

Vår saksbehandler:

Per H. Lervåg, tlf. 61283002

KOMMUNEREFORMEN - OPPSTART AV PROSESSEN

| Utvalg | Utv.saksnr. | Møtedato |
|---------------|-------------|------------|
| Formannskapet | 098/14 | 13.10.2014 |
| Kommunestyret | 075/14 | 28.10.2014 |

Dokumenter vedlagt saken

- 1 Brev mottatt 07.08.2014 fra Kommunal- og moderniseringsdep. - Invitasjon til å delta i reformprosessen
- 2 Brev datert 24.09.2014 fra Fylkesmannen i Oppland - Plan for arbeidet med kommunereformen

Forslag til innstilling

1. Ringebu kommune ønsker å delta i første pulje av kommunereformen.
2. Videre prosess vil være med kommunene:
 - a. Gausdal, Lillehammer og Øyer
 - b. Nord-Fron og Sør-Fron
3. Konkretisering av videre prosess, med utgangspunkt i reformens mål og avklaringene i punkt 1 og 2, legges fram for kommunestyret i november.

Møtebehandling fra Formannskapet 13.10.2014

Fremlagt notat til kommunestyrets møte 07.10.14 fra strategigruppa, forelå i oppdatert form.

Et felles formannskap fremmet følgende endringsforslag:

1. Kommunestyret tar saken til orientering. Før valg av tempo foretas bør dialog med nabokommunene om bl.a. dette temaet være gjennomført.
2. Vedlagte aktivitetsplan, datert 13.10.14, danner utgangspunkt for konkretisering av videre prosess og kommunens svar på fylkesmannens bestilling av 24.09.14. Det legges frem sak til neste kommunestyremøte.

Enstemmig vedtatt som formannskapetets endringsforslag.

FOR-098/14 Ny innstilling

1. Kommunestyret tar saken til orientering. Før valg av tempo foretas bør dialog med nabokommunene om bl.a. dette temaet være gjennomført.

2. Vedlagte aktivitetsplan, datert 13.10.14, danner utgangspunkt for konkretisering av videre prosess og kommunens svar på fylkesmannens bestilling av 24.09.14. Det legges frem sak til neste kommunestyremøte.

Møtebehandling fra Kommunestyret 28.10.2014

Berulf Vaagan fremmet følgende tilleggsforslag – nytt pkt. 3:

3. Kommunestyret innstiller den planlagte prosessen om endring i regioninndelingen, jfr. kommunestyrets vedtak i sak 007/14.

Avstemming:

Ny innstilling fra formannskapet: enstemmig

Tilleggsforslag fra Vaagan: enstemmig

KOM-075/14 Vedtak

1. Kommunestyret tar saken til orientering. Før valg av tempo foretas bør dialog med nabokommunene om bl.a. dette temaet være gjennomført.
2. Vedlagte aktivitetsplan, datert 13.10.14, danner utgangspunkt for konkretisering av videre prosess og kommunens svar på fylkesmannens bestilling av 24.09.14. Det legges frem sak til neste kommunestyremøte.
3. Kommunestyret innstiller den planlagte prosessen om endring i regioninndelingen, jfr. kommunestyrets vedtak i sak 007/14.

Ringebu, 06.10.2014

Per H. Lervåg
rådmann

Bakgrunn for saken:

I august 2014 mottok alle landets ordførere invitasjon fra kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner. I brevet vises til Stortingets behandling av kommunereformen der et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen understreket at det er et utredningsansvar for alle kommuner:

«Jeg forstår dette slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing og at prosessen skal avsluttes med et kommunestyrevedtak».

1. september hadde ordførere og rådmenn fra Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebu, Gausdal, Øyer og Lillehammer et saksforberedende møte om kommunereform. Representanter fra Fylkesmannen i Oppland og KS Hedmark/Oppland deltok også. Kommunenes oppsummering og konklusjoner fra møtet:

- «I Nord-Fron har ordføreren bedt rådmannen legge fram en kommunestyre-sak for å avklare videre arbeid med kommunereformen, særlig for å velge retning for samarbeid, der rådmannen anbefaler samarbeid sørover. Kommunestyret behandler denne saken i september.
- De øvrige kommunene i Midt-Gudbrandsdalen og Lillehammer-regionen ønsker å koordinere den videre prosessen.
- Rådmennene skal lage en felles framdriftsplan (sak), som skal redegjøre for hvilke forhold som skal avklares når. Regionkoordinatorene bistår i arbeidet.
- Arbeidet med saka skal påbegynnes etter møte med Fylkesmannen den 16. september og saka skal legges fram for politisk behandling i de fem kommunene i oktober.»

Nord-Fron kommune er altså ikke med i denne delen av oppstartsprosessen, men vil kunne delta i felles sak i november. Kommunestyret i Nord-Fron vedtok følgende i møte 15. september 2014:

«

1. *Nord-Fron kommunestyre viser til invitasjon frå Kommunal og moderniseringsdepartementet av august 2014, om å delta i prosess knytt til ny kommuneinndeling. Kommunestyret meiner det er viktig at prosessane som skal vurdere ny kommuneinndeling er godt lokalt forankra, og vil samarbeide med andre kommunar for å koma fram til eit godt grunnlag for endelege vedtak..*
2. *Kommunestyret ønskjer at følgjande alternativ til kommuneinndeling som omfattar Nord-Fron skal vera med i vidare prosess knytt til nasjonal kommunereform:*
 - 2.1 *Etablering av Fron kommune, samansett av dei 2 kommunane Sør-Fron og Nord-Fron.*
 - 2.2 *Etablering av Midt-Gudbrandsdal kommune, samansett av dei 3 kommunane Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron.*
 - 2.3 *Etablering av ei kommune samansett av Sel kommune og Nord-Fron kommune*
 - 2.4 *Nord-Fron held fram som eigen kommune.*

Alternativa er i prioritert rekkefølge.»

1. Saksopplysninger:

Kommuneproposisjonen for 2015

14. mai 2014 la regjeringen fram kommuneproposisjonen for 2015, som inneholdt en meldingsdel om kommunereform. Flertallet på Stortinget vedtok målet for reformen 18. juni 2014:

Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet. Dette er nødvendig for å møte morgendagens utfordringer og stadig økte forventninger fra innbyggerne.

Målsettingen er operasjonalisert til å omhandle primært fire forhold:

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.

Stortingsmelding om nye oppgaver

Ekspertutvalget, nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 3. januar 2014, har levert en delrapport (omtalt over under vedleggene), og vil i desember levere delrapport nr. 2 om eventuelle nye oppgaver til kommunene. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

To ulike tidsløp for kommunereformperioden

Løp 1: 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. Med dette løpet vil sammenslåingene kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

For å kunne gjennomføre et slikt løp, 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.

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.

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.

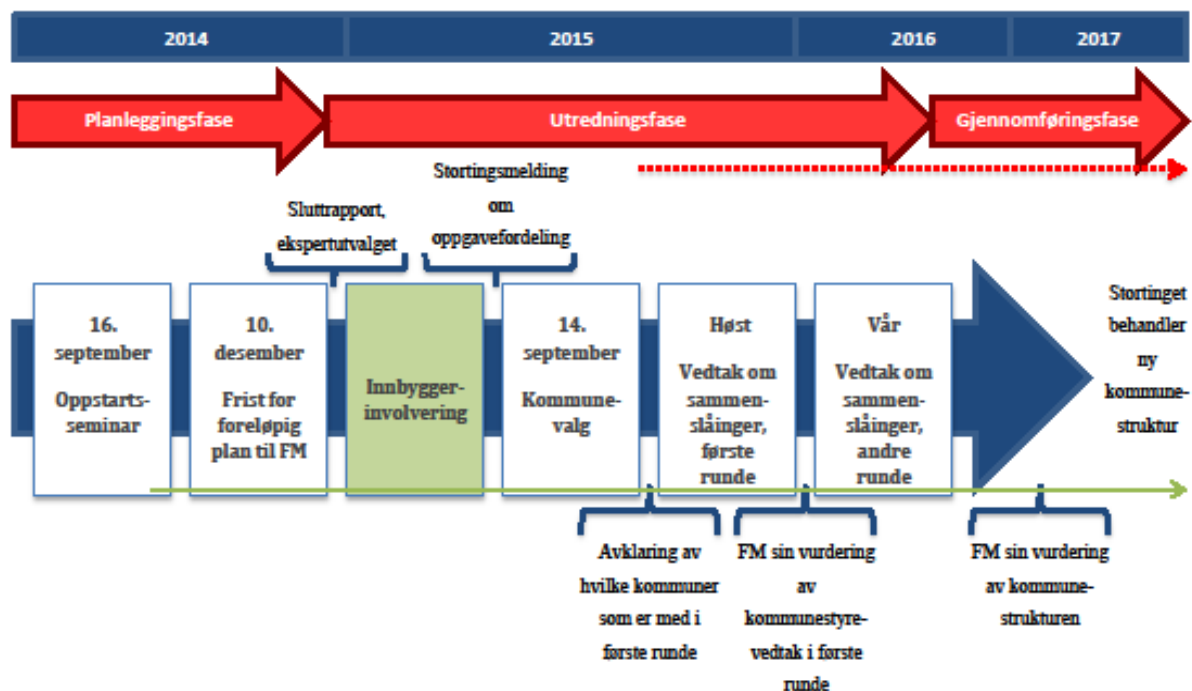
Løp 2: Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

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. 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.

Fylkesmannen i Oppland har satt det opp slik:



De lokale og regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen. 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. De regionale prosessene avsluttes ved utgangen av 2016.

Økonomi

Regjeringen benytter positive økonomiske virkemidler for å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen. 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 (Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Engangskostnader

Kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader etter en standardisert modell. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing, og differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Beløpet utbetales når nasjonale vedtak om sammenslåing er gjort.

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 |

Reformstøtte

Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, 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. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen.

Tabell: Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner).

| Antall innbyggere i sammenslåingen | Reformstøtte |
|------------------------------------|-------------------|
| 0-10 000 innbyggere | Sum ikke fastsatt |
| 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 |

Inndelingstilskuddet

Dagens ordning med [inndelingstilskuddet](#) videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Inntektssystemet

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

Utredninger

Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger. Siden starten av 2000-tallet har departementet gitt støtte til om lag 50–60 lokale utredninger. Erfaringene fra dette arbeidet gir et bilde av hva som utredes i de ulike alternativene, og hvilket datagrunnlag det er vanlig å benytte seg av.

Det foreligger mye tilgjengelig data i en rekke nasjonale registre som enkelt kan bearbeides for å gi relevant informasjon til hvert enkelt sammenslåingsalternativ og hver enkelt kommune. Departementet har de siste årene også arbeidet med å gjøre informasjon på kommunenivå lett tilgjengelig på Internett. Videre har planavdelingene i de enkelte fylkeskommunene mye relevant, tilgjengelig informasjon som vil kunne benyttes i de lokale prosessene.

Departementet tar sikte på å utarbeide standardiserte faktaoppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon. Fakta oppsettet vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne. Departementet mener derfor det ikke lenger

vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer.

Innbyggerhøring

Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende. Tradisjonelt har det i de fleste kommuner vært gjennomført folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåing. Departementet vil i forbindelse med kommunereformen utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne. Spørsmål som kan være aktuelle i en slik spørreundersøkelse kan for eksempel være knyttet til hvilke forventninger innbyggerne har til det framtidige tjenestetilbudet, hvordan de ser på potensialet for utvikling og vekst, og hvordan de forholder seg til ulike sammenslåingsalternativer. Dette vil etter departementets syn gi kommunestyrene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning.

Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke inntil kr. 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

Fylkesmannens rolle i kommunereformprosessen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 24. juni 2014 gitt Fylkesmannen følgende oppdrag:

- Fylkesmannen skal tilrettelegge og koordinere de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt.
- Departementet ønsker at det tidlig blir tatt kontakt med KS regionalt for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og at Fylkesmannen og KS finner fram til en hensiktsmessig form på og innhold i samarbeidet.
- Fylkesmannen må legge til rette for prosesser på tvers av fylkesgrenser der det er ønske om det.
- Alle kommuner skal gjennomføre prosesser, og fylkesmennene må følge opp de kommunene som ikke på eget initiativ tar nødvendig lederskap.
- Fylkesmannen kan vurdere å gi skjønnsmidler til helt spesielle problemstillinger.
- Fylkesmannen skal på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helheten i regionen og fylket. I fylkesmannens tilbakemelding til departementet bes det om at det blir gjort en vurdering om vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen.
- Departementet arbeider for å få på plass en form for følgeevaluering av prosessene i reformen slik at departementet holdes orientert om status og viktige nye utviklingstrekk.

Departementet har gitt økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014.

Departementet vil utarbeide en veileder for prosessarbeidet til kommunene. Fylkesmannen tilpasser denne til Oppland. Fylkesmannen i Oppland sier dette om sin rolle:

«Bidra til å kvalitetssikre framdriftsplanene i kommunene:

- Bidra til at kommunene i sin planlegging drøfter og vurderer alle elementer i reformen (tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling, kommuneøkonomi og lokaldemokrati).
- Bidra til at kommunen definerer muligheter og utfordringer for seg og aktuelle sammenslåingskandidater.
- Bidra til at kommunene ivaretar forankring og involvering av ansatte, innbyggere, næringsliv og eventuelt andre interessentgrupper i kommunen.

Være pådriver og skape nettverk:

- Følge opp kommunenes arbeid med kommunereformen gjennom å bistå og være tilgjengelig etter behov.
- Bidra til å se alternativer og muligheter i vanskelige faser.
- Bruke eksisterende møteplasser for politisk og administrativ ledelse i kommunene, og tilby nye etter behov. Her vil også fylkeskommunen inviteres.
- Arbeide aktivt sammen med KS i kommunereformarbeidet og bidra til en proaktiv rolle overfor sentrale myndigheter.
- Drøfte kommunereformen gjennom ulike nettverk som StatBedrift, Tilsynsforum, NAV-forum med flere.
- Gjennomføre møtepunkt med fylkesmenn i nabofylker.

Bidra til en kunnskapsbasert prosess:

- Gjennomføre utvalgte utredninger.
- Tildele skjønnsmidler etter behov.

Dokumentere prosessen og vurdere resultatene:

- Gjennomgå vedtakene i kommunene og foreta en samlet vurdering der det legges vekt på helheten i regionen og fylket.
- Skriftlig-gjøre sitt arbeid med kommunereformen.»

KS sin rolle

Regjeringen sier i proposisjonen at det er ønskelig at prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom Fylkesmannen og KS regionalt. KS får også etter søknad midler til reformarbeidet.

Det er kommunene som er i førersetet, og har KS som ressursbank og interesseorganisasjon. KS er likeverdig part med Fylkesmannen i reformarbeidet, men har ulike roller.

KS styres av sine medlemmer på nasjonalt nivå av de medlemsvalgte organene hovedstyre og landsstyre, og regionalt av de medlemsvalgte fylkesstyrene. KS har ønsket en særskilt medlemsforankring for sin deltakelse i det videre prosessarbeidet, og inviterte kommunene til en politisk behandling i kommunen av dette.

I Ringebu kommune ble dette behandlet i K-sak 55/14 i møte 2.09.2014, med følgende vedtak:

1. Ringebu kommunestyre gir sin tilslutning til at KS deltar som faglig tilrettelegger og koordinator for lokale/regionale prosesser i det kommunereformarbeidet regjeringen etter stortingsvedtak har invitert kommunene til.
2. Ringebu kommunestyre gir sin tilslutning til opplegget for behandling av spørsmålet om kommunereformen som fremgår av strategigruppens notat 25.08.2014.

Lokale forhold: status og utviklingstrekk

Aktuelle kommunekonstellasjoner

Med bakgrunn i avklaringene i møtet mellom kommunene i Lillehammer-regionen og Midt-Gudbrandsdalen på Neremo hotell 1. september, tas det i dette saksframlegget utgangspunkt i at det foreligger fem konstellasjoner det vil være aktuelt å utrede videre med tanke på mulig kommunesammenslåing. Disse er som følger:

1. Én kommune bestående av kommunene i Lillehammer-regionen
2. Én kommune bestående av kommunene i Midt-Gudbrandsdalen
3. Én kommune bestående av Lillehammer-regionen, Ringebu og Sør-Fron
4. Én kommune bestående av kommunene i Lillehammer-regionen og Ringebu

5. Én kommune bestående av Sør-Fron og Nord-Fron

I prinsippet kan man også tenke seg en rekke andre alternativer, herunder sammenslåinger mellom én eller flere kommuner i Midt-Gudbrandsdalen og kommuner lengre nord i Gudbrandsdalen, så vel som konstellasjoner som omfatter deler av Ringsaker og Gjøvik. Disse alternativene innebærer imidlertid involvering av kommuner og fylker som ikke har vært trukket inn i prosessen så langt. Inkludering av slike alternativer i utredningen fordrer derfor nye politiske initiativ og vil derfor ikke trekkes inn i saksframstillingen nå.

I tillegg til å ta stilling til hvilken sammenslåingskonstellasjon man ønsker å utrede videre må kommunene også ta stilling til hvilken framdrift man vil legge opp til i utredningsarbeidet, dvs om man vil ta sikte på vedtak om sammenslåing høsten 2015 eller sommeren 2016. For hver av de fem ovennevnte kommunekonstellasjonene foreligger det dermed to mulige valg mht framdrift, slik at det i prinsippet her er ti ulike alternativer med tanke på den videre prosessen.

Samarbeidskartet

De to regionene har mye til felles og samarbeider på flere områder, men det er også åpenbare forskjeller i mulighets- og utfordringsbildet både mellom regionene og til en viss grad også innad i disse. For å synliggjøre viktige aspekter knyttet til dette, gjøres det nedenfor rede for noen sentrale utviklingstrekk.

Kommunene i Lillehammer-regionen og Midt-Gudbrandsdalen har i dag formell og uformell samhandling med hverandre på en rekke områder (se kartlegging fra Østlandsforskning ifbm Byregionprosjektet). De formaliserte samarbeidene er helt klart flest innad i de to regionene, men det er også samarbeid omfatter kommuner i begge regionene, eksempelvis legevakt, destinasjonsselskap, Samhandlings- og utviklingsenheten (helse), Byregionprosjektet og årlige fellesmøter mellom de to regionrådene.

Næringsstrukturer

Regionene bindes sammen ved at det er Lillehammer som er «byen», i betydningen kommunikasjons- og administrasjonsknutepunkt og et viktig senter for offentlig og privat tjenesteyting, så vel som sysselsetting. Næringsmessig er de to regionene i stor grad én felles reiselivsregion. Reiselivet er en viktig for alle kommunene og er estimert å stå for om lag 10 % av sysselsettingen. I statistikken finner man reiselivsrelatert sysselsetting innen både overnatting og servering, transport og privat tjenesteyting. Med Lillehammer som unntak, er hovedtrekkene i næringsstrukturen i kommunene for øvrig også relativt lik, med sterke primær- og sekundærnæringer.

Tabell: Sysselsetting i ulike bransjer. Prosent av alle sysselsatte i kommunene. 2011.

| | Lillehammer | Øyer | Gausdal | Ringebu | Sør-Fron | Nord-Fron |
|-------------------------------------------------|-------------|------|---------|---------|----------|-----------|
| Jordbruk, skogbruk og fiske | 1,4 | 6,6 | 11,0 | 11,8 | 11,0 | 8,2 |
| Bergverksdrift og utvinning | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 1,3 | 1,1 |
| Industri | 4,6 | 9,0 | 9,3 | 9,2 | 8,1 | 7,1 |
| Elektrisitetsforsyning, vann, avløp, renovasjon | 1,2 | 1,1 | 0,9 | 1,4 | 1,7 | 3,0 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet | 6,1 | 12,1 | 11,6 | 12,6 | 12,8 | 15,5 |
| Varehandel, reparasjon av motorvogner | 13,3 | 11,3 | 13,7 | 13,7 | 11,6 | 14,2 |
| Transport og lagring | 3,1 | 5,1 | 5,0 | 4,4 | 4,4 | 3,8 |
| Overnattings- og serveringsvirksomhet | 5,0 | 6,9 | 3,1 | 5,3 | 5,3 | 6,1 |
| Informasjon og kommunikasjon | 3,7 | 1,8 | 1,6 | 0,8 | 0,5 | 1,1 |
| Finans, forsikring, eiendom | 2,5 | 1,9 | 1,8 | 1,1 | 1,1 | 2,6 |

| | | | | | | |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting | 4,8 | 2,9 | 2,9 | 1,8 | 1,4 | 2,2 |
| Forretningsmessig tjenesteyting | 4,3 | 4,5 | 3,0 | 3,0 | 4,3 | 1,8 |
| Offentlig administrasjon | 9,7 | 6,6 | 5,5 | 4,9 | 6,6 | 3,9 |
| Undervisning | 9,5 | 6,2 | 6,6 | 6,0 | 7,3 | 9,2 |
| Helse- og sosialtjenester | 24,6 | 18,3 | 20,0 | 18,2 | 18,5 | 16,3 |
| Personlig tjenesteyting | 5,3 | 4,4 | 2,9 | 4,6 | 3,7 | 3,2 |
| Uoppgitt | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,4 | 0,7 |

Kilde: SSB

Folketallsutvikling

Totalt sett har kommunene i Lillehammer-regionen hatt en vekst i folketallet de siste 10 årene som utgjør omtrent halvparten av veksten på landbasis. Likevel er folketallsutviklingen i Lillehammer-regionen på nivå med de fleste byområder av sammenlignbar størrelse, betydelig bedre enn i Oppland fylke totalt sett og svært mye bedre enn i Midt-Gudbrandsdalen. Innad i Lillehammer-regionen er det Lillehammer kommune som er motoren hva folketallsveksten angår, men også Øyer og Gausdal har økning i folketall de siste ti årene sett under ett og veksten har vært særlig sterk de siste fem årene.

I Midt-Gudbrandsdalen har folketallsutviklingen i tiårsperioden siden 2004 vært negativ i alle tre kommunene, og selv om Sør-Fron har hatt en liten folketallsvekst de siste fem årene er det denne kommunen som relativt sett har hatt den største nedgangen i hele tiårsperioden. I følge Telemarksforskning er det innvandringen som er det viktigste årsaken til veksten i Lillehammer-regionen og til at folketallsnedgangen ikke har blitt enda større i Midt-Gudbrandsdalen.

Tabell: Folketallsutvikling 2004-2014

| | 2004 | 2009 | 2014 | endring i tiårsperioden | | endring siste fem år | |
|----------------------|-------|-------|-------|-------------------------|---------|----------------------|---------|
| | | | | absolutt | prosent | absolutt | prosent |
| Lillehammer | 25070 | 26124 | 27028 | 1958 | 7,8 | 904 | 3,5 |
| Øyer | 4870 | 4916 | 5090 | 220 | 4,5 | 174 | 3,5 |
| Gausdal | 6186 | 6107 | 6237 | 51 | 0,8 | 130 | 2,1 |
| Lillehammer-regionen | 36126 | 37147 | 38355 | 2229 | 6,2 | 1208 | 3,3 |
| Nord-Fron | 5926 | 5791 | 5765 | -161 | -2,7 | -26 | -0,4 |
| Sør-Fron | 3292 | 3179 | 3191 | -101 | -3,1 | 12 | 0,4 |
| Ringebu | 4611 | 4549 | 4495 | -116 | -2,5 | -54 | -1,2 |
| Midt-Gudbrandsdal | 13829 | 13519 | 13451 | -378 | -2,7 | -68 | -0,5 |

Kilde: SSB

Arbeidsstrømmer

Lillehammer er ubestridt regionsenter, noe som reflekteres i at 32 % av de sysselsatte i Øyer og Gausdal har arbeidssted i Lillehammer kommune. Det er også pendling andre vegen, fra Lillehammer til de to andre kommunene i regionen. For Lillehammers del utgjør denne pendlingen en liten del av de sysselsatte, men for de to andre kommunene, som totalt sett har langt færre sysselsatte, er innpendlingen fra Lillehammer viktig. Det pendles også til en viss grad mellom Øyer og Gausdal, men i langt mindre grad enn til Lillehammer.

Også fra Midt-Gudbrandsdalen pendles det til Lillehammer, dog i mye mindre utstrekning enn fra Øyer og Gausdal og pendlingen avtar jo lenger nord i dalen man kommer. For Ringebu sin del er pendlingen ut av kommunen generelt ganske beskjeden, men den er relativt sett større til Lillehammer enn til de to andre kommunene i Midt-Gudbrandsdalen. Fra Sør-Fron pendles det i stor grad både sørover til Ringebu og til en viss grad til Lillehammer, og i enda større grad nordover til Nord-Fron. I

Nord-Fron utgjør pendlingen til Sør-Fron, Sel og langpendling til Oslo hver om lag 7% av de sysselsatte i kommunen. Mens Lillehammer-regionen i stor grad er ett felles bo- og arbeidsmarked, er altså bildet mer sammensatt og mindre tydelig i Midt-Gudbrandsdalen.

Tabell: Pendling mellom kommunene i Lillehammer-regionen og Midt-Gudbrandsdalen, som andel av sysselsatte i kommunene.

| | Lillehammer | Øyer | Gausdal | Ringebru | Sør-Fron | Nord-Fron | Rest Oppl. | Rest Hedm. | Oslo | Annet |
|-------------|-------------|------|---------|----------|----------|-----------|------------|------------|------|-------|
| Lillehammer | 76% | 2% | 2% | 0% | 0% | 0% | 3% | 6% | 5% | 5% |
| Øyer | 32% | 47% | 5% | 3% | 0% | 0% | 2% | 4% | 3% | 4% |
| Gausdal | 32% | 3% | 55% | 0% | 0% | 0% | 2% | 2% | 3% | 3% |
| Ringebru | 6% | 3% | 0% | 71% | 4% | 5% | 2% | 2% | 3% | 3% |
| Sør-Fron | 4% | 0% | 0% | 12% | 46% | 22% | 3% | 1% | 5% | 5% |
| Nord-Fron | 3% | 0% | 0% | 4% | 7% | 65% | 7% | 1% | 7% | 6% |

Kilde: ØF, basert på tall fra SSB

Region typer

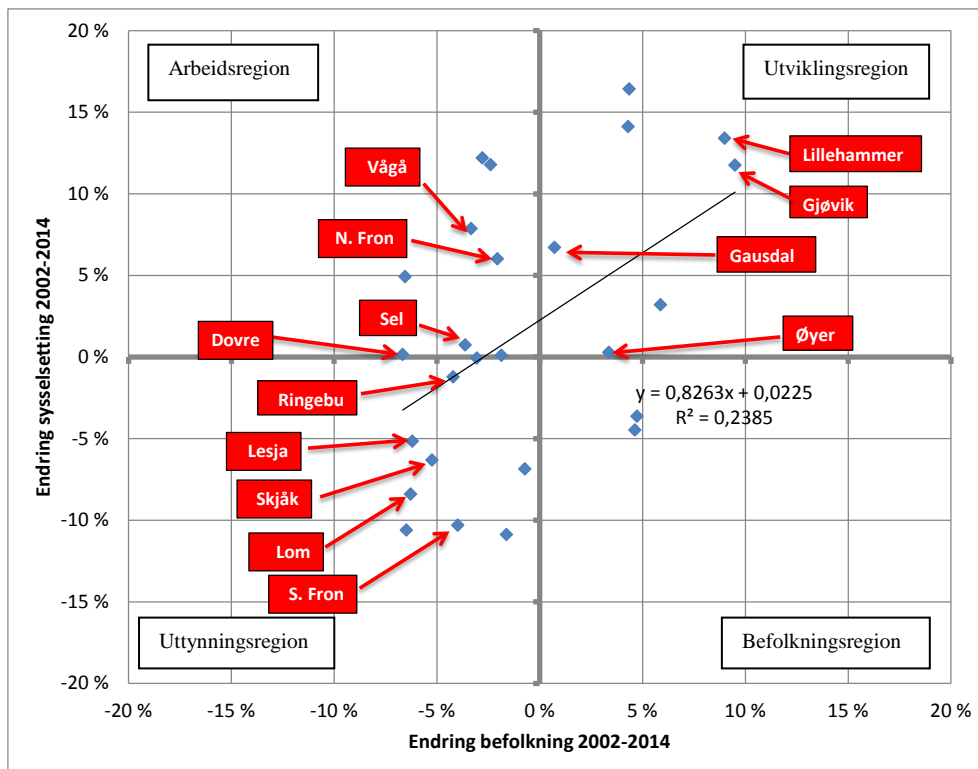
Østlandsforskning (ØF) har sett utviklingen i sysselsetting og befolkning i kommunene i sammenheng, og identifisert fire kategorier med kommuner med bakgrunn i hvor de plasserer seg i forhold til disse parameterne:

1. «Arbeidsregion»: Kommuner med vekst i sysselsetting og nedgang i folketall
2. «Utnynningsregion»: Kommuner med nedgang både i sysselsetting og folketall
3. «Utviklingsregion»: Kommuner med vekst både i sysselsetting og folketall
4. «Befolkningsregion»: Kommuner med nedgang i sysselsetting og vekst i folketall

Kommunene i Lillehammer-regionen og Midt-Gudbrandsdalen plasserer seg i ulike kategorier. Kommune i Lillehammer-regionen plasserer seg alle i kategorien Utviklingsregion, men bare Lillehammer kommune er helt klart innenfor denne. Øyer tenderer i retning Befolkningsregion, mens Gausdal tenderer i retning Arbeidsregion.

I Midt-Gudbrandsdalen plasserer Nord-Fron seg i kategorien Arbeidsregion, mens både Ringebru og Sør-Fron plasserer seg i kategorien Uttynningsregion, Sør-Fron mer markant enn Ringebru.

Figur: Plassering av kommuner basert på endring i folketall og sysselsetting 2002-2014



Kilde: ØF, basert på tall fra SSB

Det samme mulighets- og utfordringsbildet er tydelig dersom vi ser på resultatene fra NHOs Kommune-NM. I dette rangeres alle kommuner og regioner i landet med bakgrunn i hvor de plasserer seg i forhold til hverandre med hensyn til fem grupper med indikatorer (for nærmere informasjon om hva indikatorgruppene omfatter se <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlig-sektor-og-naringslivet/nhos-kommunenm-2013.pdf>):

1. Arbeidsmarked
2. Demografi
3. Kompetanse
4. Lokal bærekraft
5. Kommunal attraktivitet

Lillehammer-regionen plasserer seg på 20. plass i denne kåringen for 2012, mens Midt-Gudbrandsdalen er å finne på plass 75 av totalt 83 regioner. Dersom man ser utviklingen over tid er også forskjellene slående. Mens Lillehammer-regionen har klatret 2 plasser siden forrige måling i 2008, har Midt-Gudbrandsdalen falt 10 plasser i samme periode.

Vurdering:

Endringer i kommunestrukturen må bygge på lokale prosesser. I alle deler av prosessen må vi legge stor vekt på informasjon og medvirkning. Framtidig kommunestruktur må ha et langsiktig og helhetlig perspektiv og må bidra til å nå mål med kommunereformen.

Med kommunenes rolle som utgangspunkt, Stortingets mål med reformen og ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur, har vi grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.

En kommune har flere roller; som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og som demokratisk arena. Ekspertutvalget la i april fram sin rapport som anbefaler kriterier for å kunne ivareta disse rollene.

Kriterier rettet mot kommunene:

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

Kriterier rettet mot staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Det er bred enighet i Stortinget om reformen. Diskusjonen har mer gått på hastighet og frivillighet. Mange kommuner har hatt en modningsprosess over år, gjennom å etablere flere og flere interkommunale samarbeid.

Når Stortinget har sagt AT kommunene skal inn i en kommunereformprosess som innebærer sammenslåing av kommuner, betyr det at kommunene etter rådmannens vurdering har mest å vinne ved å forholde seg aktive til reformarbeidet, og derigjennom påvirke framtidig utvikling.

Denne saken tar sikte på å *begynne* prosessen i kommunene.

Vedtak i Nord-Fron kommunestyre 15. september setter retning i arbeidet med kommunereform. Hvilke konsekvenser dette vedtaket gir i arbeidet framover er ikke godt å si.

Kommunene Sør-Fron, Gausdal, Øyer, Lillehammer og Ringebu samarbeider om nærværende sak. Disse kommunene ble 1. september enige om å lage en felles sak inn mot sine kommunestyre. Det er kommunestyrene som må legge rammer for arbeidet med kommunereformen, herunder gi et mandat for videre arbeid.

Det legges her opp til to kommunestyrebehandlinger i oppstarten av prosessen:

1. Oktober 2014: Avklare hvilke kommuner som går inn i prosess sammen, og om man ønsker å være med i første eller andre pulje i kommunereformen.
2. November 2014: Konkretisere prosjektplan og prosess for videre arbeid med bakgrunn i vedtak i kommunestyrene i oktober.

Om å være med i første eller andre pulje

Fylkesmannen i Oppland formulerer det slik: «Det går et lyntog og et hurtigtog. På lyntoget er det god plass og en er garantert de økonomiske insitamentene. Hvem vil sitte igjen og vente på hurtigtog? Der blir det fullt.» (Sitat Kristin Hille Valla, 16. september 2014).

Kommunereformen vil være en krevende prosess i de fleste kommuner. Spørsmålene og valgene er mange. En skal fortrinnsvis enes politisk om hva som skal bli den nye kommunen, og en skal få oppslutning blant innbyggerne om dette. Hvor langt fram er det riktig å se. Skal en ta framtidssrettede grep ut fra tanker om å definere framtidige bo- og arbeidsmarked og nødvendige robuste kommuner,

eller skal en tenke ett skritt i riktig retning, en minimumsendring i forhold til dagens situasjon. Skal en ny kommune være et minimumssvar på statens bestilling om å bli av en viss størrelse (mer av det samme), eller skal kommunen slå seg sammen ut fra et ønske om å bli noe annet (oppnå en merverdi). En del av utfordringen blir å sette ord på fordelene ved en sammenslåing. Hva oppnår lokalsamfunnet ved å gå inn i ulike konstellasjoner. Hva får vi og hva taper vi. Hva kan kompenseres. Det er utfordrende å holde følelser knyttet til identitet og historie adskilt fra mer rasjonelle sider ved samfunnsutvikling og en framtidsrettet organisering i kommuner.

Videre utredninger ut over en sammenstilling av sentrale fakta har etter rådmannens syn begrenset verdi. Det er trolig ikke videre utredninger som gir svarene i forhold til hvilke kommuner som bør slå seg sammen. Det blir viktig å sikre tilstrekkelig tid til å ha åpne prosesser og god involvering. En prosess bør ha tilstrekkelig med tid å gjennomføre en god prosess, men ikke så mye tid at energien blir borte underveis.

Fra nå og framover vil stadig mer bli satt på vent til en avklaring på kommunesammenslåing foreligger. Dette kan binde opp prosesser og hindre eller forsinke ønskelig endringsarbeid. Dette er en omkostning som må tas hensyn til, i tillegg til kostnader og inntekter knyttet til alternative tidslinjer.

Rådmannen mener det er fullt mulig å delta i pulje 1 (lyntoget), dersom det er vilje til det. Med første avklaring i kommunestyrene i oktober og skisse til plan for prosessen i november, er en godt i gang og kan bruke ca. 1 år på denne fasen. Det er god hjelp å få fra både Fylkesmann, KS og departementet. Mye av det som trengs i utredningsfasen kan hentes fra disse.

En ambisjon om å delta i første pulje krever at en raskt får på plass en prosessorganisasjon med tilstrekkelig bemanning og tydelig oppgave- og ansvarsfordeling.

Alternativt kan kommunen velge å delta i pulje 2 (hurtigtoget). Dette løpet vil gi noe bedre tid. Et spørsmål er hva oppnår en med dette tidsløpet som en ikke oppnår med å delta i første pulje. Uavhengig av valg av pulje er det viktig å utnytte tiden til å skape en god prosess med involvering, og ikke utsette igangsettingen av arbeidet. Gjennomføringsfasen – forberedelser for sammenslåing – er et omfattende og tidkrevende arbeid.

Gode råd for sammenslåingsprosesser

Fylkesmannen i Oppland har kommet med gode råd for sammenslåingsprosesser:

«Flere kommuner har de siste årene vært gjennom sammenslåinger. Det vises til rapport fra Asplan Viak og Telemarksforskning «Å bygge en kommune» fra 2006. Rapporten oppsummerer gode råd for sammenslåingsprosesser, noen av dem gjengis her:

- Kommunepolitikere må ansvarliggjøres - dette er ikke bare en oppgave for ordfører og rådmann
- Trinnvis prosess
- Utarbeide en plan for hele prosessen i starten
- Etabler en prosessorganisasjon med tilstrekkelig bemanning og tydelig oppgave- og ansvarsfordeling
- Synliggjøre mål og vilje
- Utarbeid en intensjonsplan/erklæring tidlig i fasen
- Kommunikasjon med ansatte og innbyggere må starte tidlig
- Den store kommunen må vise raushet»

Videre har Distriktssenteret.no på bakgrunn av erfaringer (basert på forskning) med tidligere prosesser satt opp noen punkter som hemmer og fremmer en kommunereformprosess. Disse fremgår av tabellen under:

| Hemmer | Fremmer |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Utredningsorientering | Prosess- og utviklingsorientering |
| Elite prosjekt (ordfører) | Bred involvering/medvirkning |
| Viktige premisser ikke avklart | Viktige premisser avklart |
| Lite info folkevalgte/ansatte | God info til alle aktører |
| Betydningen av identitet undervurdert | |
| | Stor grad av raushet på tvers av aktuelle kommuner |

Videre arbeid

I denne saken blir det ikke presentert et ferdig forslag til prosjektplan. Dette må en komme tilbake til i neste kommunestyremøte, når det er avklart hvilken ambisjon kommunen har knyttet til å delta i første eller andre pulje, og med hvem en ønsker å kjøre prosess sammen med.

Fylkesmannen i Oppland ber kommunene innen 10. desember 2014 lage en plan for det videre arbeidet og har i den forbindelse har Fylkesmannen formidlet en skisse til forhold som denne bør belyse:

- Hvordan kommunen vil arbeide med faktagrunnlag og utredninger
- Administrative og politiske forankringer og prosesser
- Hvordan tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling, kommuneøkonomi og lokaldemokrati skal diskuteres i forhold til målene for reformen
- Hvordan kommunen vil ivareta forankring og involvering av innbyggere, næringsliv og eventuelt andre interessentgrupper i kommunen
- Kort beskrivelse av kommunens utfordringer og muligheter i et langsiktig perspektiv.
- Vedtak i hvilke fora og når
- Prosess med nabokommuner, og hvilke kommuner de konkret vil jobbe med
- Framdriftsplan og milepæler

Dette er gode holdepunkt for å lage en åpen prosess. Hva som må utredes er også avhengig av konstellasjon som velges. Sentrale forhold her kan være å:

- Identifisere potensielle vanskelige saker som må utredes og avklares raskt
- Se på tjenestetilbud, som er noe innbyggerne er opptatt av
- Se på økonomiske forhold (lån/fond osv.)

Det tas som nevnt sikte på to runder med politisk behandling i kommunene, én i oktober og én i november. Det eksakte behandlingstidspunktet i de ulike kommunene vil variere noe, da møtetidspunktene bare i begrenset grad sammenfaller. Aktuelle tidspunkt for behandling i de aktuelle kommunene fremgår av tabellen under.

Tabell: Møteplan for formannskap- og kommunestyremøter

| | Oktober | | November | |
|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| | Formannskap | Kommunestyre | Formannskap | Kommunestyre |
| Lillehammer | 7. og 21. | 30. | 4. og 18. | 27. |
| Øyer | 14. | 30. | 4. | 27. |
| Gausdal | 21. | 30. | 18. | 27. |
| Ringebru | 9.,13.* | 7., 28. | 6., 27. | 25. |

| | | | | |
|----------|-----------|----|--------|-----|
| Sør-Fron | 13. *,20. | 7. | 3., 24 | 11. |
|----------|-----------|----|--------|-----|

*Fellessamling mellom formannskapene i Midt-Gudbrandsdalen

Sammendrag:

Alle kommuner har et utredningsansvar om kommunereformen. Kommunene må selv utforme og ha en styrende hånd på selve prosessen, innenfor de rammer som er bestemt av Stortinget. KS bistår, og Fylkesmannen er veileder.

Det legges her opp til to kommunestyrebehandlinger i oppstarten av prosessen:

1. Oktober 2014: Avklare hvilke kommuner som går inn i prosess sammen, og om man ønsker å være med i første eller andre pulje i kommunereformen.
2. November 2014: Konkretisere prosess for videre arbeid med bakgrunn i vedtak i kommunestyrene i oktober.