



Saksframlegg

Fremtidig kommunereform - lokal prosess

Utv.saknr	Utvalg	Møtedato
71/14	Formannskapet	11.06.2014
53/14	Kommunestyret	19.06.2014

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Formannskapet slutter seg til framlagt forslag til lokal prosess for arbeid med fremtidig kommunereform.
2. Mandatet for arbeidet som skal fremlegges for felles formannskapsmøte i Knutepunkt Sørlandet 3. september må ha rom for tilpasning og justering i forhold til hvorledes reformen utvikler seg nasjonalt.
3. Viktige momenter er knutepunktregionen som felles bo-, arbeid- og serviceregion (BAS), samt at regionens sentrale rolle for Agder og nasjonalt, ivaretas på en god måte i arbeidet med aktuelle modeller for struktur- og oppgavefordeling.

Bakgrunn for saken:

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsministeren har oppfordret norske kommuner til å igangsette prosesser for å drøfte hvordan de skal innrette seg for å møte fremtidige utfordringer. I Kommuneproposisjonen 2015, som ble lagt fram 14. mai 2014 har regjeringen gitt føringer for hva regjeringen tenker om omfang og fremdrift på reformen.

I forkant, for å forberede arbeidet har kommunal- og moderniseringsministeren satt ned et «Ekspertutvalg» som på fritt grunnlag skulle gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling (Vaboutvalget), samt vurdere geografisk og lokale forhold som avstander, bosetting og kultur.

Utvalget la fram første delrapport 13. mars 2014 som skisserer et forslag til kriterier som tar utgangspunkt i **dagens oppgaver** i kommunene. I sin sluttrapport, som skal leveres i desember 2014 skal utvalget vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige **nye oppgaver**.

Denne saken gir en kort informasjon og oversikt over innholdet i ekspertutvalgets første delrapport og regjeringens føringer for arbeidet med framtidig kommunereform, og foreslår en prosess for hvordan en kan jobbe lokalt med kommunereformprosessen i et samarbeid i Knutepunkt Sørlandet, tilpasset den nasjonale prosessen.

Ekspertutvalget har kommet med tre konkrete anbefalinger:

1. Kommunene bør ha minst 15 000- 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og langsiktige demokratiske arenaer

Regjeringen mener at ekspertutvalgets første rapport gir solid faglig grunnlag for videre arbeid med kommunereformen. Regjeringen vektlegger funksjonelle byregioner, men vil ikke sette noen absolutte tall på innbyggertall. Høsten 2014 vil alle landes kommuner inviteres til å delta i prosessen med sikte på å avklare hvilke nabokommuner det er aktuelt å slå seg sammen med. Departementet legger opp to løp i reformperioden, for de kommunene som vedtar sammenslåing senest høsten 2015, og de som vedtar sammenslåing sommeren 2016.

Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette og koordinere disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt.

Milepæler i nasjonal prosess:

Vår 2014	Stortingsbehandling av mål for reformen og opplegget for videre arbeid
Høst 2014 - 2016	Regionale prosesser med KS, fylkesmenn og kommuner. Oppsummeres av fylkesmennene høsten 2016
Årsskiftet 2014/2015	Ekspertutvalget legger frem sin siste delrapport angående overføring av nye oppgaver og ev behov for tilleggskriterier eller justering av kriterier
Vår 2015	Regjeringen legger frem forslag til nye oppgaver for kommunene. Stortingsbehandling av denne meldingen.
Høst 2015 / vår 2016	Kommunale vedtak om sammenslåing
Vår 2016	Regjeringen fremmer Kongelig resolusjon om sammenslåing - Ikrafttredelse 1.1.2018
Vår 2017	Regjeringen fremmer en samlet proposisjon om ny kommunestruktur og om nye oppgaver til kommunene. Stortingsbehandling av proposisjonen. Ikrafttredelse 1.1.2020.

På bakgrunn av fylkesmennenes sentrale rolle i arbeidet med kommunereformen har ordførerne i Knutepunkt Sørlandet invitert fylkesmennene i Aust- og Vest-Agder sammen med politisk og administrativ ledelse i KS Agder til å delta på sitt felles møte 13.juni for å diskutere hvordan kommunereformprosessen i Kristiansandsregionen best kan organiseres. Første viktige milepæl er utforming av et mandat for arbeidet som skal legges fram for felles formannskapsmøte 3. september.

Saksutredning:

Innledning

Solberg-regjeringens tiltredelseserklæring sa at «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden....». «Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

Kommunal- og moderniseringsministeren har oppfordret norske kommuner til å igangsette prosesser for å drøfte hvordan de skal innrette seg for å møte fremtidige utfordringer. I Kommuneproposisjonen 2015, som ble lagt fram 14. mai 2014 har regjeringen gitt føringer for hva regjeringen tenker om omfang og fremdrift på reformen.

I forkant, for å forberede arbeidet har kommunal- og moderniseringsministeren satt ned et «Ekspertutvalg» som på fritt grunnlag skulle gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling (Vaboutvalget), samt vurdere geografisk og lokale forhold som avstander, bosetting og kultur.

Utvalget la fram første delrapport 13.mars 2014 som skisserer et forslag til kriterier som tar utgangspunkt i **dagens oppgaver** i kommunene. I sin sluttrapport, som skal leveres i desember 2014 skal utvalget vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige **nye oppgaver**.

Dette saksfremlegget gir en kort informasjon og oversikt over innholdet i ekspertutvalgets første delrapport og regjeringens føringer for arbeidet med framtidig kommunereform, og foreslår en prosess for hvordan en kan jobbe lokalt med kommunereformprosessen i et samarbeid i Knutepunkt Sørlandet.

Ekspertutvalgets rapport del 1 (Vaboutvalget)

Rapporten er bygd opp rundt følgende fire hovedoppgaver for kommunene:

- Tjenesteyting.
- Myndighetsutøvelse.
- Samfunnsutvikling.
- Demokratisk arena.

Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også regionale og nasjonale hensyn. Det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og ressursbruken i sektoren skal være effektiv. Kvaliteten på tjenesten skal være likeverdige over hele landet, rettsikkerheten er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse.

Et viktig hensyn er at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Videre er utvalget opptatt av at kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver. Utvalget mener at det er sentralt at staten legger til rette for rammestyring for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha mulighet til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Kriterier

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Disse angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltagelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Ekspertutvalget anbefalinger

Utvalget vektlegger at endringer i kommunestrukturen bør ta høyde for fremtidige utfordringer og peker på at:

- andelen eldre (67år og eldre) vil øke og fordobles fra i dag til 2040
- befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er forventet å holde seg høy
- at den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsetter
- innvandring kan i mange distriktskommuner være med på å opprettholde befolkningsnivået, men prognosene er usikre
- utdanningsnivået vil fortsette å øke, men også behovet for kompetanse og dermed kampen om å tiltrekke seg arbeidskraft.
- mye tyder på at det fortsatt vil skje en utvikling av velferdssamfunnet, der kommunene vil måtte ivareta nye behov og møte nye utfordringer.

Utvalget kommer med tre konkrete anbefalinger:

1. *Kommunene bør ha minst 15 000- 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.*
2. *Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder*
3. *Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og langsiktige demokratiske arenaer*

Når det gjelder innbyggertall vektlegges hensynet til muligheten for å etablere robuste fagmiljøer og organiseringen av spesialiserte oppgaver som barnevern, PPT og helse og kvalitetsutvikling i tjenestene pleie og grunnskole. Videre er det lagt vekt på kommunen som myndighetsutøver – forvaltnings- og juridisk kompetanse, habilitet, samt ivaretagelsen av rollen som samfunnsutvikler og kommunen som demokratisk arena

Under funksjonelle samfunnsutviklingsområder vektlegger utvalget at byområder med flere kommuner- kommunegrenser i liten grad sammenfaller med området det er nødvendig å se i sammenheng. Det er ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder:

- Oppsplittede tettsteder, hvor tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommuner
- Byområder med sammenfall av begge kjennetegn

Det er nødvendig å se samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlig areal- og transportløsninger og begrense transportvekst. Utvalget vektlegger også lange prosesser ved fordeling av kostnader og gevinster- uenighet om andel av regional vekst og nødvendigheten av at innbyggerne i byområdet gis demokratiske kanaler til å påvirke utviklingen i områder de

daglig lever og arbeider i. En sammenslåing av kommuner innenfor funksjonelle byregioner vil redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverksamarbeid, med de demokratiske utfordringer dette gir og gi mer oversiktlig og forutsigbare rammebetingelser for aktører som opererer i flerkommunale byområder.

Kommuneproposisjonen 2015 (Prop.95S)

Regjeringen mener at ekspertutvalgets første rapport gir solid faglig grunnlag for videre arbeid med kommunereformen.

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal legge til rette for at alle kommuner skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver. Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Større og mer robuste kommuner vil gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring. Større kommuner vil også kunne tildeles fler oppgaver, noe som vil gi økt makt og myndighet til kommunene. Økt frihet til å prioritere velferdstilbudet til lokale behov vil gi mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Større kommuner vil styrke forutsetningen for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, herunder arealplanlegging, transport, næring, miljø og klima ved at større områder og befolkningsgrunnlag kan sees i sammenheng.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Regjeringen ønsker at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. 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.

Meldingen viser til at utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i mange områder vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester innen for eksempel barnevern, PPT og legevakt. Disse forutsetningene vil også styrke kommunenes mulighet til å ivareta samfunnsutviklerrollen og myndighetsrollen. Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. 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.

Spesielt om byområder

Regjeringen understreker ekspertutvalgets vektlegging av at byområder med flere kommuner-kommunegrenser i liten grad sammenfaller med området det er nødvendig å se i sammenheng. I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere.

Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrensene. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I ekspertutvalgets rapport er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger.

Fylkesgrensene skal ikke være til hinder for å slå sammen kommuner. Det vil derfor være avgjørende for en god gjennomføring av prosessene at det er kontakt og samarbeid mellom fylkesmennene på tvers av nabofylkene.

Regjeringens organisering av reformprosessen

Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare hvilke av nabokommunene det er aktuelt å slå seg sammen med. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette og koordinere disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Regjeringen ser på KS som en sentral aktør i kommunereformen, og KS vil få en egen invitasjon om å delta i prosessene. Reformperioden varer fram til nasjonale vedtak om sammenslåinger er fattet, innen 1. januar 2018.

De regionale prosessene starter opp høsten 2014. Departementet har som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag et år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbildet før det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg sammen med. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner.

Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet med å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne.

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. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018. 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.

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskudd videreføres. 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.

For å styrke kommunenes selvstyre er det nedsatt et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. Utvalget skal blant annet vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige, eller om de legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet.

Fremdrift

Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden:

- *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. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Det er noen forutsetninger som må være til stede for å kunne gjennomføre et slikt løp. Først og fremst må vedtakene være likelydende i de aktuelle kommunene. Departementet vil deretter foreta en vurdering av om de foreslåtte sammenslåingene er i tråd med målene for reformen. Dersom det kommer mange søknader om sammenslåing på tvers av fylkesgrenser, vil det kunne bidra til å forsinke prosessene selv om forslagene er i tråd med målene med reformen. Departementet har myndighet til å flytte en kommune over til et annet fylke i forbindelse med en sammenslåing. Sammenslåinger som er mer omfattende må avgjøres av Stortinget.

Kommunale vedtak om sammenslåing som ikke er i tråd med målene i reformen, eller vedtak om sammenslåinger som medfører at mer enn en kommune flyttes til et nytt fylke, vil dermed ikke kunne avgjøres ved kongelig resolusjon våren 2016.

- *Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017*

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via fylkesmannen, som bistår med å oppsummere tilbakemeldingene fra hvert enkelt fylke. Fylkesmannen vil også bli bedt om å gjøre en vurdering på selvstendig grunnlag av de samlede tilbakemeldingene.

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 beslutningsgrunnlaget 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. Det vil ofte være ønskelig å gjennomføre valg forut for en sammenslåing, slik at kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene. Ved de siste sammenslåingene har departementet anbefalt minimum 1,5 år fra vedtak til sammenslåing. Dette er beregnet til arbeidet som må gjøres etter at det er gjennomført felles kommunestyremøte, jf. inndelingslova § 25, og kommunene har blitt enige om sentrale spørsmål som navn og størrelsen på kommunestyret. Det er ikke lagt opp til at alle kommunene skal være kommet så langt i prosessene før Stortinget behandler proposisjonen med forslag til ny kommunestruktur. Etter departementets vurdering bør det derfor legges opp til en lengre

sammenslåingsperiode i denne delen av kommunereformen. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019. Dette vil avhenge av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser. De ulike løpene kan kort oppsummeres slik:

Løp 1 – rask utredning/kommunesammenslutning:



Løp 2 – lengre utredning/kommunesammenslutning:



Viktige nasjonale milepæler:

Vår 2014	Stortingsbehandling av mål for reformen og opplegget for videre arbeid
Høst 2014 - 2016	Regionale prosesser med KS, fylkesmenn og kommuner. Oppsummeres av fylkesmennene høsten 2016
Årsskiftet 2014/2015	Ekspertutvalget legger frem sin siste delrapport angående overføring av nye oppgaver og ev behov for tilleggskriterier eller justering av kriterier
Vår 2015	Regjeringen legger frem forslag til nye oppgaver for kommunene. Stortingsbehandling av denne meldingen.
Høst 2015 / vår 2016	Kommunale vedtak om sammenslåing
Vår 2016	Regjeringen vedtar Kongelig resolusjon om ny kommunestruktur. Ikrafttredelse 1.1.2018
Vår 2017	Regjeringen fremmer proposisjoner om ny kommunestruktur og om nye oppgaver til kommunene. Stortingsbehandling av disse proposisjonene. Ikrafttredelse 1.1.2020

Økonomiske virkemidler

Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompensierer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år.

Tilskuddet finansieres innenfor kommunerammen, og følger lønns- og prisjusteringen. Inndelingstilskuddet gjør at kommunene har en relativt lang periode på seg for å legge til rette for de nye rammebetingelsene. Basistilskuddet for 2014 var 12,331 mill. kr. pr kommune. I tillegg har Iveland et småkommunetilskudd på 5,316 mill. kr.

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune.

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 der det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-10 000 innbyggere	0
10–14 999 innbyggere	5 000 000
15 000–29 999 innbyggere	20 000 000
30 000–49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

Departementet sender et lovforslag på høring som vil innebære at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være gyldige.

Godkjenningsordningen er bare ment å hindre rent strategiske tilpasninger eller disposisjoner i forkant av kommunereformen. Formålet er å unngå konflikter mellom aktuelle kandidater for sammenslåing og at kommuner gjør seg mindre «attraktive» som partnere ved å ta opp nye lån.

Lokale problemstillinger

Sett fra kommunene i Knutepunkt Sørlandet gir kommuneproposisjonen flere utfordringer i forhold til utredningsprosessen.

- **Felles prosess for å unngå suboptimalisering**

De syv kommunene i Knutepunkt Sørlandet utgjør ett felles bo- og arbeidsmarkedet med stor grad av pendling mellom kommunene. Samlet sett har disse kommunene ca. 134 000 innbyggere og har befolkningsvekst med stor betydning for utviklingen på Agder. Et moment som er sterkt understreket både i utvalgets rapport og i regjeringens proposisjon. Innenfor dette geografisk sett, kompakte bo- og arbeidsmarkedet, vil det være flere ulike alternativ til kommunesammenslutninger som tilfredsstillende ekspertutvalgets kriterier. Utfordringen i framtiden er om både kommunene og regionen er robust nok.

En vil således anbefale at alle relevante alternativer blir grundig utredet før noen av kommunene fatter beslutninger om sammenslutning. Et mulig scenario er at to nabokommuner beslutter sammenslutning på et tidlig tidspunkt som umuliggjør andre alternativer. Dette kan vise seg å være en suboptimalisering i forhold til andre løsninger.

- **Fylkesgrensen**

Fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder går gjennom det felles bo- og arbeidsmarked som Knutepunkt Sørlandet utgjør. Det er u hensiktsmessig på mange områder. Det har tidligere vært gjort forsøk på å slå sammen disse to fylkene og i 2013 søkte Lillesand, Birkenes og Iveland om å få lov til å skifte fylke til Vest-Agder.

Regjeringen skriver i at *«Fylkesgrensene skal ikke være til hinder for å slå sammen kommuner. Det vil derfor være avgjørende for en god gjennomføring av prosessene at det er kontakt og samarbeid mellom fylkesmennene på tvers av nabofylkene.* Departementet har understreket at kommunereformen ikke bare er en sammenslåingsreform, men at det bør legges til rette for at lokale saker som har oppstått på grunn av u hensiktsmessige og utdaterte kommune- og fylkesgrenser, blir løst og at *«i slike saker vil det kunne oppstå behov for å veie nasjonale hensyn mot lokale ønsker.»*

Inndelingsloven legger føringer på prosessen knyttet kommunesammenslutning på tvers av fylkesgrenser. I vår region er aktuelle alternativer som fører til at 2 eller flere kommuner slår seg sammen med kommuner på den andre siden av fylkesgrensen. Dette vil i så fall medføre at en må forholde seg til en lengre prosess. Videre vil det være uheldig om de to fylkesmennene har ulik oppfatning av prosessen og hvilke alternativer som er best egnet.

- **Identitet, roller og ulikheter mellom kommunene**

I tillegg ligger det utfordringer knyttet til størrelse, demokratiutvikling og identitet og økonomiske rammebetingelser. I dag har kommunene bl. a ulike skattemessige ordninger og har ulike eierinteresser og økonomiske forpliktelser i ulike selskaper. Det er også andre ulikheter knyttet til nivå på service og tjenester, avgifter og hver enkelt kommunens gjeld. I tillegg ligger aktuelle problemstillinger knyttet til endringer som vil kunne skje nasjonalt gjennom at andre regioner vurderer andre sammenslutninger. Kristiansand rolle som landsdelscenter og 5 største by i landet må reflekteres i arbeidet.

Mer generelt for alle kommuner som skal inn i denne prosessen, gjelder usikkerheten omkring fremtidige kommunal oppgaver og fremtidig organisering av det regionale nivået. Kommunestrukturprosessen starter høsten 2014, mens regjeringen tar sikte på å legge frem en vurdering av oppgavefordelingen våren 2015. Dette innebærer at man i det første året av prosessen ikke har fasiten på hvilke oppgaver kommunene vil ha i fremtiden. Dette kan være avgjørende for valg av modell. Regjeringen utgangspunkt for kommunereformen er at *«inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye oppgaver, vil fylkeskommunene bestå. En vurdering av det regionale folkevalgte nivået bør eventuelt tas etter at kommunereformen er gjennomført.»*

Dette innebærer at kommunestrukturprosessen må gjennomføres med usikkerhet omkring skjebnen for det regionale nivået. Dette kan ha innvirkning på hvilke oppgaver som legges til kommunene og dermed også for valg av alternativ for kommunesammenslutning. Fjernes det regionale nivået eller det blir vesentlig færre og større regioner, kan dette tale for at alternativene med større kommuner bør velges.

Lokal prosess

Departementet legger i kommuneproposisjonen opp til effektiv prosess, men hvor innbyggerne har krav på å høres. Det er viktig at innbyggerne blir involvert slik at utredningsprosessen ikke

bare blir en administrativ eller topptung politisk prosess. Det må på et tidlig tidspunkt utarbeides en strategi for forankring og involvering av innbyggerne, organisasjoner og andre interessenter. Erfaringene fra tidligere sammenslutningsprosesser er at både utredningsprosessene og beslutnings blir tid- og ressurskrevende.

Inndelingslovens § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende.

Erfaringene fra bl. a. fylkessammenslutningsprosessene mellom Aust-Vest-Agder tilsier at både utredningsprosessene og beslutningsprosessene må involvere politikere i kommunene, innbyggerne og organisasjoner/næringsliv for å skape eierskap til den valgte løsning.

Felles prosess i Knutepunkt Sørlandet

Styret i Knutepunkt Sørlandet ønsker at en felles del av kommunereformprosessen gjennomføres i regi av Knutepunkt Sørlandet. Fylkesmannen i Vest-Agder har gitt lovnad om skjønnsmidler til arbeidet. Målsetningen er å gjennomføre en felles åpen og ryddig prosess der aktuelle hovedspørsmål, tema og modeller belyses bredt og nyansert. Prosessen skal vektlegge kunnskapsinnhenting og politisk dialog, og være et supplement til prosessene som foregår i de enkelte kommunene, mellom kommuner og på fylkesnivå. Prosessen skal ha særskilt fokus på problemstillinger som er viktige for at knutepunktregionen som felles bo-, arbeid- og serviceregion (BAS) ivaretas på en god måte regionalt og nasjonalt i arbeidet med aktuelle modeller for struktur- og oppgavefordeling.

På bakgrunn av fylkesmennenes sentrale rolle i arbeidet med kommunereformen har ordførerne i Knutepunkt Sørlandet inviterte fylkesmennene i Aust- og Vest-Agder sammen med politisk og administrativ ledelse i KS Agder til å delta på sitt felles møte 13.juni for å diskutere hvordan kommunereformprosessen i Kristiansandsregionen best kan koordineres. Først og fremst går dette på at aktuelle modeller for kommunesammenslåing vil kunne involvere kommuner på begge sider av fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder.

Rådmannsutvalget tar sikte på å legge frem et forslag til mandat for et samarbeid om en felles utredning av aktuelle modeller. Dette vil skje i nært samarbeid med styret/ordførerne i knutepunktet. Det anbefales at denne også vil inneholde et forslag til en disposisjon for et konkurransegrunnlag pro et contra utredning av aktuelle modeller. Prosessen og utredningsarbeidet må ha rom for tilpasning og justering i forhold til hvorledes reformen utvikler seg nasjonalt.

Ulike modeller

Mandatet må ta høyde for at det også blir utredet modeller som dekker kommunene i Knutepunktets ulike utfordringer og behov. På den ene side den enkelte kommunens ansvar for tjenesteyter og samfunnsaktør for sine innbyggere. På den andre siden må en se på modeller som ivaretar kommunens rolle som felles bo-, arbeid- og serviceregion og som en vurderer kan være robust nok som en sterk motor for utvikling på Agder i fremtiden.

Så langt i arbeidet ser en for seg å utrede modeller som ser på en storkommune med alle de 7 knutepunktkommunene der fylkesgrensa ikke er en hindring. I tillegg vil det være aktuelt å se på flere varianter av 1+1 eller 2 +1 kommuner.

Felles formannskapsmøte 3. september 2014

Styret i Knutepunktet har vedtatt at det skal gjennomføres et felles formannskapsmøte 3. september og nedsatt en arbeidsgruppe på tre ordførere (Arild Windsland, Torild Brandsdal og Arne Thomassen) som er bedt om å forberede og lede møtet. Felles formannskapsmøte vil

ha som målsetting å få belyst reformstatus, aktuelle problemstillinger for regionen og hvilke alternativer som kommunene bør utrede.

Framdriftsplan for lokal prosess i Knutepunktsamarbeidet tilpasset nasjonal framdriftsplan

Tidspunkt	Aktivitet	Merknad
29.08.14	Rådmannsutvalget	Behandling av forslag til mandat
03.09.14	Felles formannskapsmøte	Felles kunnskapsheving og drøfting av forslag til mandat for videre prosess. Innspill oppsummeres i et notat
12.09.14	Styret behandler sak om oppfølging	
09.10.14	Rådmannsutvalget	Oppfølging av mandat og lokal prosess
06.11.14	Rådmannsutvalget	Oppfølging av mandat og lokal prosess
13.11.14	Felles formannskapsmøte	Oppdatering av status kommunereform og oppfølging av mandat
Desember	Sluttrapporten fra regjeringens ekspertutvalg	Oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner
15.01.15	Rådmannsutvalget	Oppfølging av mandat og lokal prosess
Feb. '15	Rådmannsutvalget	Oppfølging av mandat og lokal prosess
Feb. '15	Styremøte	Oppdatering av status, reform og oppfølging av mandat. Styret etablerer komite for felles formannskapsmøte før ferien
Våren '15	Kommuneproposisjonen og ny melding om kommunereformen presenteres i Stortinget	Meldingen vil omhandle nye oppgaver til større og mer robuste kommuner
Våren '15	Felles formannskapsmøte om kommunereform	Presentasjon av status og prosess videre

Rådmannens vurdering

Det har skjedd lite med kommunestrukturen siden de omfattende strukturendringene på 60-tallet. Samtidig har det skjedd store endringer i bosettingsmønster, kommunikasjon og utvikling av «velferdsstaten» der kommunene er statens viktigste redskap for offentlig tjenesteyting til befolkningen. Utfordringen med regjeringens igangsatte reformprosess denne gangen er at prosessene skjer parallelt lokalt og at oppgavene ikke er kjent. Dette er derfor en prosess med mange ukjente.

Rådmannen anbefaler at formannskapet gir sin tilslutning til framlagt felles prosess for kommunereformen for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Knutepunktkommunene tilfredsstillers det som regjeringen definerer som byområder med særskilte utfordringer, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere. I tillegg har regionen kommuner som ligger under minste anbefalte grense som ekspertutvalget anser som anbefalt for å sikre god oppgaveløsning.

Kristiansandregionens som BSA region med et godt utbygd interkommunalt samarbeid med de mulighetene og begrensingen dette gir både på samhandling og demokrati. I tillegg tilsier regionens sentrale rolle for landsdelen at dette arbeidet må gjøres i nært samarbeid. Av hensyn til innbyggere og næringslivet som beveger seg «sømløst» i vår region er det viktig at kommunene får til en så god samlet prosess som mulig.

Hvis ekspertutvalgets anbefalinger gjøres gjeldende vil det nødvendigvis bli store strukturendringer i Agderfylkene. I dag er Kristiansand landets 5 største by og den største av byene som ikke har status som «storby». Hvis det skjer omfattende endringer av kommunestrukturen i andre byregioner vil Kristiansand sannsynligvis ikke beholde denne posisjonen. Dette vil kunne få konsekvenser for utviklingen av både regionen og hele landsdelen. Etter rådmannens vurdering er det derfor viktig at en i denne prosessen evner å se arbeidet i sammenheng med landsdelens utvikling.

Det er også behov for en klargjøring av fremtidige økonomiske, organisatoriske og andre rammebetingelser for de kommunene som forventes omfattet av en sammenslåing.

Hvordan oppgavefordeling måtte bli, og om regjeringen også vil innlemme fylkeskommunene i reformen, vil klart måtte påvirke arbeidet og er noe som mandatet for samarbeidet må ta høyde for. Etter rådmannens vurdering er det avgjørende at vi vet hvilke oppgaver kommunen skal ha i framtiden før en tar endelig stilling til hvilken kommunestruktur som vil være mest hensiktsmessig. Ekspertutvalgets rapport om oppgavefordeling vil først være kjent desember 2014 og regjeringens syn til våren. Mandatet for samarbeidet må derfor utformes i tråd med dette, med mulig tilpassinger underveis.

Ikke framlagte vedlegg:

Kriterier for god kommunestruktur – delrapport 1 fra ekspertutvalget (Vaboutredningen)

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rapporter_planer/rapporter/2014/Kriterier-for-god-kommunestruktur.html?id=754164

Kommunereform Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (prop 2015)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Hvorfor-kommunereform.html?id=752904>