

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Styre/råd/utvalg:
KOMMUNESTYRET

Møtedato: Sak nr:
13.11.2014 66/14

Arkivsaksnr.: 14/2478
 Arkivnøkkel.: 034 & 23

Saksbeh.: Else Marie Stuenæs

KOMMUNEREFORMEN - OPPSTARTSSAK**Vedlegg:**

1. Brev fra Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner 26. august 2014
2. Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)
- Kommunestyresak 14/2478 *Kommunereform – KS sin medvirkning i lokale og regionale prosesser*
- Oppdragsbrev til Fylkesmannen 3. juli 2014

Saksopplysninger:

Regjeringen la fram *Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)* våren 2014. Proposisjonen redegjør for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for kommunereformen. Et bredt flertall i Stortinget stiller seg bak proposisjonen.

Bakgrunn for kommunereformen

Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.

Kommunene i Norge er generalistkommuner, dvs. at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle og at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. Dette innebærer at:

- alle kommuner skal ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøver og drive samfunnsutvikling uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn
- kommunen har mulighet til å prioritere mellom og tilpasse oppgavene samordnet til lokale forhold, men innenfor de rammer staten har satt

- kommunen på egen hånd kan utføre oppgaver som ikke er tillagt andre å utføre
- den helhetlige styringen og prioriteringen skal foretas av et demokratisk, direkte valgt organ, dvs. kommunestyret

Lokalt selvstyre gir variasjoner i gjennomføring, prioritering og tjenestetilbud. Flere og mer spesialiserte oppgaver kombinert med økt krav om kvalitet i tjenestene og større forventninger fra innbyggerne, krever at kommunene har kompetanse og kapasitet til å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uansett hvilken kommune de tilhører. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner når det gjelder fagkompetanse, spesialisering innen tjenestene og svingninger i innbyggernes etterspørsel.

Mange kommuner har løst utfordringene ved å inngå interkommunalt samarbeid. Regjeringen sier i Prop. 95 S at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Interkommunalt samarbeid fører til mer kompleks forvaltning, svekket demokrati, gjennomsiktighet og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid.

Det er 50 år siden forrige kommunereform og kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver siden den gang. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt, og kommunene har de senere år flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid. Regjeringen ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har, og som kan møte de utfordringer og nye oppgaver som kommer i årene fremover. Regjeringen vil vise mer tillit til lokalpolitikere og gi kommunene mer handlingsrom.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen, bredere tiltaksportefølje og bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene. Siden beslutningene bør fattes så nær dem det gjelder som mulig, bør kommunene ha forutsetninger for å ta på seg flere oppgaver enn i dag. Det vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud.

2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunene bør ha en avgrensning og størrelse som gir mulighet for funksjonelle planleggingsområder og demokratisk styring av samfunnsutviklingen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner har større ressursgrunnlag og kan ha mer variert befolkning og næring. Det gjør at kommunene enklere kan håndtere endringer i befolkningssammensetningen, uforutsette hendelser og kunne ha mer effektiv ressursbruk.

4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Det 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.

Ekspertutvalgets kriterier for vurdering av en god kommunestruktur

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte ned et ekspertutvalg bestående av forskere og representanter fra praksisfeltet 3. januar 2014. Ekspertutvalget skulle på fritt faglig grunnlag foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsning i kommunesektoren. Utvalget definerte fire roller for kommunene (tjenesteproducent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena) og anbefalte ti kriterier som angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal ivareta sine roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene er:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Ekspertutvalget skal legge fram en ny rapport om mulige nye oppgaver for kommunene i desember 2014.

Virkemidler

Regjeringen har lagt opp til både prosessvirkemidler til benyttelse under utrednings- og vurderingsfasen og positive økonomiske virkemidler for å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen. Prosessvirkemidlene er allerede på plass og omfatter:

- prosessveileder knyttet til fylkesmannembetet
- midler til å styrke KS sitt grunnlag for å kunne arbeide aktivt med de lokale og regionale prosessene i forbindelse med kommunereformen
- standardisert faktaoppsett gjennom det nettbaserte verktøyet NY KOMMUNE
- opplegg for innbyggerundersøkelser til høring av innbyggerne

De økonomiske virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. Virkemidlene omfatter:

- Engangskostnader - Kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader etter en standardisert modell.
- Reformstøtte til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden.
- Dagens ordning med inndelingstilskudd videreføres.

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

Utredningsplikt

I brev til landets ordførere datert 26. august 2014, skriver kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner: «*Et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen understreket «at det er eit utredningsansvar for alle kommuner». Jeg forstår dette slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing og at prosessen avsluttes med et kommunestyrevedtak senest innen våren 2016.»* Rådmannen mener at dette pålegger kommunene en utredningsplikt når det gjelder å se på fremtidig kommunestruktur.

Regjeringens fremdriftsplan

2014

Alle kommuner skal starte arbeidet med fremtidig kommunestruktur. Fylkesmennene skal, i samarbeid med KS, koordinere og bistå kommunene i arbeidet.

Ekspertutvalget legger fram en sluttrapport om kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver i desember.

2015

Regjeringen legger frem stortingsmelding om oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune.

Kommunene kan fatte vedtak om kommunesammenslåing i løpet av 2015, som med regjeringens godkjenning kan tre i kraft fra 2017/2018.

2016

Frist for kommunene i mai til å utrede kommunestruktur og velge eventuelle partnere for sammenslåing.

Fylkesmannens vurdering på selvstendig grunnlag av de samlede tilbakemeldinger til departementet. Det skal legges vekt på helheten i regionen og fylket.

2017

Regjeringen og Stortinget behandler den nye kommuneinndelingen.

Stortinget skal vedta eventuelle nye oppgaver til kommunene.

2019

Kommunestyrevalg til nye kommuner.

2020

Alle sammenslåinger skal ha tredd i kraft innen 1. januar 2020.

Vurderinger:

Rådmannen mener det er hensiktsmessig å legge opp til en bred og inkluderende prosess der politikere og innbyggere er aktive deltakere. Utredningsplikten bør møtes med et solid utredningsarbeid i kommunal regi supplert med utredningsarbeid i samarbeid med Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, KS Akershus og aktuelle kommuner. Kommunen må konkretisere utredningstemaer og eventuelt innhente ekstern bistand for å skaffe et godt grunnlagsmateriale for kommunestyrets vurdering av eventuelle endringer av kommunestrukturen.

Prop. 95 S skisserer to mulige løp for kommunene i reformperioden. Kommunene må legge opp til prosesser som gjør at de kan følge ett av disse løpene:

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

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta kommunesammenslåinger der kommunene er enige og det er maksimalt to kommuner fra hvert sitt fylke som ønsker sammenslåing.

Departementet vil legge til rette for at kommuner som gjør vedtak om sammenslåing i kommunestyret tidlig våren 2015, vil få sammenslåingen behandlet gjennom kongelig resolusjon sommeren 2015. Sammenslåingen vil kunne tre i kraft 1. januar 2017.

Kommuner som fatter vedtak om sammenslåing høsten 2015, vil kunne få vedtatt sammenslåingen på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft 1. januar 2018.

2. Proposisjon om helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

Det legges opp til at kommunene fatter vedtak om framtidig kommunestruktur senest våren 2016. Vedtak som fattes våren 2016, som ikke er i tråd med nasjonale mål for reformen eller der fler enn en kommune vil skifte fylke, vil bli inkludert i en samlet proposisjon om framtidig kommunestruktur som legges fram for Stortinget våren 2017. Sammenslåingene som vedtas i proposisjonen iverksettes senest 1. januar 2020.

Behovet for å gjennomføre en prosess med sterk grad av innbyggermedvirkning, gjør at Rådmannen vurderer det som hensiktsmessig at Aurskog-Høland kommune legger opp til vedtak i kommunestyret våren 2016 (løp to). Dette vil gi administrasjonen bedre mulighet til å innhente kunnskap og dokumentasjon samt utarbeide et godt faktagrunnlag som grunnlag for videre prosess.

For å sikre en bred og politisk forankret prosess, foreslår Rådmannen at det oppnevnes en politisk styringsgruppe bestående av medlemmene av formannskapet. Styringsgruppen involveres i prosessen for arbeidet med kommunereformen i Aurskog-Høland kommune samt i det videre arbeidet fram til vedtak i kommunestyret våren 2016. Styringsgruppen bør ha et spesielt fokus på informasjon til og høring av innbyggerne i kommunen. Styringsgruppen bør ledes av ordføreren, mens administrasjonen ivaretar sekretærfunksjonen.

Av hensyn til tidsaspektet i Regjeringens framdriftsplan, bør prosessen og rammene for arbeidet med kommunereformen avklares i form av en sak til behandling i kommunestyret på nyåret. Det legges opp til at den politiske styringsgruppen skal ta aktiv del i utarbeidelsen av premissene for arbeidet med kommunereformen i kommunen. Saken skal inneholde hvilke

alternativer for fremtidig kommunestruktur som skal utredes, eventuelle politiske utredingstema, framdriftsplan for kommunereformen i Aurskog-Høland, en konkret plan for informasjon og høring av innbyggerne samt oversikt over økonomiske konsekvenser.

Alternativer og konsekvenser:

Utredningsplikten forutsetter at kommunen gjennomfører en prosess med utredning av fremtidig kommunestruktur. Det er mulig å gjennomføre en begrenset utredning i løpet av kort tid slik at vedtak kan fattes i kommunestyret senest høsten 2015 (løp en). Samlet sett og med hovedvekt på hensynet til innbyggernes medvirkning, vurderer Rådmannen at dette vil gi et dårligere beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Det kan være hensiktsmessig å dele arbeidet med kommunereformen i to faser, en utredningsfase og en vurderingsfase. En slik inndeling vil kunne sikre et sterkere fokus på utfordringer, muligheter og handlingsrom i utredningsfasen. I forlengelsen av det kan man se for seg tre rapporter i utredningsfasen:

- Rapport om samfunnsmessige utfordringer i Aurskog-Høland og kommunestrukturens betydning for disse.
- Rapport om kommunens oppgaver, herunder nye oppgaver som blir foreslått av regjeringens ekspertutvalg og/eller i stortingsmeldingen om oppgavefordeling mellom kommune, fylkeskommune og stat.
- Rapport om alternativene for framtidig kommunestruktur.

I vurderingsfasen skal det, basert på faktagrunnlaget fra utredningsfasen, gjøres vurderinger av fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing, om kommunesammenslåing er aktuelt, hva kommunen ønsker å oppnå ved en eventuell sammenslåing og hvilke kommuner det er relevant å vurdere sammenslåing med. Det er naturlig å vurdere inndelingen av arbeidet i sammenheng med rammer og prosess for arbeidet med kommunereformen.

Rådmannen mener det bør vurderes om det i tillegg til den politiske styringsgruppen, skal settes ned et arbeidsutvalg som får fullmakt til å kontakte aktuelle kommuner og drøfte opplegget for samarbeid. Arbeidsutvalget bør bestå av tre politikere samt Rådmann. Det bør overlates til formannskapet å gjøre den endelige vurderingen angående et eventuelt arbeidsutvalg.

Konklusjon:

Rådmannen anbefaler at det legges opp til en bred og inkluderende prosess der politikere og innbyggere er aktive deltakere.

Rådmannen anbefaler at det oppnevnes en politisk styringsgruppe bestående av medlemmene av formannskapet.

Rådmannen anbefaler at det legges fram en sak for kommunestyret om prosessen med kommunereformen i Aurskog-Høland der hvilke alternativer for fremtidig kommunestruktur som skal utredes, eventuelle politiske utredingstema, framdriftsplan for kommunereformen i

Aurskog-Høland, en konkret plan for informasjon og høring av innbyggerne samt oversikt over økonomiske konsekvenser er del av saken.

Rådmannens innstilling:

1. Det oppnevnes en politisk styringsgruppe bestående av medlemmene av formannskapet for arbeidet med kommunereformen. Ordfører er leder for utvalget. Administrasjonen ivaretar sekretærfunksjonen.
2. Formannskapet gis fullmakt til å oppnevne et arbeidsutvalg.
3. Den politiske styringsgruppen legger fram en sak for kommunestyret om rammene for arbeidet med kommunereformen. Saken skal inneholde:
 - hvilke alternativer for fremtidig kommunestruktur som skal utredes
 - eventuelle politiske utredingstema
 - framdriftsplan
 - plan for hvordan innbyggerne skal informeres og høres
 - økonomiske konsekvenser
4. Kommunestyret gir administrasjonen i oppdrag å fremskaffe et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag som kan belyse ulike alternativer knyttet til framtidig kommunestruktur.

Behandling i KOMMUNESTYRET:

Enstemmig vedtatt

Vedtak i KOMMUNESTYRET:

1. Det oppnevnes en politisk styringsgruppe bestående av medlemmene av formannskapet for arbeidet med kommunereformen. Ordfører er leder for utvalget. Administrasjonen ivaretar sekretærfunksjonen.
2. Formannskapet gis fullmakt til å oppnevne et arbeidsutvalg.
3. Den politiske styringsgruppen legger fram en sak for kommunestyret om rammene for arbeidet med kommunereformen. Saken skal inneholde:
 - hvilke alternativer for fremtidig kommunestruktur som skal utredes
 - eventuelle politiske utredingstema
 - framdriftsplan
 - plan for hvordan innbyggerne skal informeres og høres
 - økonomiske konsekvenser
4. Kommunestyret gir administrasjonen i oppdrag å fremskaffe et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag som kan belyse ulike alternativer knyttet til framtidig kommunestruktur.

Utskrift til: Else Marie Stuenæs

Bjørkelangen, 14.11.2014

.....
sekretær