



Dato: 03.02.2016
Arkivref: 2016/5

Saksbeh: Merete Hessen
Saksbeh. tlf: 77023011

Saksnr	Utvalg	Møtedato
3/16	Formannskapet	15.02.2016
6/16	Kommunestyret	01.03.2016

Kommunereformen - 0-utredning

Administrasjonssjefens innstilling

Kvæfjord kommunestyre vedtar 0-utredning for Kvæfjord kommune

Vedlegg:

0-utredning for Kvæfjord kommune (Særtrykk)

Dokumenter i saken:

- Kvæfjord kommune – Årsmeldinger for 2014
- Norut rapport 4/2015 – Økonomisk samspill og vekstmuligheter i Sør-Tromsregionen
- Fylkesmannen i Troms – Kommunebildet for Troms 2014
- Fylkesmannen i Troms – Faktaark kommuneøkonomi Kvæfjord
- Kommunal Rapport – Kommunebarometeret 2015, hovedtall – Kvæfjord
- Kommunal Rapport – Kommunebarometeret 2015, vedlegg – Kvæfjord
- K-sak 37/14 Kommunereformen - Videre prosess
- F-sak 2/15 Prosjekt- og prosessplan – Kommunealternativet Harstad m.fl.
- K-sak 45/15 Kommunestruktur - innbyggerhøring
- Statusbilde for Kvæfjord kommune
- F-sak 85/15 Kommunestruktur – Statusbilde for Kvæfjord kommune
- Saksprotokoll Levekårsutvalget sak 28/15 Høring: Kommunestruktur – Statusbilde for Kvæfjord kommune
- Status, utfordrings og intensjonsbilde – mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund
- F-sak 86/15 Kommunestruktur: Status-, utfordrings- og intensjonsbilde – Mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund
- F-sak 87/15 Kommunestruktur – Fastsetting av valgdag for lokal rådgivende folkeavstemning
- Oppdrag 2016, fra Fylkesmannen i Troms

Informasjon om saken kan forøvrig hentes på:

Hjemmesiden til Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-ogregioner/kommunereform/id751048/> samt nykommune.no

Hjemmesiden til Fylkesmannen i Troms: <http://www.fylkesmannen.no/Troms/Kommunalstyring/Kommunereformen/>

Saksopplysninger

Regjeringen Solberg la 14. mai 2014 frem Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015. Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskaping og trivsel. Regjeringen er opptatt av at 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.

Regjeringens mål for en ny kommunereform er følgende:

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

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

2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

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

4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

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

Ved behandlingen av kommunereformen 18. juni 2014 sluttet Stortinget seg til Regjeringens mål.

Stortingsflertallet har understreket at det er et utredningsansvar for alle kommuner. Dette er å forstå slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing, samt gjøre vedtak innen våren 2016, i tråd med det tidsløp som er skissert i kommuneproposisjonen.

Regjeringens ekspertutvalg har anbefalt 10 kriterier for god kommunestruktur som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og er anbefalt som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier rettet mot kommunene er som følger:

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

I K-sak 45/15 ble følgende plan og prosess for høring av innbyggerne vedtatt:

- Det er viktig å involvere og inkludere politikere, ansatte, innbyggere, næringsliv, lag og foreninger. Det må planlegges ut fra at informasjons- og dialogbehov vil være stort.
- Kommunens ansatte holdes orientert via ledermøter og møter med fagforeningene, samt medvirker ved utredninger m.v.
- *Statusbilde for Kvæfjord* legges offentlig tilgjengelig når dette er klart i juni 2015. Organisasjoner, lag og foreninger inviteres så til å uttale seg om forslaget innen en gitt frist. Og det settes også opp et åpent møte/folkemøte i høringsrunden. Etter høringsrunden fremmes saken for kommunestyret.
- Politiske utvalg, herunder ikke kun hovedutvalgene, men også ungdomsrådet, eldrerådet og rådet for funksjonshemmede må også involveres ved å holdes orientert samt gis anledning til å gi uttalelser i prosessen. Det pp til at kommunestruktursaken skal behandles i samtlige politiske utvalg våren 2016 før kommunestyret skal fatte vedtak.
- Når sammenslåingsalternativet er utredet bør det gjennomføres en innbyggerundersøkelse, folkemøter i alle skolekretsene og en folkeavstemning.
- Folkemøtene kan legges opp slik:
 - Velkommen ved ordføreren
 - Innledning ved en ekstern, gjerne fra Fylkesmannen i Troms, som orienterer om kommunereformen
 - Administrasjonssjefen orienterer om utredninger, alternativer og sårbarhet/styrker
 - Gruppelederne presenterer partienes synspunkter
 - Spørsmål og dialog
- Folkeavstemningen gjennomføres etter innbyggerundersøkelsen og folkemøtene. Tidsmessig bør resultatet av den rådgivende folkeavstemningen foreligge minst to uker før formannskapet innstiller til kommunestyret våren 2016 i sak om Kvæfjord skal slå seg sammen med andre kommuner.
- Innbyggerundersøkelse og folkemøter gjennomføres i første kvartal 2016.
- Folkeavstemning gjennomføres april 2016.
- Utover dette vil administrasjonssjefen anbefale at man avventer til etter kommunevalget 14. september 2015 med å sette opp en mer detaljert plan for gjennomføring av innbyggerhøring i Kvæfjord. Planen må også avstemmes med hva de 7 kommunene blir enige om vedrørende innbyggerhøring og medvirkning ved og etter utarbeidelse av felles statusbilde/utredning.

Kvæfjord kommune har utarbeidet *Statusbilde for Kvæfjord kommune* basert på mal fra Fylkesmannen i Troms. Formålet med statusbildet er å gi en oversikt over hvor kommunen står i dag når det gjelder demografisk utvikling, økonomisk status og kommunens rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, sett hen til de nevnte kriteriene.

Kommunestyret sluttet seg i K-sak 37/14 til videre deltakelse i kommunereformprosess sammen med kommunene Evenes, Ibestad, Harstad, Lødingen, Skånland og Tjeldsund. Dette arbeidet har resultert i en felles utredning: *Status-, utfordrings- og intensjonsbilde – Mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund*, se F-sak 86/15.

Formannskapet vedtok 27.10.2015 i sak 86/15

1. Kvæfjord kommunestyre viser til kommunestyrets vedtak i K-sak 37/14 Kommunereformen – videre prosess og formannskapets vedtak i F-sak 2/15 Prosjekt- og prosessplan – Kommunealternativet Harstad m.fl.

2. Kvæfjord kommunestyre vedtar at *Status-, utfordrings- og intensjonsbilde – Mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund* legges til grunn for det videre arbeidet med kommunereformen.

Formannskapet vedtok 27.10.2015 i sak 85/15 Kommunestruktur – Statusbilde for Kvæfjord kommune:

2. Kvæfjord kommunestyre vedtar *Statusbilde for Kvæfjord kommune*
3. Formannskapet ber om at Statusbilde for Kvæfjord kommune forelegges teknisk utvalg, levekårsutvalg, ungdomsråd, råd for funksjonshemmede, arbeidsmiljøutvalg og eldrerådet til orientering og med mulighet for å avgi uttalelse til kommunestyret innenfor utvalgenes/rådernes respektive fag-/arbeidsområder.

Teknisk utvalg vedtok 01.12.2015 i sak 29/15 Høring: Kommunestruktur – Statusbilde for Kvæfjord kommune:

Statusbilde for Kvæfjord kommune tas til etterretning.

Levekårsutvalget vedtok 02.12.2015 i sak 28/15 Høring: Kommunestruktur – Statusbilde for Kvæfjord kommune, pkt 2:

Levekårsutvalget anmoder om at det legges fram en 0-utredning.

Fylkesmannen i Troms skriver i Oppdrag 2016 til kommunene i Troms, under overskriften Kommunereformen:

«Et bredt flertall på Stortinget har som kjent pålagt kommunene et utredningsansvar i kommunereformarbeidet. Fylkesmannen er tillagt et prosessansvar i reformarbeidet og skal følge opp at utredningsarbeidet gjennomføres i tråd med Stortingets intensjoner.

Statsråd Jan Tore Sanner har senest i brev til fylkesmennene 30.11.2015 utdypet innholdet av oppdraget og hvilke forventninger det er til Fylkesmannens tilråding. Fra brevet siteres:

Ved behandlingen av Prop. 121 S (2014-2015) Kommuneproposisjoen 2016 viser stortingsflertallet til Innst. 300 S (2013-2014) om at *«alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma»*. I innstilling 375 S (2014-2015) utdypes flertallet at de med utredningsplikt *«[...]legg til grunn at alle kommuner skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommuner, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommuner ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.»*

Denne utdypingen av hva utredningsplikten innebærer, tydeliggjør hva stortingsflertallet forventer at kommunene skal gjøre i kommunereformen. Og forventningene strekker seg utover kun å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover. Etter en grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere, næringsliv og frivillig sektor involveres, vil kommunestyrene ha et godt grunnlag til å fatte vedtak innen 1. juli 2016 om hvordan de vil innrette seg for å møte framtidens utfordringer.

Ved behandlingen av Prop. 121 S (2014-2015) Kommuneproposisjonen 2016, jf. Innst. 375 S (2014-2015), vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 691: *”Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med sin tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.”*

Dette er en presisering av oppdraget til fylkesmennene basert på komiteens behandling av kommunereformen i fjord. I oppdragsbrevet av 3. juli 2014 ble fylkesmennene bedt om, på selvstendig grunnlag, å gjøre en vurdering av kommunestyrevedtakene. Departementet legger til grunn at dette innebærer at Fylkesmennene skal gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket. Dette må baseres på de lokale prosessene, målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur (se omtale i Prop. 95 S (2013-14) Kommuneproposisjonen 2015).

Stortingsflertallet har lagt til grunn at frivillighetsprinsippet skal gjelde, men at det likevel vil kunne være «[...]aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.», jf. Innst. 300 S (2013-2014). Til hjelp i oppsummeringene og tilrådingen, vil departementet utarbeide en mal som kan tilpasses det enkelte fylket.

Fylkesmannen vil understreke viktigheten av at kommunene tar utredningsansvaret på alvor. Det bør utarbeides gode faktabaserte analyser der det klart fremgår hvilke utfordringer kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena i et 20-30-årsperspektiv. Kommunen bør ha som ambisjon å forhandle frem en intensjonsavtale for en ny sammenslått kommune, som kan presenteres for innbyggerne sammen med 0-alternativet. Både ivaretagelse av dagens oppgaver og de nye oppgavene som fremgår av oppgavemeldingen må inngå i analysen i denne forbindelse er det viktig at den enkelte kommune ser hen til de utfordringene som følger av samhandlingsreformen, herunder også de utfordringene som følger av meldingen om primærhelsetjenesten som Stortinget nettopp har behandlet. Det samme gjelder konsekvensen for kommunen av de foreslåtte endringer i inntektssystemet.

Resultatet av arbeidet vil være svært viktig å få formidlet til kommunens innbyggere når de skal høres. Fylkesmannen vil minne om at jo bedre kvaliteten på det kommunale utredningsarbeidet er, jo mer vil vi kunne støtte oss på dette i vår faglige tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Alternativet er at Fylkesmannen i stor grad må bygge på egne analyser i forhold til de kommunene som ikke gjennomfører utredningsarbeidet i tråd med Stortingets intensjoner.

Fylkesmannen skal gi sin tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1. oktober 2016.»

Vurderinger

Den vedlagte 0-utredningen for Kvæfjord kommune tar utgangspunkt i anbefalingene fra Fylkesmannen i Troms. Innhold og vurderinger bygger på *Statusbilde for Kvæfjord kommune, Status, utfordrings og intensjonsbilde – mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund*, bakgrunnsdokumentene for disse samt på kommunebildet for Kvæfjord kommune utarbeidet av Fylkesmannen i Troms.

Administrativt er det lagt ned et omfattende arbeid med utarbeidelse av først *Statusbilde for Kvæfjord*, som nå er supplert med 0-utredning for Kvæfjord kommune. Administrasjonssjefen legger til grunn at statusbildet og nullutredningen skal brukes som grunnlag for intern læring og forbedring, uavhengig av utfallet av kommunereformprosessen.

Disse må suppleres med en rekke andre utredninger og styringsdokumenter. En norsk kommune er en meget komplisert organisasjon. Kvæfjord kommune gir med sine ca 415 årsverk, fordelt på 600/700 ansatte, flere interkommunale samarbeid og sine kjøp av tjenester, døgnkontinuerlig, for hele kommunens areal, for alle kommunens innbyggere, for hytteeiere og gjennomreisende, et sett av ulike kommunale tjenester.

Hovedformålet med 0-utredningen er at dette, sammen med de øvrige utredninger skal være sentrale beslutningsgrunnlag for om Kvæfjord skal bestå som egen kommune eller slå seg sammen med andre kommuner. Denne beslutningen må Kvæfjord kommunestyre fatte innen 30. juni 2016.

Merete Hessen
Administrasjonssjef

