

## Notat til kommunestyret 2.9.2014

Notatet er en orientering til kommunestyret om status for strategigruppas arbeid og knyttes til saken om "Kommunereformen – medvirkning fra KS i prosessen."

Ringebu kommunestyre gjorde i møte 18. februar 2014 i sak 7/14 enstemmig slik vedtak:

1. Ringebu kommunestyre er innforstått med at kommunesektoren står foran en omfattende reform. Ringebu kommune vil ta aktivt del i de forestående prosessene.
2. Kommunestyret gir formannskapet i oppdrag å følge opp sitt vedtak i sak 50/2012 av 15. mai 2012 om at Ringebus regionale tilhørighet tas opp til vurdering i løpet av planperioden 2012 – 2015.
3. Formannskapet går i dialog med Nord-Fron og Sør-Fron kommuner, med kommunene i Lillehammerregionen og Oppland fylkeskommune om regioninndelingen. Formannskapet utarbeider en prosessplan i dialog med de nevnte partene. Hvis det er hensiktsmessig kan formannskapet nedsette et kontaktutvalg blant formannskapets medlemmer.
4. Formannskapet setter sammen ei strategigruppe med bred politisk deltakelse til å utforme forslag til prosess og premisser for Ringebus rolle i en kommende kommunereform. Herunder skal strategigruppa synliggjøre Ringebu kommunes interesser ved en kommunereform. Strategigruppa rapporterer til formannskapet. Strategigruppa kan nedsette et arbeidsutvalg.
5. Kommunestyret skal holdes regelmessig orientert om utviklingen i prosessen om regioninndeling og om kommunereform.

Formannskapet fulgte opp dette vedtaket i møte 13. mars 2014 med følgende vedtak:

1. Formannskapet går i dialog med Nord-Fron og Sør-Fron kommuner, med kommunene i Lillehammer-regionen og Oppland Fylkeskommune, om regioninndelingen. Formannskapet utarbeider en prosessplan i dialog med de nevnte partene.
2. Det nedsettes en strategigruppe for utforming av forslag til prosess og premisser for Ringebus rolle i en kommende kommunereform. Gruppen skal ha bred politisk deltakelse.
3. Som strategigruppe velges formannskapet supplert med Høyres og Fremskrittspartiets kommunestyrerepresentanter.
4. Strategigruppen kan ved behov nedsette et arbeidsutvalg.
5. Ordføreren sørger for at kommunestyret holdes regelmessig orientert om utviklingen i prosessen om regioninndeling og om kommunereform.

Strategigruppa har hatt flere møter i tilknytning til formannskapsmøter. Nedenfor følger en oppsummering som viser hvor langt arbeidet er kommet – pluss litt til.

0. Viktige aktuelle dokumenter for strategigruppa er særlig følgende:

- ❖ Grunnlagsdokument: Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop 95 S)
- ❖ 28.05.14 Kommunereform – avklaring av rammer og prosess (notat utarbeidet av rådmennene i Lillehammer, Øyer, Gausdal og Ringebu)
- ❖ Brev 26.6.2014 fra KS til kommunene og fylkeskommunene – KS medvirkning i lokale og regionale prosesser i en kommunereform – anmodning om kommunal og fylkeskommunal politisk behandling
- ❖ Brev 3.7.2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene – Kommunereform – Oppdragsbrev til Fylkesmannen
- ❖ Brev 3.7.2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til KS – Invitasjon til å delta i reformprosessen
- ❖ Brev 11.8.2014 fra Fylkesmannen i Oppland til ordførere og rådmenn i Oppland – Invitasjon til oppstartseminar om kommunereformen

Strategigruppa har gått nøye inn på alle leddene i regjeringens argumentasjonsrekke for å forsøke å svare på om de gir grunnlag for Ringebu kommune til gå inn i en krevende prosess om realiteten i kommunereformen. På alle trinn har strategigruppa sett på alternativet til å akseptere premissene.

Ved starten på dette arbeidet har strategigruppa lagt som forutsetning at gruppa går åpent inn i det uten å ha låst seg til bestemte alternativ. Gruppearbeidet foregår på den måten at vi bygger ”stein på stein” fram mot enighet i en prosess der alle bidrar. Nyanser i oppfatninger forekommer selvsagt, men gruppa har lagt seg på ei linje der vi etablerer ”tilstrekkelig enighet” som grunnlag for å gå videre.

1. Det første leddet i argumentasjonen for en kommunereform er virkelighetsoppfatningen. Aksepterer vi beskrivelsen av dagens kommuner (Prop 95 S side 23 – 24) som premiss for reformbehovet?

Hva hvis vi ikke gjør det?

Strategigruppa aksepterer beskrivelsen av dagens kommuner *tilstrekkelig* til at vi kan gå videre i prosessen med den lagt til grunn.

Med utgangspunkt i grunnlagsdokumentet har strategigruppa lagt følgende ”behandlingssti” til grunn for sin drøfting av Ringebus håndtering av kommunereformspørsmålet.

# Skisse til prosess om kommunereform med valgmuligheter

1 Virkelighetsbeskrivelsen  
av dagens kommuner og kommunestruktur  
Ok, aksepterer i tilstrekkelig grad til å gå videre

Kjenner oss ikke igjen, aksepterer ikke. Hva gjør vi med det?  
Lage vår egen virkelighetsbeskr. Hva skal den brukes til?  
Passivitet, innta objektrollen

2 Behovet for reform  
Ok, aksepterer i tilstrekkelig grad

Aksepterer ikke reformbehovet slik det er beskrevet av regjeringen.  
Lage vår egen behovsbeskr. Hva skal den brukes til?  
Passivitet, innta objektrollen

3a Målene for reformen  
Ok, aksepterer i tilstrekkelig grad

Aksepterer ikke regjeringens mål. Hva så?  
Lage våre egne generelle mål. Hva skal de brukes til?  
Passivitet, innta objektrollen

3b Målene for reformen for Ringebu del  
Ok, aksepteres i tilstrekkelig grad

De generelle målene gir ikke tilstr. gevinst for Ringebu kommune. Hva gjør vi med det?  
Lage konkrete lokale mål. Hva skal vi med dem?  
Passivitet, innta objektrollen

4 Robusthet  
jf regjeringens kriterier  
Ok, aksepterer i tilstrekkelig grad

Regjeringens krav til robusthet gir ikke tilstr gevinst for Ringebu kommune. Hva gjør vi med det?

5 Robust - sammen med hvem?

? Passivitet, innta objektrollen

Lokale krav til robusthet i vår del av fylket:  
"Hvem skal vi være robuste sammen med?"  
Definere sammenslutningspartnere

2. Reformbehovet baseres særlig på følgende forhold:
- 1) Befolkningsutviklingen
  - 2) Sentralisering
  - 3) Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger
  - 4) Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene
  - 5) Økte krav til kapasitet og kompetanse
  - 6) utfordringer for lokaldemokratiet

Innses vi og aksepterer behovet for reform av kommunestrukturen slik det er definert i Prop 95 S side 24 – 28?

Hva hvis vi ikke innses og aksepterer reformbehovet basert på de nevnte forholdene?

De fire første punktene anses strategigruppa som ukontroversielle premisser for å gå inn i en kommunereform.

Pkt. 5 er utvilsomt også riktig, men dette henger sammen med de ressursene som tilføres kommunene og de oppgavene som de pålegges av staten. Det er derfor ikke uten videre gitt at kommunereform er "medisinen" for å møte økte krav til kapasitet og kompetanse.

Det kan heller ikke være tvil om at lokaldemokratiet har betydelige utfordringer. De kan være høyst forskjellige i landets minste kommuner og i de største kommunene. Strategigruppa er tvilende til at utfordringer for lokaldemokratiet (pkt. 6) kan inngå i grunnlaget for reformbehov.

### 3. Mål for reformen

Regjeringens mål i følge Prop 95 S side 29 – 30 er:

- 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- 3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- 4) Styrket lokaldemokrati

Aksepterer vi målene for kommunereformen?

Styringsgruppa kan ikke være uenig i de målene som regjeringen har stilt opp for kommunereformen. Styringsgruppa vil likevel påpeke:

1) Gode og likeverdige tjenester har sammenheng med økonomien i kommunene. Like viktig som endring av kommunestrukturen er det at kommunene får en forutsigbar økonomi.

Likeverdighet i tjenestetilbudet må også innebære rom for valg av lokale løsninger og ikke en nasjonal norm. Den stadig økende bruken av rettighetslovgivning for brukere av kommunale tjenester kan kollidere med dette hensynet.

Styringsgruppa aksepterer derfor denne delen av målet, men er usikker på om den foreslåtte kommunereformen er den eneste og beste veien til dette målet.

2) Styringsgruppa slutter seg til denne målformuleringen. Kommunene har utvilsomt en rolle å spille her, men statens egen rolle er enda viktigere. Statens bidrag i samfunnsutviklingen framstår som fragmentarisk og lite koordinert. Kommunereformen alene er derfor ikke tilstrekkelig til å oppnå en tilstand av "helhetlig og samordnet samfunnsutvikling."

3) Denne målformuleringen handler også om økonomi. Hva som ligger i begrepet "bærekraftig" er i liten grad definert i Prop 95 S. Begrepet brukes ellers ofte i forbindelse med naturens og miljøets evne til å tåle inngrep. Regjeringen synes å legge en ensidig økonomisk forståelse av begrepet til grunn. Uttrykket "robust" er også i liten grad definert. Styringsgruppa legger til grunn at større kommunale enheter kan gi bredere fagmiljø og mer variert næringsliv i kommunene og bidra til at kommunene blir mindre sårbare ved omstillinger.

4) Ingen kan være uenig i en målsetting om styrket lokaldemokrati. Lokaldemokrati beror på bl. a. forholdet mellom de kommunale myndighetene og lokalbefolkningen, og på forholdet mellom statsmyndighetene og kommunene. Styringsgruppa mener at det i beste fall er krevende å oppnå styrket lokaldemokrati gjennom den skisserte kommunereformen.

Som hjelpespørsmål kan vi stille: *hvem skal oppnå noe gjennom kommunereformen?* For ikke å få for mange kategorier begrenser vi oss her til fire grupper:

- a) Staten selv
- b) Kommunene (f. eks. representert ved folkevalgte og administrativ ledelse)
- c) Innbyggerne
- d) Det verdiskapende næringslivet

Hva *bidrar* hver av disse gruppene med i en kommunereform? (Hva "legger de i potten", hva koster det dem, ...) Og hva blir (eller: kan bli) belønningen/gevinsten?

	Bidrag/innsats "Hva gir aktørene avkall på?"	Belønning/gevinst "Hva vinner aktørene på?"
Staten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penger/"gulrøtter"</li> <li>• Økonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Færre kommuner å forholde seg til</li> <li>• Enklere å styre kommunene mot nasjonale oppgaveløsninger</li> <li>• Mer hensiktsmessig kommunestruktur ut fra statens egne mål</li> </ul>
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redusert lokaldemokrati - kommunen avgir myndighet, sjølråderett, arbeidsplasser, lokal styring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større fagmiljø</li> <li>• "Robusthet"</li> <li>• Økt konkurransekraft</li> <li>• Rasjonell enhet for</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raske beslutningsveier</li> <li>• Kompetanse</li> <li>• Mindre oversikt over lokalsamfunnet</li> <li>• Unike fjellområder</li> <li>• Turisme, gode bedrifter</li> <li>• Eierandelene i GE og Eidsiva</li> <li>• Et godt tjenesteapparat</li> <li>• God infrastruktur</li> <li>• Hyttekommune – Kvitfjell</li> <li>• Lokale jakt- og fiskerettigheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samfunnsutvikling</li> <li>• Interessante oppgaver</li> <li>• Bedre økonomi til å møte uforutsette behov</li> <li>• Større aktivitetsnivå</li> <li>• Større gjennomslagskraft overfor staten</li> <li>• Bedre samordnet planlegging og gjennomføring</li> <li>• En del interkommunale tiltak kan bli rent kommunale og dermed underlegges bedre styring</li> <li>• Vilt- og rovdyrforvaltningen</li> </ul>
Innbyggerne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fysisk og "mental" større avstand til kommunens ledelse</li> </ul> <p>Større mobilitet i befolkningen betyr at større kommunale enheter og lengre avstander får mindre negative konsekvenser enn tidligere. Kommunikasjonene er blitt bedre og reisetider kortet ned, folks aksjonsradius er større enn før. Dette gjelder trolig i større grad for yngre enn for eldre mennesker.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer profesjonell politisk og administrativ ledelse</li> </ul>
Næringslivet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De særskilte virkemidlene som Ringebu har overfor næringsliv/etablerere</li> <li>• Spiller kommunegrenser noen rolle for næringslivet?</li> <li>• ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer slagkraft overfor staten</li> <li>• Skape en tung reiselivsdestinasjon i nasjonal målestokk</li> <li>• ?</li> </ul>

Som oppsummering stiller styringsgruppa spørsmålet om regjeringens kommunereform gir tilstrekkelig stor belønning/gevinst (større enn bidragene/innsatsen) for

- ❖ Ringebu kommune
- ❖ Innbyggerne i Ringebu
- ❖ Det lokale næringslivet

Særskilte problemstillinger som reiser usikkerhet og krever særskilt utredning er f. eks.

- Kommunenes kraftinntekter
- Rettigheter til jakt og fiske som skiller mellom innen- og utenbygdsboende

Strategigruppa mener det er usikkert om den foreslåtte kommunereformen gir de fordelene og fører til de målene som regjeringen legger til grunn.

#### 4. Robusthet

Kravet og ønsket om robuste kommuner går igjen som et mantra i regjeringens opplegg for kommunereform.

Hva som ligger i begrepet robust, samt argumenter for og imot større kommuner, er behandlet i Prop 95 S side 30 flg (ekspertutvalget) og side 39 – 46 (departementets vurderinger).

Hva mener vi kjennetegner en robust kommune?

<input type="checkbox"/> Større totaløkonomi
<input type="checkbox"/> Mer variert befolknings- og næringssammensetning
<input type="checkbox"/> God evne til å påta seg store og kompliserte oppgaver
<input type="checkbox"/> Bred og spiss fagkompetanse
<input type="checkbox"/> Uten innebygde strukturelle konflikter
<input type="checkbox"/> ?

I denne sammenhengen bør vi også søke å bringe på det rene hva som er fordelene ved større kommuner (f. eks. der Ringebu inngår), og hva ulempene består i.

	Fordeler	Ulemper
Stor kommune	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mer variert næringsliv og befolkningssammensetning</li><li>• Mindre sårbar for endringer i arbeidsliv og befolkning</li><li>• Lettere tilgang høy fagkompetanse – større samlet kompetanse</li><li>• Større fagmiljøer – mindre sårbarhet for personellendringer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Fysiske avstander blir større</li><li>○ Økt "mental" avstand mellom innbyggere og administrasjon og tjenesteapparat</li><li>○ Økt avstand mellom folkevalgte og innbyggere</li></ul>
Liten kommune	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Nærhet mellom folkevalgte og innbyggere</li><li>○ Nærhet mellom administrasjon/tjenesteapparat og innbyggere</li><li>○ God lokalkunnskap hos folkevalgte og administrasjon/tjenesteapparat bidrar til lokalt tilpassede løsninger</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Nærhet – ulempen ved at "alle kjenner alle"</li><li>○ "Speilvendning" av fordelene ved stor kommune</li></ul>

Strategigruppa legger til grunn at det ikke finnes noen optimal kommunestørrelse for alle typer oppgaver.

Videre: hvordan kan staten og kommunene skape en kommunereform som blir mer vellykket enn den danske?

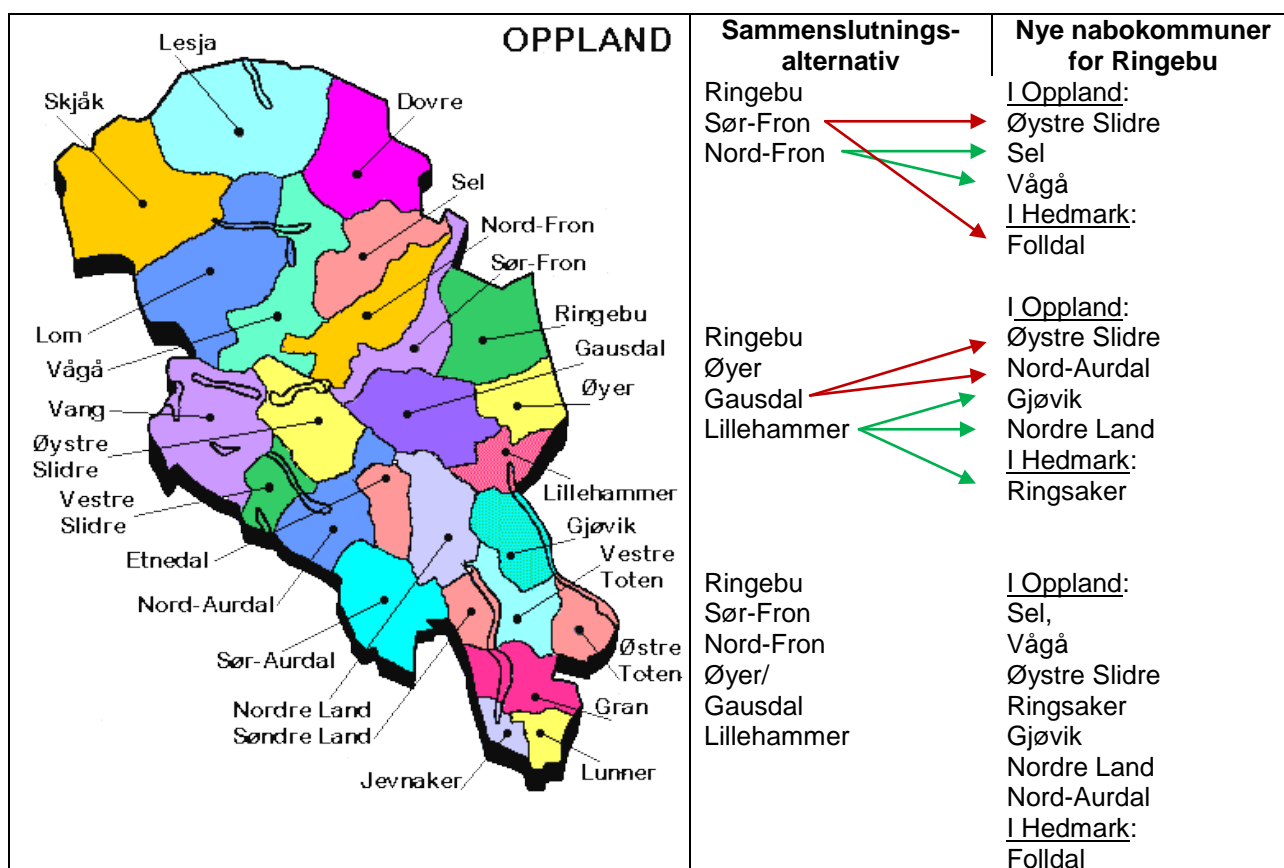
- Ta vare på fordelene ved å være stor kommune
- Begrense ulempene ved å være stor kommune
- Kompensere for ikke å ha småkommunefordeler

## 5. Ringebus strategiske posisjoner og interesser

Strategigruppa har begynt på den krevende øvelsen å analysere gevinst- og tapspotensialene i forhold til hver enkelt av de mulige sammenslutningskommunene. Vi kjenner vår egen kommune godt, men kjenner vi de andre kommunene godt nok til å vite hva vi kan vinne og tape på å gå inn i en ny kommunal enhet sammen med dem?

Denne uferdige analysen har foreløpig status som internt arbeidsdokument for strategigruppa og tas ikke inn i dette notatet.

Kommunesammenslutning som Ringebu blir en del av, gir nye nabokommuner ved ulike sammenslutningsalternativer. Det åpner nye grensesnitt for ressursforvaltning, samarbeid, muligheter - og konflikter ?

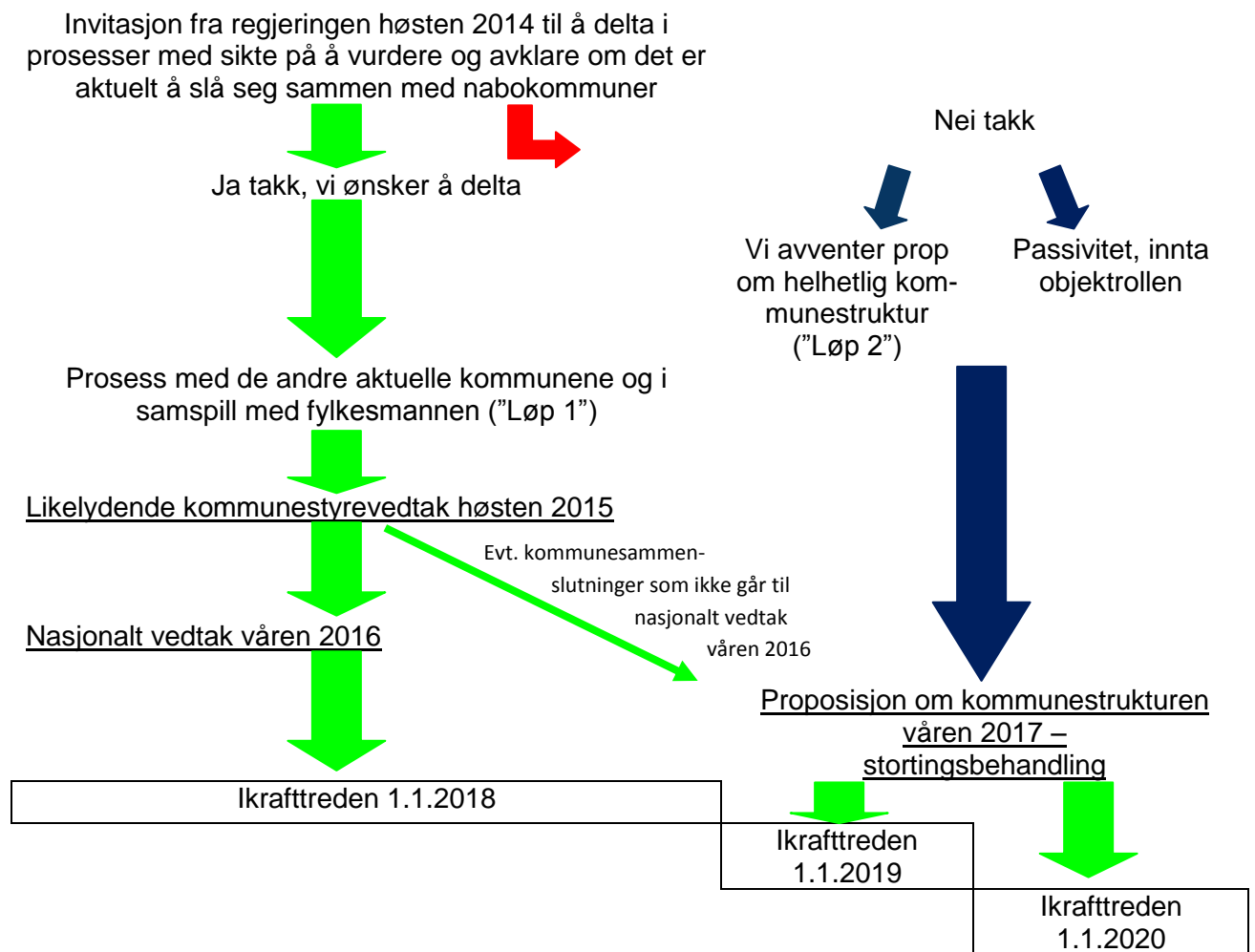


Tilsvarende vil kommunesammenslutninger som omfatter Ringebus nye nabokommuner gi større nabokommuner og nye samarbeidskonstellasjoner – i Nord-Gudbrandsdal, Valdres, Land, Toten, Hamarregionen og Østerdalen. Spesielt innenfor reiselivet vil dette kunne gi positive impulser. Økt tyngde i samferdselspolitikken og i arealforvaltningen er en annen mulighet.



## 6. Prosessen og framdriften

I Prop. 95 S side 46 flg. beskriver regjeringen organiseringen av reformprosessen (kap. 4.7) og framdriftsplan og milepæler (kap. 4.8). Regjeringen har lagt opp til en prosess og framdrift som innebærer en valgmulighet for kommunene. De som har kommet lengst i sine interne prosesser og prosesser sammen med nabokommuner som er aktuelle for sammenslåing, kan kjøre et raskere løp og få gjennomført sammenslutningen før regjeringen og Stortinget tar "det store grepet". I sistnevnte er det ikke gitt at prinsippet om frivillighet vil bli fulgt. Skissemessig kan regjeringens framdrift illustreres slik:



Spørsmålet er ikke om Ringebu skal gå inn i en kommunereformprosess, men hvordan og på hvilke premisser. Det er det siste strategigruppa skal forsøke å gi råd til kommunestyret om. Det er ikke med dette sagt at Ringebu kommune skal gå inn for sammenslutning med andre kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at "Det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen." Fristen er våren 2016. Som alle andre kommuner er Ringebu dermed utfordret til å foreta en grundig vurdering av hvorvidt kommunen bør slå seg sammen med andre kommuner. Hvis Ringebu ikke vil gå inn i noen

kommunereformprosess, er muligheten til stede for at kommunen blir 'objekt' for andre kommuners og statens vurderinger av hva som er hensiktsmessig kommunestruktur i vårt område.

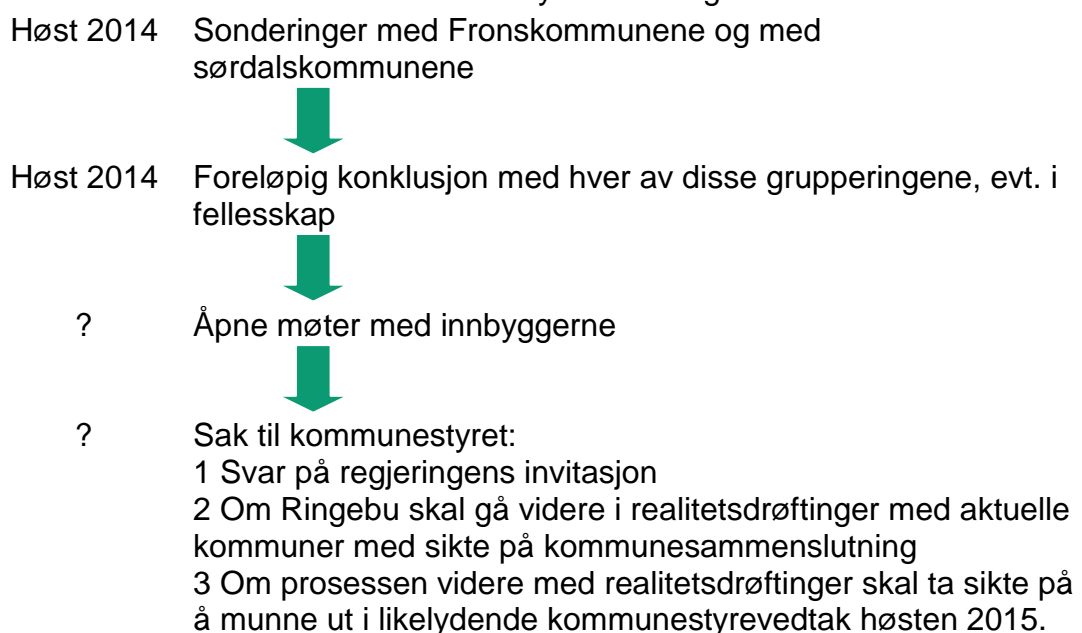
Den prosessen som må utformes, vil bli både komplisert og komprimert i tid. Mange krav må stilles til prosessen. Lista tar ikke sikte på å være uttømmende:

- Kommunestyret skal ha den overordnede styringen og gjøre vedtak om de viktige veivalgene.
- Ringebu kommune går åpent inn i prosessen uten forutinntatte standpunkter. Beslutninger skal tas på et tilstrekkelig fakta- og vurderingsgrunnlag.
- Innbyggerne i kommunen skal involveres og høres under veis i prosessen.
- Ringebu kommune bør samarbeide med fylkesmannen om den prosessen som hun har iverksatt og med KS som medspiller.

Prosesen er allerede i gang. Strategigruppa har hatt flere møter. Ordføreren har deltatt i "Tenketank Oppland", og fylkesmannen og KS har invitert til samarbeid. De neste aktivitetene er:

- 1.9. Møte for ordførere og rådmenn i kommunene Lillehammer, Øyer, Gausdal, Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron – forberedende møte om spørsmålet om å delta i "første runde" av kommunereformen.
- 2.9. Møte i Ringebu kommunestyre
- 16.9. Oppstartseminar om kommunereformen etter invitasjon av fylkesmannen.
- 8.10. Felles formannskapsmøte for Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu (foreløpig berammet)

Prosesen fram mot neste kommunestyrbehandling kan skisseres slik:



Strategigruppa har ikke drøftet denne framdriften, som bl. a. vil avhenge av de aktivitetene som allerede er berammet i september/oktober.

## 7. Økonomi

I dokumentet "Meldingsdel i kommuneproposisjon 2015 (Prop. 95 S) Kommunereform" presenterte regjeringen de økonomiske virkemidlene i reformperioden. De nye virkemidlene er dekning av engangskostnader i forbindelse med kommunesammenslutning, og reformstøtte:

Tabell 4.2 Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

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

Tabell 4.3 Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner)

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

Etter at kommuneproposisjonen ble lagt fram, har kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner signalisert at sammensluttede kommuner som får mindre enn 10000 innbyggere, også vil få reformstøtte.

Disse virkemidlene kommer i tillegg til gjeldende regler om inndelingstilskudd. De innebærer at sammensluttede kommuner får beholde tilskudd som om de var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslutningen. Deretter trappes tilskuddet ned.

Her er eksempel på hvordan noen sammenslutningsalternativer kommer ut etter de nye virkemidlene:

	Antall innbyggere	Dekning av engangskostnader	Reformstøtte	Sum
Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron	13.465	30 mill	5 mill	35 mill
Ringebu, Øyer, Gausdal og Lillehammer	42840	45 mill	25 mill	70 mill
Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron, Øyer, Gausdal og Lillehammer	51805	60 mill	30 mill	90 mill

I tillegg vil kommunene få dekket kr 100.000 til utgifter til informasjon og folkehøring.

Strategigruppa har ikke drøftet om og i tilfelle på hvilken måte de økonomiske virkemidlene skal påvirke Ringebu kommunes veivalg.