningen både i kommuner som nå har under 4000 innbyggere (gjennomsnitt) og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene. For Bergen og Oslo var andelen over 67 år redusert til vel 11 pst. i 2013, mens

gjennomsnittet for kommuner med under 4 000 innbyggere var økt til vel 18 pst. De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Denne utviklingen vil innebære en betydelig økning i andelen eldre i alle grupper av kommuner i tiårene framover. Det medfører igjen økte utgifter til blant annet pensjoner, helse og omsorg, og vil være en utfordring for offentlige budsjetter.

SENTRALISERINGEN

Siden den siste store endringen i kommunestrukturen på 1960-tallet har vi opplevd en betydelig sentralisering av befolkningen. Befolkningsveksten i byområdene er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen fortsette i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder rundt byene. Sentraliseringen vil har sett de siste 30 årene vil trolig fortsette. For distriktskommunene vil innvandring kunne bidra til å opprettholde folketallet, men prognosene er usikre.

En sterk driver for sentraliseringen er kunnskapssamfunnet. Utdanningsnivået i Norge har økt markant siden 1970. Andel med høyere utdanning i aldersgruppen 20-66 år utgjorde 30 % i 2012 mot 7,4 % i 1970. På landsbasis studerer over halvparten av studentene utenfor hjemfylket. Søkere utenfor universitetsfylkene er mest mobile, mens ungdom i fylker med universitet/store høyskoler med et bredt tilbud er minst mobile. Andelen kommunalt sysselsatte avtar med økende innbyggertall. I kommuner med under 3 000 innbyggere arbeider 27,6 % av de sysselsatte i kommuneforvaltningen, mens andelen i kommuner med over 50 000 innbyggere er 14,6 %.

Kommunikasjonene, både hva gjelder tradisjonell transportinfrastruktur og elektronisk, er langt bedre i dag enn for 50 år siden. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde. I 1990 jobbet 28 % i en annen kommune enn bostedskommunen. I 2012 var det tilsvarende tallet 34 %.

Den økte pendlingen har først og fremst gitt sterkere integrasjon mellom kommuner i allerede eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Sentraliseringen har samtidig medført færre innbyggere i de mest spredtbygde områdene i landet. Her har det også skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene. En slik vekst i tettstedene vil gi innbyggerne et større og bredere servicetilbud og dermed bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan opprettholdes.

MANGLENDE SAMSVAR MELLOM ADMINISTRATIVE OG FUNKSJONELLE INNDELINGER

Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer. Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å møte klima- og miljøutfordringene, sikre gode levekår og sosial inkludering samt bidra til et konkurransedyktig næringsliv. På alle disse områdene har kommunene i dag viktige oppgaver.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.

MANGE VIKTIGE OPPGAVER STILLER ØKTE KRAV TIL INNBYGGERNE

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var begrunnet i innføring av niårig skole for alle. De siste 50 årene har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. Eksempler på dette er:

- utvidelser av barnehagetilbudet
- tidligere skolestart
- universell videregåendeutdanning

- utvidelser av helse- og omsorgstilbudet
- kommunene har fått ansvar for sykehjem
- HVPU-reformen ga kommunene ansvaret for psykisk utviklingshemmede
- det er gjennomført handlingsplaner for pleie- og omsorgstjenester og opptrappingsplan for psykisk helse
- samhandlingsreformen fra 2012 forutsetter oppbygging av nye tilbud i kommunene
- gjennom folkehelseloven har kommunene fått et større og klarere ansvar for forebyggende arbeid
- PP-tjenesten er utvidet
- skolestart for seksåringer ble innført i 1997
- barnehagereformen med utbygging til full dekning er nylig avsluttet
- kunnskapsløftet stiller økte krav til skoleeierrollen og til systematisk arbeid med kvalitetsforbedringer
- barnevernstjenesten er blitt vesentlig utvidet de siste årene
- plan- og bygningsloven stiller i dag strenge krav til kommunene i forhold til prosedyrer som skal følges, helhetlig tenkning og samhandling med andre offentlige instanser, næringsliv og innbyggerne

Veksten må også ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsettings- og investeringsbehov for kommunesektoren. I 2012 sto kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen og sysselsatte om lag en femdel av alle yrkesaktive i landet. Aktiviteten i kommunesektoren målt ved endringer i sysselsettingen, produktinnsats og realinvesteringer har økt betydelig siden 1990.

ØKTE KRAV TIL KAPASITET OG KOMPETANSE

Veksten i oppgaver, flere rettighetsbaserte tjenester og befolkningsveksten har gjort kravene til kapasitet og kompetanse er betydelig skjerpet de siste 50 årene. Videre gjør den demografiske utviklingen at konkurransen om arbeidskraften vil øke i årene framover. Kommunene må konkurrere med andre samfunnssektorer om arbeidskraften.

UTFORDRINGER FOR LOKALDEMOKRATIET

Lokaldemokratiet er knyttet både til kommunens makt og myndighet og omfanget av reelle beslutninger i kommunen, men også til mulighet for innbyggerne til å påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres.

Regjeringen peker på at etter hvert som oppgavene og ansvaret for kommunene er blitt flere og mer komplekse har det vokst fram flere interkommunale selskaper og økt statlig styring av kommunene. Det pekes på at interkommunale selskaper minsker mulighet til folkevalgt styring og kontroll. Videre uttrykkes det også at for sterk statlig styring utfordrer lokaldemokratiet legitimitet i befolkningen. Regjeringen mener at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale selskaper og behovet for statlig styring.

REGJERINGENS MÅL FOR EN NY KOMMUNEREFORM

1) GODE OG LIKEVERDIGE TJENESTER TIL INNBYGGERNE

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) HELHETLIG OG SAMORDNET SAMFUNNSUTVIKLING

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i

kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) BÆREKRAFTIGE OG ØKONOMISK ROBUSTE KOMMUNER

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) STYRKE LOKALDEMOKRATIET OG GI STØRRE KOMMUNER FLERE OPPGAVER

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

PROSESS OG VIRKEMIDLER

ORGANISERING OG STØTTE TIL DE REGIONALE PROSESSENE

De regionale prosessene startet høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Fylkesmannen har fått ansvar for å igangsette de regionale prosessene. Departementet gir økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014. I Nordland er tilsetting gjort. Departementet ønsker at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS (Kommunesektorens organisasjon) regionalt.

ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Minimum 20 mill kroner. Maks 65 mill. kroner.

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20- 49 999 innbyggere	50- 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner. Støtten er differensiert etter innbyggertall i den nye kommunen. Maksimalt beløp er 30 millioner kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 mill.
15 000- 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000- 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. KS har utviklet en enkel modell

som viser økonomiske utslag av kommunesammenslåinger – gitt dagens inntektssystem. Modellen kan beregne utslag for sammenslåing av inntil sju kommuner og er oppdatert etter statsbudsjettet for 2015.

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

FREMDRIFTSPLAN OG MILEPÆLER

De regionale prosessene ledet av fylkesmennene startet høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Her vil det også være eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.

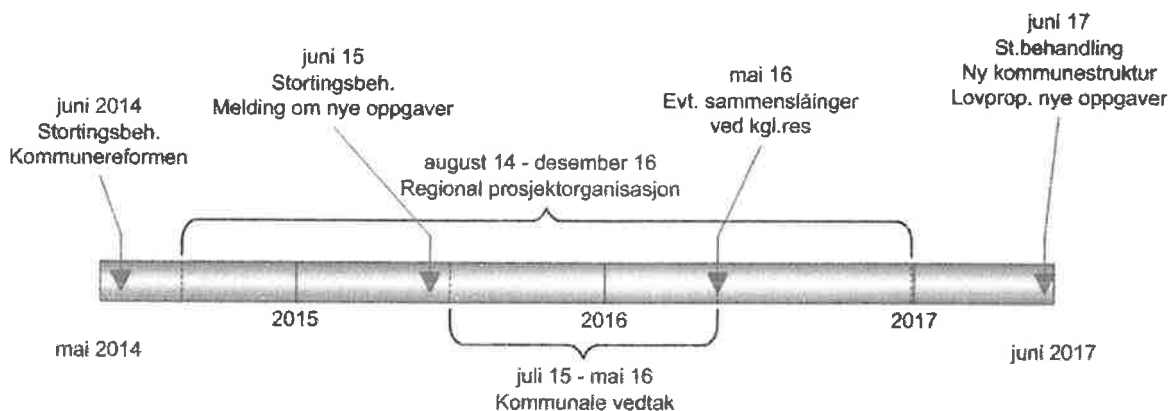
Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden

Løp 1: Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Løp 2: Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen. I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene. Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.



HJEMMEL OM PÅLAGT INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene (finnes i dag blant annet i plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven).

AVVIKLING AV SAMKOMMUNEN

Regjeringen tar sikte på å utvikle den muligheten for interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunen.

SAMMENSLÅINGSALTERNATIVER

Formannskapet har drøftet følgende alternativer til ny kommune:

1. Kystkommune med Nesna, Lurøy, Træna, Meløy
2. Kystkommune med Meløy
3. Bykommune med Rana
4. Nord-Helgeland med Rana, Lurøy, Træna, Nesna, Hemnes
5. Bestå som egen kommune

Ikke prioritert rekkefølge. Disse er basert på at kommunene blir enige om å utrede. Det kan komme kommuner til eller det kan gå ut kommuner.

ARBEIDSGRUPPE

Formannskapet har foreslått følgende arbeidsgruppe bestående av en representant fra hver liste:

- | | | |
|---------------------|--------------------|------------------------------|
| • Olav Terje Hoff | Senterpartiet | Formannskapet, ordfører |
| • Torsten Simonsen | Rødøy fellesliste | Formannskapet, varaordfører |
| • Jon Egil Johansen | Kystpartiet | Formannskapet, opinionsleder |
| • Linda Olsen | Stø kurs | Formannskapet |
| • Vidar Solheim | Fremskrittspartiet | |

FREMDRIFT

Ordfører, varaordfører, opposisjonsleder og rådmann har i høst deltatt på flere møter med Fylkesmannen, herunder på oppstartsmøte for alle regionrådene i Nordland, som observatør i Indre Helgeland regionråd og Salten regionråd, samt som medlem i Helgeland Regionråd. Rødøy var også med som observatør i felles kommunestyremøte i V-HALD kommunene hvor Fylkesmannen, statssekretær fra KMD og fylkesrådsleder deltok.

En videre fremdriftsplan vil med bakgrunn i regjeringens overordnede plan kunne se ut som følger:

- Den enkelte kommune avklarer innen første kvartal 2016 om de ønsker å inngå i en felles kommune basert på de utredninger og drøftelser som har vært mellom kommunene i perioden høsten 2014 – første kvartal 2016.
- Innen utgangen av juni 2016 fremmes søknad om kommunesammenslåing
- Ny kommune vedtas som del av en samlet proposisjon om ny kommunestruktur våren 2017
- En felles kommune etableres 01.01. 2020 med lokalvalg til de nye kommunene høsten 2019
- En mer detaljert prosessplan og organisering fastsettes våren 2015 når det er avklart hvilke kommuner som vil delta i den videre prosess, jfr. punkt 2.

KOMMUNIKASJON

Departementet har utarbeidet et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemninger.

Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune til informasjon og høring av innbyggerne. Kommunene velger selv om de vil bruke spørreundersøkelsene eller ha folkeavstemninger, eller gjøre begge deler. Det er viktig at innbyggerne blir hørt. Rødøy kommune har allerede informert innbyggerne om prosessen vi skal gjennom, i anledning folkemøter om kommuneplanens samfunnsdel.

RÅDMANNENS INNSTILLING

1. Rødøy kommune utreder følgende alternativer til ny kommune:
 - A. _____
 - B. _____
 - C. _____
 - D. _____
 - E. _____

2. Følgende arbeidsgruppe nedsettes:
 - A. _____
 - B. _____
 - C. _____
 - D. _____
 - E. _____

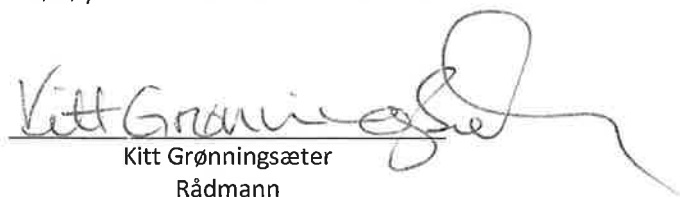
3. En mer detaljert prosessplan og organisering fastsettes våren 2015 når det er avklart hvilke kommuner som vil delta i den videre prosess, jfr. punkt 1.

4. Rødøy kommune avklarer innen første kvartal 2016 om de ønsker å inngå i en felles kommune basert på de utredninger og drøftelser som har vært mellom kommunene i perioden høsten 2014-første kvartal 2016.

5. Kommunestyret skal holdes løpende orientert om prosessen.

6. Innbyggerne skal høres og involveres bredt i prosessen.

Rødøy kommune 17. november 2014


Kitt Grønningsæter
Rådmann

Utskrift av møteprotokoll

for Rødøy formannskap i møte torsdag den 27. november 2014

Av 5 medlemmer var 5 tilstede (medregnet møtende varamedlemmer).

Sak 067/2014: KOMMUNEREFORM: OPPSTART

Jfr. saksutredning 22614

Rådmannens innstilling:

1. Rødøy kommune utreder følgende alternativer til ny kommune:
 - A. _____
 - B. _____
 - C. _____
 - D. _____
 - E. _____
2. Følgende arbeidsgruppe nedsettes:
 - A. _____
 - B. _____
 - C. _____
 - D. _____
 - E. _____
3. En mer detaljert prosessplan og organisering fastsettes våren 2015 når det er avklart hvilke kommuner som vil delta i den videre prosess, jfr. punkt 1.
4. Rødøy kommune avklarer innen første kvartal 2016 om de ønsker å inngå i en felles kommune basert på de utredninger og drøftelser som har vært mellom kommunene i perioden høsten 2014 – første kvartal 2016.
5. Kommunestyret skal holdes løpende orientert om prosessen.
6. Innbyggerne skal høres og involveres bredt i prosessen.

Forslag fra Torsten Simonsen:

Nytt punkt 1:

Rødøy kommune utreder følgende alternativer til ny kommune:

- A. Kystkommune med Nesna, Lurøy, Træna, Meløy
- B. Kystkommune med Meløy
- C. Nord-Helgeland med Rana, Lurøy, Træna, Nesna, Hemnes
- D. Bestå som egen kommune

Nytt punkt 2:

Følgende arbeidsgruppe nedsettes med åpning for justeringer etter kommunevalget:

- | | | |
|--|--------------------|-----------------------------|
| A. Olav Terje Hoff | Senterpartiet | Formannskapet, ordfører |
| B. Torsten Simonsen | Rødøy fellesliste | Formannskapet, varaordfører |
| C. Jon Egil Johansen
opposisjonsleder | Kystpartiet | Formannskapet, |
| D. Linda Olsen | Stø Kurs | Formannskapet |
| E. Vidar Solheim | Fremskrittspartiet | |

Vedtak:

1. Rødøy kommune utreder følgende alternativer til ny kommune:
 - A. Kystkommune med Nesna, Lurøy, Træna, Meløy
 - B. Kystkommune med Meløy
 - C. Nord-Helgeland med Rana, Lurøy, Træna, Nesna, Hemnes

Utskrift av møteprotokoll

for Rødøy formannskap i møte torsdag den 27. november 2014

Av 5 medlemmer var 5 tilstede (medregnet møtende varamedlemmer).

2. D. Bestå som egen kommune
Følgende arbeidsgruppe nedsettes med åpning for justeringer etter kommunevalget:
 - A. Olav Terje Hoff Senterpartiet Formannskapet, ordfører
 - B. Torsten Simonsen Rødøy fellesliste Formannskapet, varaordfører
 - C. Jon Egil Johansen Kystpartiet Formannskapet, opposisjonsleder
 - D. Linda Olsen Stø Kurs Formannskapet
 - E. Vidar Solheim Fremskrittspartiet
3. En mer detaljert prosessplan og organisering fastsettes våren 2015 når det er avklart hvilke kommuner som vil delta i den videre prosess, jfr. punkt 1.
4. Rødøy kommune avklarer innen første kvartal 2016 om de ønsker å inngå i en felles kommune basert på de utredninger og drøftelser som har vært mellom kommunene i perioden høsten 2014 – første kvartal 2016.
5. Kommunestyret skal holdes løpende orientert om prosessen.
6. Innbyggerne skal høres og involveres bredt i prosessen.

Enstemmig.

Rett utskrift

Rødøy kommune, rådmannskontoret den 27.11.14.

Else Uran
Else Uran, ktrfullm