

Utfordringsdokument: Ein ny og større kommune i Sogn og Fjordane?

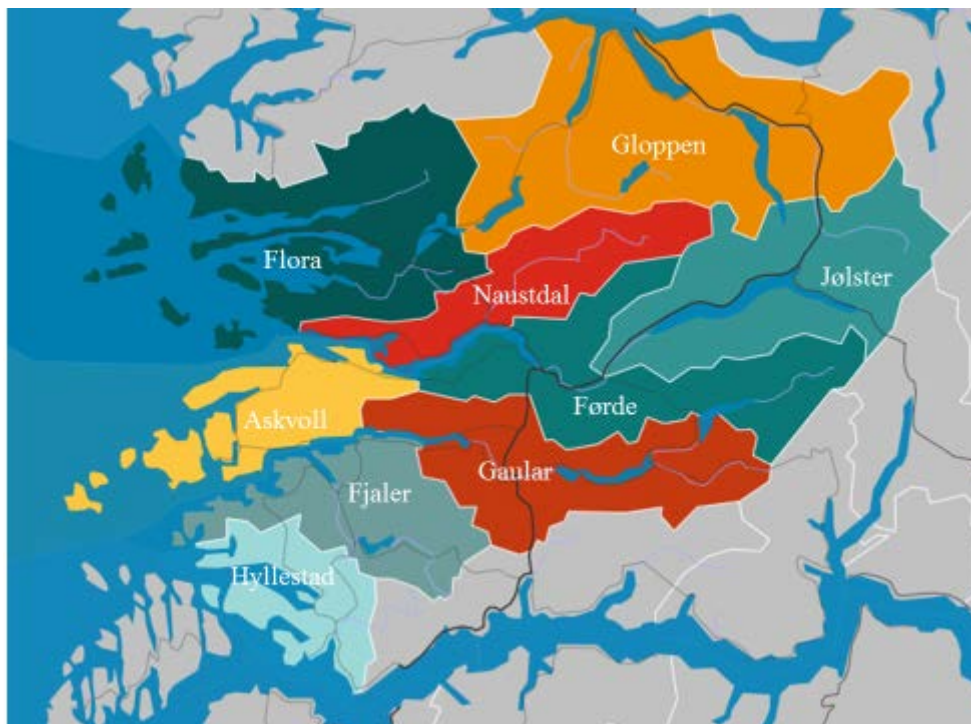
*Utfordringane
Utgreiingsprogram
Intensjonsavtalar*

Innhald:

1.	Bakgrunn	3
	Overordna rammer.....	3
	Nye oppgåver.....	4
	Prosess.....	4
	Lokale vedtak	4
	Fase I.....	5
	Vegen vidare.....	5
2.	Kven skal vere med vidare?	7
	Realisme og forplikting	7
	Alternativa.....	7
	Tilråding	7
3.	Utfordringane	9
	Mål	9
	Reformbehovet.....	9
	Aktiv samfunnsutviklar?.....	9
	Sysselsetting og næringsstruktur	10
	Oppgåver	12
	Tenestetilbodet	14
	Kompetanse	15
	Politisk og administrativ styring.....	16
	Interkommunal samarbeid	17
	Tilsette og medråderetten.....	18
	Teknologi	18
	Økonomisk status.....	18
	Økonomiske konsekvensar.....	20
	Innbyggjardialog og brukarmedverknad	22
4.	Utgreiingsprogram	23
	Tilråding	23
5.	Intensjonsavtalar	25
	Røynsler frå andre.....	25
	Tilråding	25
6.	Figurar og tabellar	27
7.	Vedlegg	28
	Mandatet.....	28

1. Bakgrunn

Ni av kommunane i Sogn og Fjordane har vedteke å starte ei prosess for å slå seg saman til ein ny og større kommune, med verknad frå 1.1.2020. Prosessen er viktig for innbyggjarane, næringslivet, 3. sektor, politikarar, tilsette og administrasjonen og for å få fram eit meir slagkraftig fylke. Kommunane har eit samla folketal på litt under femti tusen innbyggjarar. Det er nesten halve fylket i folketal og litt over ein firedel av arealet. Men det er også 140 km mellom Hyllestad i sør til Florø i nord.



Figur 1: Dei ni kommunane

Løysinga vil utfordre mellomnivået (fylkeskommunen) og dei andre kommunane i fylket.

Overordna rammer

Regjeringa sin politikk

Regjeringa vil spreie makt, minke statleg detaljstyring og byggje samfunnet nedanfrå gjennom å gje meir handlingsrom til einskildmenneske, familiar, lokalsamfunn og verksemdar. Regjeringa vil òg gje meir makt og mynde til meir robuste kommunar.

Regjeringa vil satse vidare på kommunane og styrke velferdstenestene der folk bur.

Grunnlaget for reforma er *nærleiksprinsippet*; å legge oppgåver og avgjerder så nær dei det gjeld som råd og tru på det lokale folkestyret. Regjeringa ynsker å gje kommunane fleire oppgåver.

Kommunereforma er ei reform for styrka lokaldemokrati, betra tenestetilbod og meir rettsriktig og effektiv forvaltning. Ei fornuftig inndeling vil sikre og vidareutvikle framtidige velferdstenester og ein god og heilskapleg lokal samfunnsutvikling. Eit sentralt utgangspunkt er å forenkle, fornye og betre styringa av og i kommunane.

Stortinget sine rammer

Stortinget vedtok 18. juni 2014 å gjennomføre ei kommunereform i Noreg. Stortinget si handsaming synte at det er fleirtal for reforma. Det var brei politisk semje om at det er

naudsynt med endringar i kommunestrukturen, måla for reforma og at prosessen skal starte opp hausten 2014. Det er òg semje om dei økonomiske verkemidlane.

Ny struktur skal vere på plass seinast 1. januar 2020.

Nye oppgåver

Ekspertutvalet

Regjeringa sitt ekspertutval¹ (Vabo-utvalet) har lagt fram to rapportar:

- «*Kriterier for god kommunestruktur*», 31. mars 2014
- *Sluttrapport, 1. desember 2014 (med framlegg om nye oppgåver)*

Som lekk i reforma kjem det ei *melding* til Stortinget om nye oppgåver våren 2015.

Proposisjonen om oppgåvene kjem etter planen våren 2017, samstundes med proposisjonen om ny kommunestruktur.

Prosess

Regjeringa legg stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til eit breitt politisk samarbeid.

Kongen i statsråd har mynde til å vedta samanslåingar når kommunane er samde.

Departementet har lagt til rette for to løp. Dei kommunane som gjer vedtak om å slå seg saman våren/hausten 2015 kan gjere det ved kongeleg resolusjon med verknad anten frå 1. januar 2017 eller 2018. Med framdriftsplanen i mandatet, er ikkje dette aktuelt for dei ni kommunane.

Hovudløpet er aktuelt. Det er ein proposisjon om heilskapleg struktur frå regjeringa til Stortinget våren 2017. Departementet legg til grunn at samanslåingane som eit utgangspunkt vert sett i verk seinast 1. januar 2020.

Plikt til å greie ut

Fleirtalet i Stortinget sin kommunal- og forvaltingskomité understreka i si handsaming at det er eit utgreiingsansvar for alle kommunar².

Informasjon

Departementet har laga ei nettside med informasjon; www.kommunereform.no. Her ligg ein rettleiar og eit nettbasert utgreiingsverktøy; www.nykommune.no. Dokumenta har samla mange fakta og gode råd om prosessen og utgreiingane.

Fylkesmannen og KS har òg nyttig informasjon på sine nettsider.

Lokale vedtak

SiS-kommunane³

Eit felles formannskapsmøte mellom SiS-kommunane Flora, Naustdal, Førde, Jølster og Gaular 23. og 24. september 2014 laga mandatet for gjennomføringa av reforma. Mandatet ligg som vedlegg på side 27. Framdrifta, styringa og premissane for deltakinga går fram av mandatet.

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/id751059/>

² *Inst. 300 S (2013–2014)*

³ *Samarbeidsforum i Sunnfjord*

Dei fem kommunestyra i SiS slutta seg til mandatet utover hausten 2014. Nokre av kommunane har òg andre alternativ dei ynsker å greie ut. I mandatet er det opna for at andre kommunar som ynsker å vere med hadde frist til 1. desember 2014. Fellesskapet skal ta stilling til kven som eventuelt deltek innan 31.1.15.

Nye deltakarar?

Kommunane Gloppen, Fjaler, Askvoll og Hyllestad vedtok innan fristen å be om å få delta. Dei vurderer òg andre alternativ.

Formelt er dei ikkje med før SiS-kommunane har invitert dei inn og dei har slutta seg til mandatet. Dei har følgd prosessen med observatørstatus frå 25. november 2015.

Fase I

Styringsgruppa (ordførarane i kommunane) hadde møte i Førde 25. november 2014. Der deltok òg ordførarane, rådmennene og nokre kommunalsjefar i dei fire nye kommunane som observatørar.

Lokal prioritering

Styringsgruppa etablerte den dagen to administrative arbeidsgrupper med føremål å gjennomføre strategiske analyser⁴, skissere dei viktigaste utfordringane, legge fram utkast til utgreiingsprogram og tilrå tema for intensjonsavtalar. Den 8. januar drøfta arbeidsgruppene for dei ni kommunane og prosessleiarane seg fram til felles strategiske analyser av eitt, stort alternativ for alle ni kommunane.

Rammene vart såleis lagt for eit nytt felles formannskapsmøte i januar 2015. Dette utfordringsdokumentet er skriva av dei to eksterne prosessleiarane; Jan Øhlckers og Oddvar Flæte.

Dokumentet gir oversyn over prosessen og dei utfordringane kommunane no står framfor. Det har difor mange spørsmål og få svar. Det er tre tilrådingar; Kven skal vere med vidare? (s. 7), Utgreiingsprogram (s. 23) og Intensjonsavtalar (s. 25).

23. januar 2015 skal referansegruppa (alle formannskapa og representantar for dei tilsette) handsame utfordringsdokumentet. Det er deretter rådmennene i kvar kommune som tilrår:

- *Vidare deltaking i prosessen*
- *Eit utgreiingsprogram (internt og eksternt)*
- *Tema for intensjonsavtalar (politisk og administrativt)*

Kvart kommunestyre skal snarast råd handsame konklusjonane frå møtet.

Vegen vidare

Det er planlagt eit eventuelt nytt felles formannskapsmøte i løpet av våren 2015.

I mandatet går det dessutan fram at kvar kommune innan 1. juli 2015 skal ha laga :

- *Ein analyse som syner utfordringsbilete for seg og aktuelle samanslåingskandidatar og drøfte dette*
- *Føre opp alle samarbeidstiltak som dei har med andre kommunar*

Kommunestyra skal òg innan den tid ha gjort vedtak om:

- *Innbyggjarhøyring*

⁴ SWOT – styrke, svakheiter, moglegheiter, truslar

- *Kva oppgåver dei meiner det er naturleg å ta med seg inn i ein ny kommunestruktur*
- *Kva kommunar dei eventuelt ønskjer å slå seg saman med*

2. Kven skal vere med vidare?

Realisme og forplikting

Kommunane må no snevre inn alternativa. Der ein har gjort seg opp meining om at ein vil noko anna enn det store alternativet, bør ein ta konsekvensen av det. Det vil da kunne førast meir reelle debattar.

Dersom det alt er eit klart fleirtal for å halde fram som no eller prioritere andre alternativ, bør vedtak om det ligge føre innan 1. februar 2015.

Innan same tid, må SIS-kommunane ta stilling til kven dei ønskjer å ha med vidare av dei som nå har observatørstatus.

Tilskottet frå fylkesmannen til utgreiingar krev gjensidige kommunestyrevedtak om konkret samarbeid med andre kommunar om prosessen. Når utgreiingane startar vil ressursbruken auke monaleg. Administrasjonane vil neppe ha kapasitet til å handtere ei rad med alternativ samstundes. Det vil heller ikkje vere mogeleg, eller vekke tillit, å tinge fram intensjonsavtalar med mange alternativ.

Men det vil framleis vere mogeleg å skifte meining. 1. juli 2015 skal kommunestyra gjere vedtak om kven dei vil slå seg i saman med, slik at det er kjent før innbyggjarane vert høyrde.

Endeleg, bindande vedtak skal fyrst ligge føre 1. juli 2016.

Alternativa

Arbeidet starta med dei fem SiS-kommunane. I mandatet går det fram:

«Kommunane Flora, Naustdal, Førde, Gaular og Jølster er samde om å gjennomføre prosessen så langt som mogeleg.

Eventuelle andre kommunar som ønskjer å vere med, har frist til 1.12.14. Fellesskapet vil ta stilling til kven som eventuelt deltek innan 31.1.15.»

Så langt er det skissert 3 alternativ:

- *Liten (Gaular, Førde, Jølster og Naustdal)*
- *SiS (Liten og Florø)*
- *Stor (SiS, Gloppen, Askvoll, Fjaler og Hyllestad)*

Fleire andre kombinasjonar er drøfta undervegs.

I mandatet frå SIS går det òg fram at kommunestyra innan 31. januar 2015⁵ skal ha gjort vedtak om:

- *Dei ønskjer å gå vidare med prosessen med dei andre i samarbeidet*
- *Andre kommunar skal få delta i samanslåingsprosessen*
- *Drøfte kva oppgåver dei vil at ein ny storkommune skal ha*

Kommunane som skal vere med vidare, må slutte seg til mandatet med premissar, framdrift osv. (med eventuelle justeringar).

Tilråding

Framdrifta føreset at kommunane no bør ta stilling om dei vil vere med vidare.

⁵ Vert truleg ikkje klar for alle før medio februar.

Tilråding:

- a) Kommunane Flora, Naustdal, Førde, Gaular, Jølster, Florø, Gloppen, Askvoll, Fjaler og Hyllestad slutter seg til Mandatet for kommunereform i Sunnfjord og deltek med fulle rettar og plikter i utgreiingsprogrammet og tinging om intensjonsavtalar.
- b) Styringsgruppa har ansvar for å samordne utgreiingane og tingingane om intensjonsavtalar for så å legge fram eit felles framtidsbilete og ei samla vurdering innan 1. juli 2015.

3. Utfordringane

Mål

Stortinget har slutta seg til målet for reforma:

- *Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane*
- *Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomisk robuste kommunar*
- *Styrka lokaldemokrati*

og at det skal vere førande for kommunane sitt arbeid med reforma.

Reformbehovet

Regjeringa har i kommuneproposisjonen⁶ slik grunngjeving for reforma:

- *Befolkningsutviklinga*
- *Sentralisering*
- *Manglande samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelingar*
- *Mange og viktige oppgåver stiller auka krav til kommunane*
- *Auka krav til kapasitet og kompetanse*
- *Utfordringar for lokaldemokratiet*
- *Interkommunalt samarbeid*
- *Auka statleg detaljstyring*

Aktiv samfunnsutviklar?

Kommunane er i aukande grad påverka av nasjonale og globale utfordringar. Demografi og kommunikasjonar har endra dei funksjonelle samfunnsutviklingsområda. Struktura er i liten grad endra i takt med denne utviklinga. Dei fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområda dekkjer i dag fleire kommunar.

Rolla som aktiv samfunnsutviklar vert utfordra av den sterke sentraliseringskrafta i offentleg og privat sektor. Det gjeld busetnad, sysselsetting og tenestetilbod. Ein ny og større kommune kan truleg betre fyller rolla og stå sterkare rusta som motvekt mot utflytting og sentralisering.

Små kommunar har problem med å fyller rolla. Innovasjon, næringsutvikling, tettstadutvikling og auka attraktivitet krev kompetanse og kapasitet. Evna til å etablere møteplassar, partnerskap og samhandling med eit breitt spekter av aktørar på ulike nivå vert utfordra.

Sentrale spørsmål kan vere:

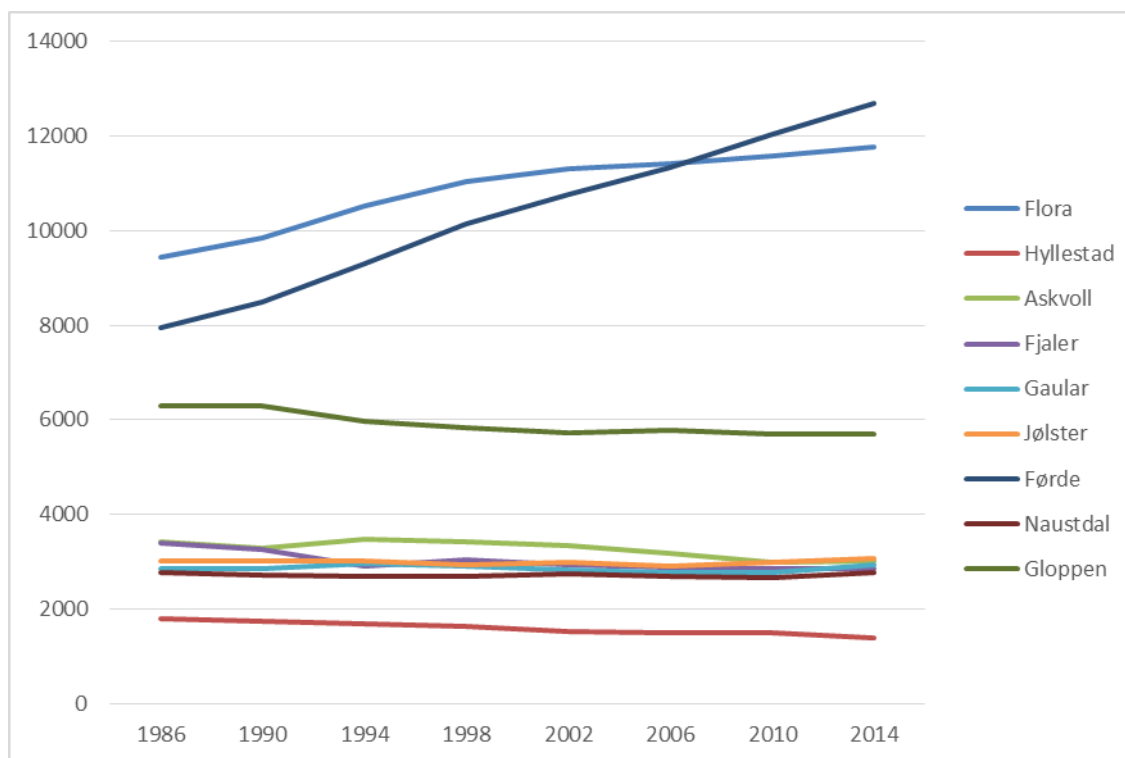
- *Korleis kan ein kommunesamanslåing påverke rolla som utviklingsaktør, og kva vinster vil det vere mogeleg å realisere?*
- *Kva oppgåver og utfordringar krev felles løysningar på tvers av kommunegrensene?*
- *Kva føremoner gir færre kommunegrensar i planlegging av ei langsiktig og heilskapleg utvikling?*
- *Reduserer ein samanslått kommune behovet for interkommunalt plansamarbeid?*

⁶ Prop. 95 S (2013–2014)

- *Korleis er inn- og utpendlingsmønsteret i regionen og mellom samanslåingskandidatane?*
- *Gir samanslåing betre kapasitet til å drive innovasjonarbeid?*
- *I kva grad er det skilnad mellom kommunane i synet på framtidig utvikling, og kva er eventuelt desse skilnadene?*

To «motorar» i regionen.

Førde og Flora har auke i folketal, medan dei andre stort sett har hatt jamn nedgang over lang tid. Det har likevel vore ei viss betring i fleire av kommunane det siste 10-året.



Figur 2: Folketalsutviklinga (Kjelde: SSB)

Ein ny kommune kan utvikle seg til eit nytt, sterkt vekst- og regionsenter mellom Bergen og Ålesund. Den nasjonale satsinga på E39 vil gje heilt nye reisetider frå Kristiansand til Trondheim. Her vil det vere mogleg å skape tyngre fagmiljø og samordne næringslivssatsinga betre enn i dag.

Syssetting og næringsstruktur

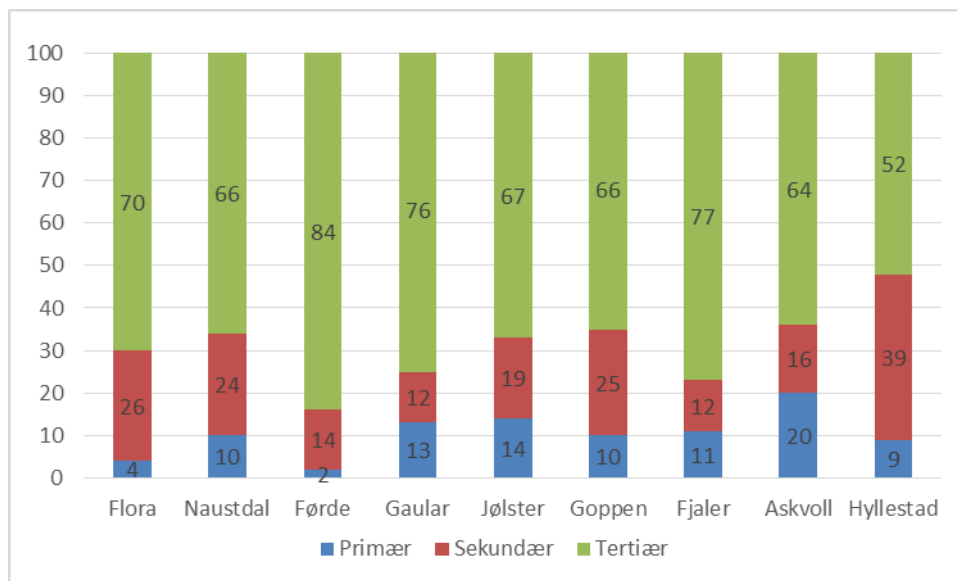
Regionen har samla folketalsvekst, låg arbeidsløyse, variert næringsliv og god arbeidsmarknadsintegrasjon. Den er samstundes prega av svak vekst utan innvandring, desentralisert senterstruktur og spreidd busetnad.

Næringsstruktur

Næringsstrukturen er ulik. I dei største senterkommunane står tertiærnæringane sterkt, medan primærnæringane pregar dei mindre utkantkommunane. Samla er strukturen mykje lik fylket sin og skil seg markert frå landsgjennomsnittet.

Førde har mange fylkeskommunale og statlege arbeidsplassar (sjukehus, Lotteri- og Stiftelsestilsyn mm.) med krav til høg kompetanse. Dette er mykje av forklaringa bak den høge innpendlinga frå nabokommunane.

Samla gir dette ein komplementaritet som kan gje eit styrka fellesskap.



Figur 3: Prosent sysselsette i den ulike næringane i kommunen. 2013 (Kjelde: SSB)

Pendling

Parallelt med sentraliseringa er transportinfrastrukturen bygd ut. Folk og føretak har større rekkevidde. Det er meir pendling på kryss og tvers, og ikkje berre inn til dei sentrale tettstadane. Det er stor skilnad mellom kommunane når det gjeld eigendekking av arbeidsplassar.

Samla pendling inn og ut av regionen er stor. Detaljane går fram av kommunereformrapporten på departementet si nettside.

Internpendlinga mellom dei ni kommunane er òg stor. Særleg stor er innpendlinga til Førde.

Tabell 1: Pendling mellom dei ni kommunane, inn og ut (Kjelde: 2013 SSB)

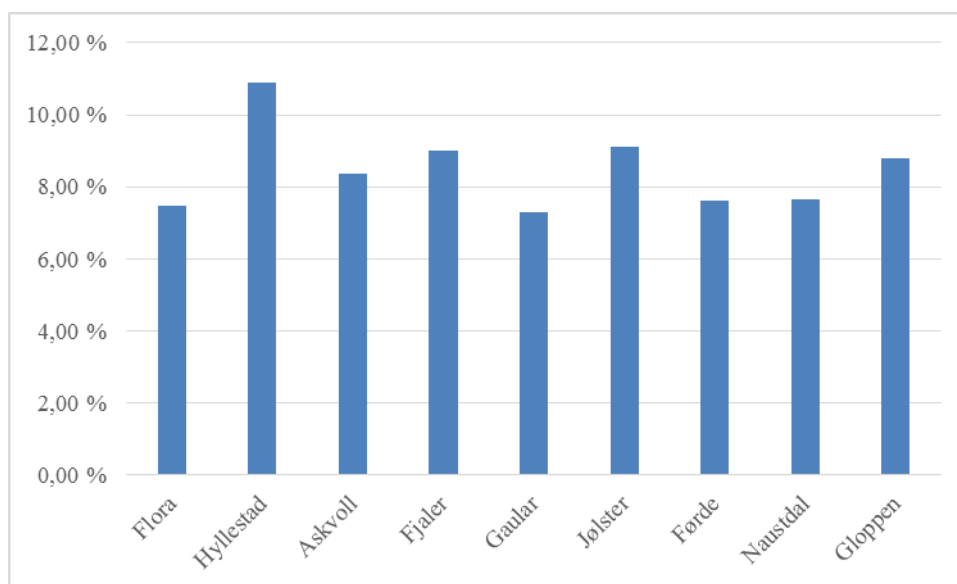
Frå	Til									Inn	Sysselsette
	Flora	Hyllestad	Askvoll	Fjaler	Gaular	Jølster	Førde	Naustdal	Gloppen		
Flora		15	16	11	10	18	121	77	28	296	4 978
Hyllestad	0		17	56	4	0	6	3	0	86	506
Askvoll	1	2		25	1	1	11	0	2	43	1 019
Fjaler	5	49	41		22	23	53	12	2	207	1 014
Gaular	3	1	15	16		13	143	9	7	207	690
Jølster	2	2	4	2	5		88	9	62	174	814
Førde	349	33	183	104	600	579		690	109	2 647	5 903
Naustdal	24	0	3	1	4	2	83		1	118	513
Gloppen	18	1	1	0	2	45	18	6		91	2 422
Ut	402	103	280	215	648	681	523	806	211	3 869	17 859

Den auka pendlinga har ført til sterkare integrasjon i eksisterande bu- og arbeidsmarknads-regionar. Sentraliseringa har samstundes ført til færre innbyggjarar i dei mest griskrendte områda.

Det har skjedd ein regional sentralisering med vekst i dei to store tettstadane.

Kommunalt tilsette

Samla har den nye kommunen 3 740 årsverk eller 8 % av innbyggjartalet. Det er ein samanheng mellom tal kommunalt tilsette pr. innbyggjar og kommunestorleik.



Figur 4: Kommunale årsverk i prosent av innbyggjartal, 2013 (Kjelde: SSB)

Oppgaver

Kommunane har fire rollar:

- *Tenesteyting*
- *Myndeutøvar*
- *Samfunnsutviklar*
- *Demokratisk arena*

Dei nye oppgåvene er ikkje kjent. Meldinga til Stortinget våren 2015 vil klargjere noko, men endeleg avgjer skjer fyrst parallelt med proposisjon om heilskapleg kommunestruktur frå regjeringa til Stortinget våren 2017.

Kriteria

I Ekspertutvalet sin fyrste rapport vert det tilrådd ti kriteria⁷ for god kommunestruktur, retta mot kommunane:

- *Tilstrekkeleg kapasitet*
- *Relevant kompetanse*
- *Tilstrekkeleg distanse*
- *Effektiv tenesteproduksjon*
- *Økonomisk soliditet*
- *Valfridom*
- *Funksjonelle samfunnsutviklingsområde*
- *Høg politisk deltaking*
- *Lokal politisk styring*
- *Lokal identitet*

To kriteria er retta mot staten:

- *Brei oppgåveportefølje*
- *Statleg rammestyling*

⁷ Nærare om kriteria i proposisjonen, kapittel 4.5.1.

Struktur

Utvalet si tilråding for god kommunestruktur er:

- *Kommunane bør ha minst 15.000–20.000 innbyggjarar for å sikre ei god oppgåveløysing*
- *Kommunestrukturen bør i større grad nærma seg dei funksjonelle samfunnsutviklingsområda*
- *Staten bør redusere detaljstyringa, og ordningar for politisk deltaking bør vidareutviklast for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer*

Regjeringa meiner det ikkje er naturleg å stille eit absolutt krav til innbyggjartal.

Modellar

Utvalet har vurdert tre framtidige kommunemodellar. Utvalet går gjennom føremoner og ulemper ved disse modellane:

- *Å vidareføre generalistkommuneprinsippet med kommunar som har 15.-20.000 innbyggjarar*
- *Storkommunar med fleire oppgåver som inngår i fylkeskommunane/regionane*
- *Storkommunar med Oslo-status*

Utvalet har ikkje konkludert. Årsaka er m.a. at fylkeskommunen si rolle ikkje er avklara.

Tilrådingane frå utvalet utfordrar likevel generalistkommuneprinsippet. Det vert opp til eit skilje mellom dei større byregionane og resten av landet. M.a. NHO har gått inn for ei slik løysing og lagt fram ti argument for større kommunar⁸

Mogelege oppgåver

Utvalet har kome med indikasjonar på kva som bør vere dei nye oppgåvene.

Dei meiner kommunar med minst 100.000 innbyggjarar, og som utgjer eit funksjonelt samfunnsutviklingsområde, kan overta følgjande oppgåver:

- *Vidaregåande opplæring*
- *Kollektivtransport*
- *Fylkesveier*

Kommunar med minst 15.-20.000 innbyggjarar kan overta:

- *Habilitering og rehabilitering*
- *Hjelpemiddel til personar med nedsett funksjonsevne*
- *Barnevernsinstitusjonar og fosterheimar*
- *Arbeidsmarknadstiltak i skjerma sektor*
- *Verkemiddel for lokal nærings- og samfunnsutvikling*

Utvalet meiner at ansvaret for psykisk helsevern og rusbehandling ikkje bør over til kommunane. Dei vurderer at spesialiserte tenester innan rus og psykisk helse bør ligge hos helseføretaka.

⁸ <https://www.nho.no/arskonferansen-2015/forsiden/nyhetsarkiv/10-gode-grunner-for-storre-kommuner/>

Tenestetilbudet

Rettleiaren nemner nokre av spørsmåla som reiser seg. M.a. gjeld det vurdering av tenestene med omsyn til kvalitet, kompetanse, tilgjenge, rekruttering, stordriftsføremoner og effektivisering:

- *Korleis vert den demografiske utviklinga fram mot 2040?*
- *Kva vert arbeidskraftbehovet og rekrutteringa i dei ulike tenestene framover?*
- *Korleis vil ein eventuell kommunesamanslåing kunne påverke djupne og breidde i tenestetilbudet?*
- *Korleis organisere tenestene i ein større kommune?*
- *Kva tenester vil ha same lokalisering som no, og kva tenester er det aktuelt å samlokalisere for å skape sterkare, betre og meir effektive fagmiljø?*
- *Kva vil ein større kommune ha å sei for innbyggjarane sin tilgjenge til dei ulike tenestene?*

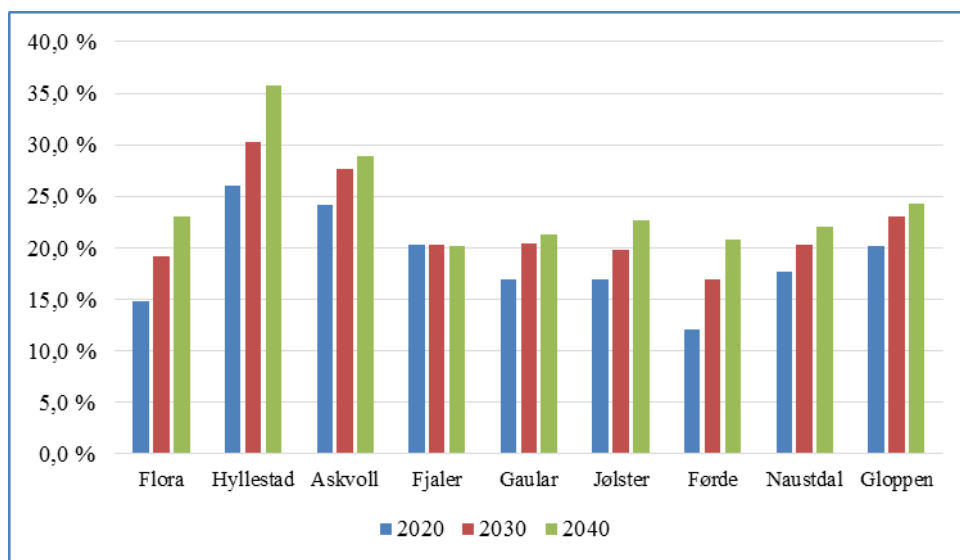
Svak folkevekst og ein aldrande befolkning

SSB sin prognose⁹ fram mot 2040 syner at den nye kommunen vil ha moderat folketalsvekst, stabilt tal unge, svak relativ nedgang yrkesaktive og raskt aukande tal eldre.

Tabell 2: Folketalsutvikling (Prognose SSB, middels nasjonal vekst MMMM)

	2020	2030	2040
Folketal	47 523	49 802	51 388
% eldre over 67 år	16,4 %	20,0 %	22,7 %
% unge til 17 år	22,2 %	22,4 %	22,3 %
% 20 - 66 år	55,2 %	55,1 %	54,9 %

Prognosen er særleg negativ for kommunane Hyllestad og Askvoll med folketalsnedgang, stor nedgang i yrkesaktive og dramatisk auke i tal eldre over 67 år.



Figur 5: Prosent eldre over 67 år fram til 2040 (Prognose SSB, middels nasjonal vekst MMMM)

Med unntak av Fjaler, vil alle kommunane relativt sett få stor auke i eldre over 67 år.

⁹ Med basis i folketallet 1. januar 2014

Tenester som no?

Kommunen må alltid tilpasse tenestene til innbyggjarane, både i struktur, organisering og geografi. Innbyggjarane skal ha eit godt og likeverdig tilbod, uavhengig av kor dei bur.

Den nye kommunen må ta avgjerd om kor desentralisert tenestetilbodet skal vere og om det vil vere føremålstenleg å innføre avstandskriteria for nokre tenester. Det er likevel venta at fyrstelinetenestene i stor grad kjem til å bli lokalisert som i dag, dvs. der folk bur. Eller som det var formulert i Vestfold: Innbyggjarane i den nye kommunen vil forvente å få bu der dei vil og få kommunale tenester der dei bur¹⁰.

Ressursfordelinga mellom sektorane vert likevel utfordra. Særleg gjeld det trongen for auka kapasitet i eldreomsorga.

Kompetanse

Kommunane har god kultur for samarbeid. Det er etablerte nettverk på mange fagområde. Det er likevel venta noko motstand mot samling av tenester og fagmiljø i ein storkommune og samarbeidsutfordringar pga. ujamn kommunestorleik.

Fagleg forsvarleg?

Innbyggjarane og næringslivet skal ha rettsriktige avgjerder og lik handsaming. Dei føreset upartisk og effektiv sakshandsaming. Teieplikt og anonymitet er meir krevjande i mindre einingar. Det krev òg relevant og tilstrekkeleg kompetanse i kommunen. Mindre einingar har etter kvart problem med å sikre både breidde og djupne i kompetansen.

Rettstryggleik

Vert rettstryggleiken betre i ein større kommune? Korleis kan ein ny kommune etablere system for eigenkontroll som kan redusere statlege tilsyn?

Kvalitet

Auka krav til kommunen som myndeutøvar kjem med fleire lovpålagde rettar og plikter, fleire og meir komplekse einskildvedtak og auka krav til rapportering.

Tenestene vert fleire og meir spesialiserte. Innbyggjarane set høgare krav til kvalitet. Dette utfordrar kapasitet og kompetanse. I tillegg har den statlege sektorstyringa, og særleg regelstyringa, blitt meir detaljert.

Storleiken og samansettinga av fagmiljøa har mykje å seie for kvaliteten på tenestene.

Kommunar med små fagmiljø er sårbare ved uventa hendingar som sjukdom og oppseiingar. Dei vil òg ha mindre ressursar til å vidareutvikle tenestene.

Geografisk avstand, skilnad i identitet og tilpassing av politisk og administrativ system vil vere ei utfordring i den nye kommunen.

Spørsmål kan t.d. vere:

- *Avstand til mottakarar av tenestar?*
- *Tap av arbeidsplassar og auka reiseavstandar?*
- *Vert sakene handsama annleis enn i dag?*
- *Meir overordna planar?*

¹⁰ Kommunal Rapport 15,1,2015

Politisk og administrativ styring

SiS-samarbeidet og mange interkommunale føretak har skapt god tradisjon for samarbeid. Ein større kommune vil kunne gje meir spesialiserte politikarar og fleire på heiltid. Det vil bidra til både å halde på engasjerte politikarar og rekruttere nye folkevalde. Det kan også stimulere til alternative politiske styringsmodellar og sterkare partiorganisasjonar. Auka administrativ kapasitet og meir spesialisert kompetanse vil gjere tilrettelegginga for dei folkevalde og politiske prosessar betre.

Paragraf 12 i Kommunelova opnar for at ein kan delegere ei rad med oppgåver til kommunedelutval. Det vil vere viktig å vektlegge nærdemokratiet i ein ny storkommune. Det betyr også at innbyggjarane vil kunne få ei meir direkte innverknad på forvaltninga i sitt nærrområde.

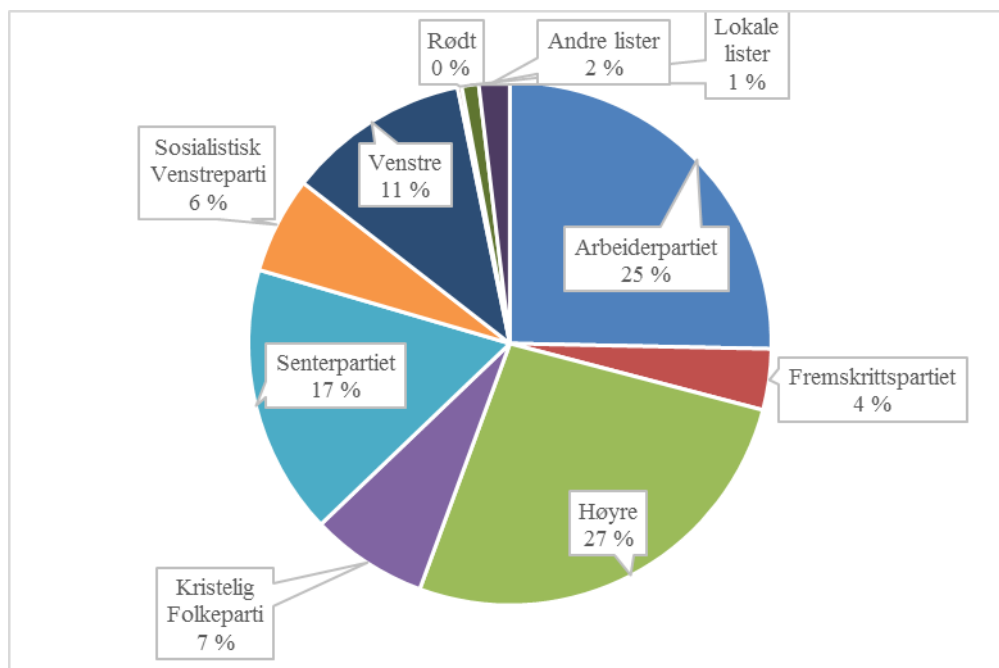
Det er samstundes fare for å utvikle nye frontar (t.d. sentrum – periferi) og mindre nærleik.

Ved planlegginga av ein storkommune, bør ein nytte tid på å avklare arbeidsdeling og fullmakter mellom kommunestyret og eventuelle kommunedelutval.

Ein kommunesamanslåing vil gje færre kommunestyrerepresentantar enn for dei tidlegere kommunane samla. Partifordelinga vil òg endre seg:

Partifordelinga i dag

Kommunevalet i 2011 i den nye kommunen ville ha gjeve slik partifordeling:



Figur 6: Akkumulerte røystetal 2011 (Kjelde: SSB)

Eit nytt kommunestyre gjev markerte avvik¹¹ frå situasjonen i nokre av kommunane i dag. Posisjonen vert svekka for:

- *Senterpartiet i Hyllestad*
- *Venstre i Askvoll*
- *Arbeiderpartiet i Fjaler*

¹¹ Meir enn halvering.

- *Høyre og Senterpartiet i Gaular*
- *Senterpartiet i Jølster*
- *Senterpartiet i Gloppen*

Det er nytt kommuneval i september 2015.

Korleis styre?

Aktuelle spørsmål vil vere:

- *Kva alternative former for deltaking vil vere aktuelle for å sikre og vidareutvikle det lokalpolitiske engasjementet i ein samanslått kommune?*
- *I kva grad er det aktuelt med kommunedels- eller grendeutval og kva mynde og oppgåver er det naturleg å delegere til desse eller administrasjonen?*
- *Korleis sikre representativitet?*
- *Korleis legge til rette for at kommunestyret handsamar overordna saker*
- *Parlamentarisme eller formannskapsmodell?*
- *Kva skal namnet på den nye kommunen vere?*
- *Kor skal rådhuset ligge?*
- *Korleis tenke felles beste frå dag 1?*

Mange av disse spørsmåla er godt eigna for tidleg drøfting og avklaring gjennom intensjonsavtalar. Sjå meir om dette under kapittelet om Intensjonsavtalar frå side 25.

Desentralisert sentralisering

Eit dilemma vil vere balansen mellom senter og periferi.

- *Kva skal ligge sentralt?*
- *I stor grad vil det vere mogeleg å ta vare på kommunale arbeidsplassar i dei gamle kommunesentra?*
- *Vil ein desentralisert administrasjon svekke den nye kommunen si rolle som aktiv samfunnsutviklar?*
- *Vil den nye kommunen vere ei betre motvekt mot utflytting og sentralisering?*
- *Korleis vil organiseringa påverke arbeidet med å sikre, vidareutvikle og skaffe nye statlege arbeidsplassar?*

Er det mogeleg å tenke seg ei desentralisert sentralisering? Går det utover effektiviteten om nokre av dei administrative oppgåvene i den nye kommunen vert fordelt på dei gamle kommunesentra? Kan ny teknologi stø opp under ei slik løysing?

Kan Jølster, Gaular eller Gloppen ta ansvar for landbrukskontoret? Naustdal ta planlegging? Flora det maritime? Osb.?

Interkommunal samarbeid

Interkommunalt samarbeid gjer det mogeleg for mindre kommunar å løyse lovpålagde tenester med tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet. Dei siste femti åra har kommunane fått mange nye oppgåver. Samstundes er ansvaret for mange oppgåver flytta frå folkevalde organ til interkommunale samarbeid. Etter departementet sitt syn svekker eit omfattande interkommunalt samarbeid lokaldemokratiet.

Dei ni kommunane samarbeider tett og godt, både seg i mellom og med andre kommunar som òg går gjennom reformprosessen. Det er sterk vilje til samarbeid og tradisjon for rausheit. Felles teknologisk plattform, solide fagmiljø og rasjonell drift er sterke sider.

Det er likevel lite samsvar mellom grensene for den nye kommunen og dei fleste av dei interkommunale samarbeida. Dette krev mykje administrasjon og mindre tid til leiing.

Det vert naudsynt å justere samarbeid med dei som står utafor. Samstundes vil det vere trong for å etablere nye samarbeidsformar med dei som kommunane som vil grense opp til den nye kommunen. Det interkommunale samarbeidet med dei som blir ståande utanfor kan bli svekka.

Truleg er det på sikt mogeleg og naturleg å avvikle eller harmonisere deltakinga. Endringane vil utfordre lokaliseringa av arbeidsplassar og anlegg.

Tilsette og medråderetten

Samarbeid med dei tilsette og vilkåra for medråderetten er gjennomregulert i avtaleverket mellom kommunane sin interesseorganisasjon (KS) og dei tilsette sine organisasjonar. Det er difor små skilnader mellom kommunane.

Det kan likevel verte utfordrande å harmonisere t.d. lønsnivå, rutinar m.m. i overgangen til nye kommune. Det er viktig på eit tidleg tidspunkt å ta tak i spørsmåla kring arbeidsgivarpolitiske spørsmål og konsekvensar.

I sjølve reformprosessen må særleg rådmannen syte for at dei tilsette sine rettar vert ivaretekne. Det er også han som har ansvaret for å formulere mål på kva organisasjonen skal oppnå med ei samanslåing. Klare mål, rolledeling og det å vere open, vil vere viktig for å etablere gode prosessar.

Teknologi

Utbygging av digital infrastruktur og kommunikasjon endrar arbeidsmåtar og samhandling i, med og mellom kommunane. Nesten alle hushald har tilgang til breiband. Grunlaget er lagt for at innbyggjarane kan kommunisere digitalt med eigen kommune. IKT gjer det lettare å jobbe desentralt og skape større fagmiljø utan samlokalisering.

Viktige spørsmål blir:

- *Kva er status i kommunane?*
- *Kva skjer når datasystema i kommunane skal integrerast?*
- *Kva vil dette ha å sei for fagmiljøa?*
- *Korleis vert dei digitale tenestene til innbyggjarane?*

Økonomisk status

Den økonomisk situasjonen er ulik. T.d. er Askvoll i ROBEK¹². Flora, Naustdal, Gaular, Askvoll og Hyllestad har oppsamla underskot. Netto lånegjeld¹³ er særst høg og godt over 100 % i Florø og Førde.

Kommunane ligg i ulike sonar for differensiert arbeidsgjevaravgift¹⁴ og har ulike intervall på distriktsindeksen¹⁵. Dei har ulik praksis for eigedomsskatt. Truleg er det òg variasjonar i landbrukstilskott og andre overføringar.

Dei finansielle nøkkeltala og netto driftsutgifter syner ulikskapen.

¹² «Register om betinget godkjenning og kontroll». Kl. §60.1 d. – følgjer ikkje vedteken plan for dekking av underskot.

¹³ Netto lånegjeld er langsiktig gjeld med fråtrekk for utlån og unytta lånemidlar, i prosent av brutto driftsinntektene for same kommune.

¹⁴ Førde og Flora har høg avgift 14,1 % medan dei andre har 10,6 %.

¹⁵ Distriktsindeksen er eit uttrykk for graden av distriktsutfordringar i ein kommune (eller BA-region) og skal samstundes spegle målsettingar i regional- og distriktpolitikken.

Tabell 3: Finansielle nøkkeltal. 2013. (Kjelde: KOSTRA SSB)

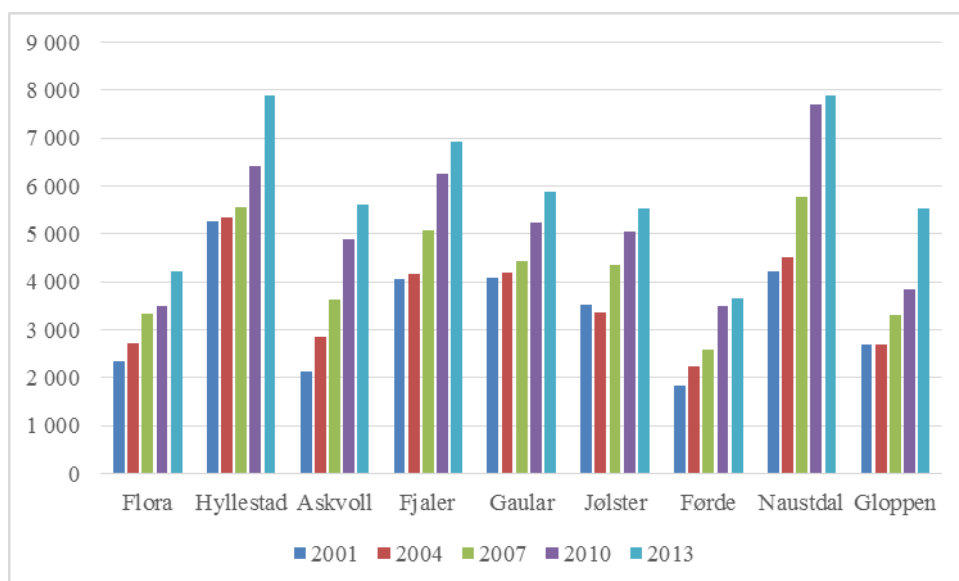
2013	Flora	Hyllestad	Askvoll	Fjaler	Gaular	Jølster	Førde	Naustdal	Gloppen
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	Tal manglar	65	75,7	59,6	48,8	69,6	115,5	74	53,1
Akkumulert reknskapsresultat i prosent av brutto driftsinntekter		-0,2	-2,7	0	-1,4	0,4	0,8	-2,5	0,1
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter		0	0	0,8	0	5,9	5,2	0	7
Overføring fra driftsrekneskapen, i prosent av brutto investeringsutgifter	6,4	10,3	12,7	23,3	15,4	13,1	13,7	8,5	10
Eiendomsskatt i prosent av brutto driftsinntekter	3,5	2,7	0	1,3	1,7	4,5	3	2,8	2,9
Netto driftsutgifter i kroner per innbyggjar	52 427	69 841	57 592	60 425	56 557	60 035	50 277	59 232	59 525
Netto driftsresultat i kroner per innbyggjar	631	1 418	365	1 767	1 152	1 254	2 553	-1 695	1 235
Netto lånegjeld i kroner per innbyggjar	78 058	65 069	59 818	50 976	38 884	61 043	86 619	57 964	42 668

Det er òg stor skilnad mellom kommunane når det gjeld kapasitet og driftsutgifter innafor dei ulike sektorane.

Tabell 4: Netto driftsutgifter i prosent av totale netto driftsutgifter. 2013. (Kjelde: KOSTRA)

2013	Flora	Hyllestad	Askvoll	Fjaler	Gaular	Jølster	Førde	Naustdal	Gloppen
Administrasjon og styring	8	11,3	9,7	11,5	10,4	9,2	7,3	13,3	9,3
Barnehage	13,9	6,7	9,5	11,3	13,6	13,3	18,7	13,6	10,7
Grunnskuleopplæring	28	23,4	25,8	22,5	28,7	27,7	26,4	24,8	23,7
Helse og omsorg	35,3	46,8	45,5	42,6	35,2	43,4	32,2	37,9	41,6
Sosialtenester	2,8	1,4	2,2	1,9	1,9	-1,2	4,5	2,1	3,6
Barnevern	2,9	2	1,7	2,8	3,1	0,2	2,5	2	1
Vatn, avlaup, renovasjon/avfall	-1	-0,1	-0,6	-0,9	-0,8	-0,4	-0,3	-1,2	0,1
Fys.planl./kult.minne/natur/nær miljø	0,7	1,8	1,4	0,8	1,1	1	0,8	1,6	0,7
Kultur	3,8	2,4	1,1	3,2	0,7	1,5	3,3	2,2	4,4
Kyrkje	1,1	1,5	2	1,6	1,9	1,3	0,9	1,3	1,1
Samferdsle	2,6	2,2	1,9	3,1	1,6	3,2	1,6	2,1	2,6
Bustad	-0,9	-0,8	-2,4	-0,5	0,6	-1,6	-0,4	0,1	-1,1
Næring	-0,3	0,7	1,4	1,6	0,9	0,3	0,2	1,1	0,9
Brann og ulykkesvern	1,6	1,4	1,5	0,2	1	1,8	1,3	0,7	1,3

Det er ulikt nivå på utgiftene til administrasjon og styring.



Figur 7: Utvikling av netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr pr. innb. (Kjelde: KOSTRA SSB)

Auken tyder på at kommunane etter kvart har trengt større administrativ kapasitet for å ha reell styring og kontroll på lovpålagde oppgåver. Ein kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å lage gode grunnlag for dei folkevalde, kan gjere den politiske styringa betre og auke det lokalpolitiske handlingsrommet.

Eigenkapital og eigarskap

Det er og naturleg å kartlegge eigenkapitalsituasjonen ved overgang til ny kommune. Både Førde, Jølster og Gloppen har store fond. Dei er likevel små sett opp mot gjelda.

Kommunane har eigarskap t.d. i regionale kraftselskap.

I Sogn og Fjordane Energi as har kommunane slik eigarskap:

- Askvoll (1,44 %)
- Flora (4,51 %)
- Gloppen (3,36 %)
- Naustdal (0,07 %)

I Sunnfjord Energi as er sitsen slik:

- Førde (22,19 %)
- Fjaler (10,82 %)
- Jølster (7,54 %)
- Gaular (7,54 %)
- Naustdal (3,31 %)
- Hyllestad (6,83 %)

Det er naturleg å kartlegge kommunane sine inntekter frå kraftproduksjon.

Økonomiske konsekvensar

Vinst?

Det er venta at ein større kommune vil gje effektiviseringsvinst og meir profesjonell økonomisk styring. Samla større inntekt vil gje betre prioriteringar. Det er venta stordriftsføremoner på innkjøp, finansforvaltning m.m. Det vil neppe vere føremålstenleg å gå

inn i drøftingar om særordningar frå nåverande kommunar til ein ny storkommune. Her ligg det likevel ein kime til diskusjon.

Verkemiddel i reforma

Dei økonomiske verkemidla i sjølve reforma er kjent.

Prosess- og utgreiingsstøtte

Fylkesmannen har lyst ut skjønnsmidlar med søknadsfrist 1. mars 2015¹⁶. 50 % av eksterne og interne utgifter vert dekt. Søknad om midlar skal skje med grunnlag i eit samarbeid mellom fleire kommunar og organisert som eit felles prosjekt med:

- *Mandat*
- *Organisering*
- *Prosjektplan*
- *Oppfølging*

For tildeling av midlar blir det stilt krav om at kvart kommunestyre har gjort vedtak om deltaking i felles prosjekt med andre kommunar.

Eingongsstøtte

Frå departementet er det fastlagt system for reformstøtte og eingongsstønad. KS har laga ein modell¹⁷ som syner dei økonomiske utslaga. Den syner og korleis inndelingstilskottet vert rekna ut.

Inndelingstilskottet i inntektssystemet skal sikre at samanslåtte kommunar i ein overgangsperiode ikkje skal få reduserte statlege overføringar. Tilskottet har ein virkeperiode på totalt 20 år, der dei 5 siste er nedtrappingstid.

Det som går inn i inndelingstilskottet er:

- *Basistilskottet*
- *Småkommunetilskottet*
- *Distriktstilskott Sør-Noreg og eventuelt Nord-Noreg- og Namdalstilskottet*

Basis for inndelingsstilskottet er slik det vert i 2016.

Reformstøtta vert fastsett slik:

Tabell 5: Reformstøtte

Tal innbyggjarar i samanslåinga	Mill. kr
0-10.000 innbyggjarar	5
10-14.999 innbyggjarar	5
15-29.999 innbyggjarar	20
30-49.999 innbyggjarar	25
Over 50.000 innbyggjarar	30

Reformstøtta vil bli kr 25 mill. i intervallet mellom 30.000 – 49.999 innbyggjarar.

Eingongsstøtta vert fastsett slik:

¹⁶ Brev til kommunane 16. desember 2014

¹⁷ <http://www.ks.no/PageFiles/62165/Beregningsmodell%20Ny%20kommuneinndeling%20inntil%207%20kommuner%20-%20revidert.xlsx?epslanguage=no>

Tabell 6: Eingongsstøtte

Tal kommunar/innbyggjarar i samanslåinga	0-19.999	20-49.999	50-99.999	Over 100.000
2 kommunar	20 mill.	25 mill.	30 mill.	35 mill.
3 kommunar	30 mill.	35 mill.	40 mill.	45 mill.
4 kommunar	40 mill.	45 mill.	50 mill.	55 mill.
5 eller fleire kommunar	50 mill.	55 mill.	60 mill.	65 mill.

Eingongsstøtta blir på kr 55 mill. for fem eller fleire kommunar i intervallet mellom 20.000 – 49.999 innbyggjarar. Tilskotta vert utbetalt ved samanslåing.

Det er ikkje klart kva effekt eingongs- og reformstøtta vil ha på det samla tilskottet til kommunesektoren.

Nytt inntektssystem

Det er i tillegg varsla nytt inntektssystem for kommunane med verknad frå 2017. Det er i dag uvisst korleis det t.d. vil gå med småkommunetilskottet etter at reforma er gjennomført. Det er sannsynleg at det etter kvart fell bort.

Innbyggjardialog og brukarmedverknad

I reforma er det lagt opp til innbyggjarhøyring våren 2016. Det er likevel viktig alt no å syte for god informasjon og dialog internt og med innbyggjarane, næringsliv og 3. sektor.

Kva må kvar av kommunane gjere?

Det felles utgreiingsprogrammet skal ikkje omhandle føremoner og ulemper for den einkilde kommunen. Det skal ta for seg kva som kan vere vinstar og kva som kan vere krevjande å ta tak i. Det ligg i mandatet at å drøfte føremoner og ulemper er eit ansvar kvar kommune har. Det gjeld òg ved å halde fram som i dag.

Kommunane har òg kvar for seg ansvar for informasjon til innbyggjarane og brukardialogen. Her må dei alt no ta eit sjølvstendig ansvar for å informere og skape dialog.

Kommunestyra må òg gjere vedtak om korleis høyre og informere innbyggjarane jf. Inndelingslova § 10. Kommunar som vedtek vidare prosess får 100.000 kroner i støtte til informasjon og folkehøyring frå departementet.

I mandatet går det fram at kvar kommune har ansvar for:

- *Utfordringsbilete, faktagrunnlag og oppgåver som bør leggjast til den nye kommunen.*
- *Drøfting i eigne kommunar både blant folkevalde og innbyggjarane, felles formannskapsmøte og felles innbyggjarhøyring.*

Felles ansvar?

Det vil likevel vere element der det alt no er naturleg at kommunane samordnar og standardiserer saksførelegg, informasjon og dialog. Rådmennene vil ha eit særleg ansvar her.

Det ligg i mandatet at kommunane hausten 2015 (innan 1. november 2015) i eit felles formannskapsmøte skal:

- *Drøfte grunnlaget for ei felles innbyggjarhøyring.*
- *Bli samde om dato og gjennomføring*

før kommunestyra i kvar kommune gjer dei naudsynte vedtaka.

4. Utgreiingsprogram

Programmet kan gje eit betre oversyn over status og utfordringane den nye kommunen kan få på ulike område som folketals- og næringsutvikling, økonomi, tenesteproduksjon, forvaltning og myndeutøving, samfunnsutvikling og demokrati. Det kan òg sei noko om føremoner og ulemper.

Rettleiing

Rettleiaren peiker på at aktuelle samanslåingskommunar må presentere tema som kan gje innbyggjarane og politikarane eit godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere kva mogelegheiter samanslåingsalternativa gir.

Det gjeld særleg eit felles framtidsbilete, som bør vere klar hausten 2015.

Ekspertutvalet sine kriteria¹⁸ for god kommunestruktur vil vere relevante her.

Nykommune.no

Utgreiingsverktøyet gir oversyn over relevante nøkkeltal og utviklingstrekk for einskildkommunar og nye kommunar. Variablane er henta frå KOSTRA og Statistisk Sentralbyrå (SSB) ut ifrå erfaringane frå tidlegare utgreiingar om kommunesamanslåingar:

- *Folketal og demografi*
- *Sysselsetting*
- *Kommunale årsverk på ulike tenester*
- *Næringsamansetting*
- *Arbeidspendling*
- *Kommuneøkonomi*
- *Dekking av eingongskostnader og reformstøtte*
- *Inndelingstilskott*

Dei aktuelle data for dei ni kommunane ligg på:

<http://www.nykommune.no/#!kommuner/232-250-249-247-248-256-246-245-235>

Rapporten på nettet er på nokre punkt interaktiv, med val av ulike variablar.

Kultur og identitet

Identitet vert ofte eit spørsmål i diskusjonen om endra struktur. Det kan vere aktuelt å kartlegge kva som er felles, som t.d. lokalavis, idrettslag, handelssenter og skuler. Departementet meiner at det er mogeleg å bygge ny identitet utan at dette går ut over innbyggjarane sin identitet til lokalsamfunnet dei bur i.

Tilråding

Framdrifta føreset at kommunane no tek stilling til eit felles utgreiingsprogram.

Tilråding Utgreiingar:

Som lekk i arbeidet med å skape eit felles framtidsbilete skal:

- 1) Styringsgruppa leige inn ekstern konsulent til å greie ut om ein storkommune kan:

¹⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/kommunereform.no/kriterier_for_god_kommunestruktur.pdf

- a) Vere motvekt mot utflytting av arbeidsplassar, svak vekst og sentralisering (demografisk analyse på krets, kommune og storkommunenivå)
 - b) Sikre god kvardagsorgansiering (bu og arbeide desentralisert) og felles identitet
 - c) Eventuell vinst (kvalitet og økonomi)
- 2) Prosjektgruppa organisere utgreiing av styringsordninga i den nye kommunen:
- a) Politisk (m.a. sikre best mulig valdeltaking og lokalpolitisk engasjement)
 - i) Kommunedelutval (medrekna delegering)
 - ii) Avstand og demokrati
 - b) Administrativt (også lokalisering av den administrative leiinga og fagmiljøa)
 - i) Ny tenestestruktur eller tenester som no?
 - ii) Samarbeid over kommunegrensa (interkommunalt samarbeid)
 - iii) Medråderetten
- 3) Prosjektgruppa ha ansvar for:
- a) Analyse i høve nytt inntektssystem
 - b) Alternative befolkningsscenario
 - c) Kartlegging av eigenkapitalsituasjonen ved overgang til ny kommune
- 4) Utgreiingsprogrammet bør dekke mest mogeleg av dei spørsmåla som er reist i utfordringsdokumentet. I tillegg bør programmet omfatte:
- a)
- 5) Prosjektgruppa kan knyte til seg ekstern hjelp der det er naudsynt.
- 6) Som grunnlag for tingingane om intensjonsavtalar bør utgreiing av den politiske og administrative styringsordninga vere klar 15. april 2015.
- 7) Dei andre utgreiingane bør vere klar 1. juni 2015.

5. Intensjonsavtaler

Det er mange spørsmål, særleg politiske, ei utgreiing ikkje kan gje svar på.

Røynsler frå andre

I fleire av dei samanslåingane som er gjennomført frivillig dei siste åra er det signert intensjonsavtaler som grunnlag for høyringa av innbyggjarane. Rettleiaren har fleire døme på slike intensjonsavtaler.

Det har vore eit mål å styrke fagmiljøa og skape betre tenester for innbyggjarane, men det viktigaste målet har vore ein meir livskraftig og attraktiv kommune.

Innhaldet har t.d. vore:

- *Kva vil vi oppnå med samanslåing (hovudmål og delmål)?*
- *Kor skal kommunesenteret vere?*
- *Kva skal namnet vere?*
- *Korleis skal dei kommunale tenestene blir betre?*
- *Korleis lokalisere ulike kommunale funksjonar?*
- *Korleis handtere dei tilsette?*

Rettleiaren peiker på at det ikkje er lett å kome fram til slike avtaler. Det krev godt leiarskap, god medverknad og forankring. Utan gode prosessar, er erfaringane ein skyttargravsdebatt, der positiv dialog er fråverande.

I tingingane er det ein føremon om dei største kommunane er rause. Det er ei vanleg frykt for at senterkommunane skal utvikle seg og dei andre tape på samanslåinga. Om den nye kommunen skal utvikle seg vidare som eit regionsenter, må det òg vere positiv utvikling i eit velfungerande omland. Nye arbeidsplassar på ein stad kan vere positivt for alle innan pendlaravstand. Det kan bli enklare å trekke til seg arbeidsplassar utanfrå i staden for å konkurrere seg imellom.

Nokre element, t.d. namnet må på plass i proposisjonen. Formelt er det elles opp til kommunestyret i den nye kommunen å fastsette t.d. styringsordninga. Det kan likevel ikkje skje i eit vakuum. Det er viktig at kommunane tidleg i reformprosessen klargjer dei viktigaste prinsippa i ein eller fleire intensjonsavtaler.

Dei vil vere sentrale i skildring av eit framtidsbilete.

Avtalane bør difor vere klare i god tid før kommunane skal ta stilling til når og korleis innbyggjarane vert høyrde.

Om ikkje formelt, så vil det nye kommunestyret ha eit moralsk ansvar overfor innbyggjarane til å gjere vedtak i samsvar med avtalane.

Tilråding

Framdrifta føreset at kommunane no peiker ut tema for intensjonsavtalane.

Tilråding Intensjonsavtalar:

Som lekk i arbeidet med å skape eit felles framtidsbilete skal:

- 1) Styringsgruppa tinge fram intensjonsavtale som omhandlar den politiske styringsordninga med:
 - a) Mål og prinsipp
 - b) Lokalisering av kommunesenteret

- c) Kommunenamn
- 2) Prosjektgruppa tinge fram intensjonsavtale som omhandlar den administrative styringsordninga med:
 - a) Mål og prinsipp
 - b) Kva funksjonar skal kommunesenteret (rådhuset) innehalde
 - c) Prinsipp for organisering av den nye kommunen med lokalisering av ulike funksjonar/tenester
 - d) Ordningar for tilsette.
- 3) Både styringsgruppa og prosjektgruppa kan knyte til seg ekstern hjelp om det er naudsynt.
- 4) Avtalane bør vere klar innan 1.7.15

6. Figurar og tabellar

Figur 1: Dei ni kommunane	3
Figur 2: Folketalsutviklinga (Kjelde: SSB).....	10
Figur 3: Prosent sysselsette i den ulike næringane i kommunen (Kjelde: 2013 SSB).....	11
Figur 4: Kommunale årsverk i prosent av innbyggjartal. 2013 (Kjelde: SSB).....	12
Figur 5: Prosent eldre over 67 år fram til 2040 (Prognose SSB, middels nasjonal vekst MMMM)	14
Figur 6: Akkumulerte røystetal 2011 (Kjelde: SSB).....	16
Figur 7: Utvikling av netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr pr. innb. (Kjelde: KOSTRA SSB)	20
Tabell 1: Pendling mellom dei ni kommunane, inn og ut (Kjelde: 2013 SSB).....	11
Tabell 2: Folketalsutvikling (Prognose SSB, middels nasjonal vekst MMMM)	14
Tabell 3: Finansielle nøkkeltal. 2013. (Kjelde: KOSTRA SSB).....	19
Tabell 4: Netto driftsutgifter i prosent av totale netto driftsutgifter. 2013. (Kjelde: KOSTRA)	19
Tabell 5: Reformstøtte.....	21
Tabell 6: Eingongsstøtte.....	22

7. Vedlegg

Mandatet



MANDAT - KOMMUNEREFORM I SUNNFJORD

Mål

Kommunane skal gjennomføre ein prosess mot ei eventuell større eining og førebu ei samanslåing.

Kven

Kommunane Flora, Naustdal, Førde, Gaular og Jølster er samde om å gjennomføre prosessen så langt som mogeleg.

Eventuelle andre kommunar som ønskjer å vere med, har frist til 1.12.14. Fellesskapet vil ta stilling til kven som eventuelt deltek innan 31.1.15.

Kva

- *Lage utfordringsbilete for eigen kommune og regionen*
- *Nytte rettleiaren i frå KMD med støtte av Fylkesmannen*
- *Standardiserte faktaoppsett (KMD)*
- *Behov for arbeidskraft*
 - *Pendling*
 - *Nøkkeltall økonomi og tjenester (KOSTRA)*
- *Innbyggjarundersøking - medverknad*
- *Inntektssystemet (KS-reknemodell)*
- *Kapasitet og kompetanse på ulike områder*
- *Arealbruk og – behov*
- *Oversikt over interkommunale samarbeid*
- *Vurdering av kva oppgåver den nye kommunen kan arbeide med*

Korleis

Styringsgruppa koordinerer og tek ansvar for felles utgreiingar og samansying.

Kvar kommune har ansvar for:

- *Utfordringsbilete, faktagrunnlag og oppgåver som bør leggjast til den nye kommunen.*
- *Drøfting i eigne kommunar både blant folkevalde og innbyggjarane, felles formannskapsmøte og felles innbyggjarhøyring.*

Styring

Kommunestyra i kvar kommune eig prosessen.

Ordførarane er styringsgruppa og leiar prosessen. Leiar i styringsgruppa bør vere SiS leiar.

Rådmennene og to tillitsvalde er prosjektgruppe og står for gjennomføringa.

Formannskapa i kommunane og tillitsvalde, i samsvar med gjeldande avtalar og reglar, er referansegruppe.

Økonomi

Prosesen skal ha eige budsjett. Kommunane dekker kostnadane i fellesskap. Ved eventuell eigendel, vert halvparten dekt likt og den andre etter innbyggjartal.

Kvar kommune dekker arbeid og kostnader i eigen kommune eventuelt også reise og opphald. Dette gjeld og tilskot og kostnadar til å høyre innbyggjarane.

Eventuelle nye kommunar som kjem inn, skal dekke sine kostnader for heile prosessen.

Dersom ein kommune går ut, får dei ikkje med seg noko av fellestilskotta.

Framdrift



15. oktober 2014:

Kommunestyra skal ha gjort vedtak om:

- *Dei ønskjer å gå med i ein prosess med sikte på samanslåing*
- *Ta stilling til eit framlegg til mandat*

31. januar 2015:

Kommunestyra skal ha gjort vedtak om:

- *Dei ønskjer å gå vidare med prosessen med dei andre i samarbeidet*
- *Andre kommunar skal få delta i samanslåingsprosessen*
- *Drøfte kva oppgåver dei vil at ein ny storkommune skal ha*

1. juli 2015:

Kvar kommune skal ha laga:

- *Ein analyse som syner utfordringsbilete for seg og aktuelle samanslåingskandidatar og drøfte dette*

- *Føre opp alle samarbeidstiltak som dei har med andre kommunar*

Kommunestyra skal ha gjort vedtak om:

- *Kva oppgåver dei meiner det er naturleg å ta med seg inn i ein ny kommunestruktur*
- *Kva kommunar dei eventuelt ønskjer å slå seg saman med*

1. november 2015:

Felles formannsskapsmøte i dei kommunane som tek sikte på å gå vidare for å:

- *Drøfte grunnlaget for ei felles innbyggjarhøyring.*
- *Bli samde om dato og gjennomføring*

1. januar 2016:

Kommunestyra skal ha gjort vedtak om:

- *Grunnlaget for felles innbyggjarhøyring.*
- *Dato og gjennomføring*

1. juli 2016:

Kommunestyra vedtek kven dei ønskjer å slå seg saman med. Dette er det endelege vedtaket om samanslåing før det blir sendt vidare til departementet.

Vedlegg

Roller og ansvar

Rolle	Organisasjon/Person	Hovudansvarsområde
Oppdragsgjevar	KMD	Premissar
A Eigar	Kommunestyra i Gaular, Jølster, Naustdal, Florø og Førde	
B	Fylkesmannen, KS	
Deltakarar	Flora, Naustdal, Gaular, Jølster og Førde	Vedtek
Styringsgruppe	Ordførarane i kommunane	Styrer
Prosjektgruppe	Rådmennene i kommunane	Gjennomfører
Referansegruppe	Formannskapa i kommunane, tillitsvalde	Blir høyrte

Nasjonal prosess

