



Saksframlegg

Saksnr:	Utval:	Dato	
	Formannskapet		
Sakshandsamar:	Plan	Jostein Klette	
Avgjerslemynde:		Arkivnr.:	14/1655
		Klassering:	

Framtidig kommunestruktur - vurdering av samanslåing med Bergen kommune

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Osterøy kommune går med dette inn for kommunesamanslåing i samsvar med intensjonsavtale dagsett 13. mai 2016

Saksopplysningar:

Bakgrunn

Stortinget har gjeve sitt samtykke til at det vert vurdert ein kommunereform.

Målsettinga for kommunereformen er fastsett i Prop. 121 S (2014-2015) og er kort summert:

- 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*
- 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*
- 3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*
- 4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver*

Kommunane skal gjennomføre ein prosess for å avklare om det er aktuelt å slå seg saman med nabokommunane. Det skal fattast eit endeleg vedtak i kommunen innan 1. juli 2016.

Osterøy kommune har vore i ein prosess med kommunane i Nordhordland og vurdert samanslåing. 29.04.2014 vedtok Heradstyret å ikkje gå vidare med kommunane i Nordhordland for å vurdere kommunesamanslåing. Bakgrunnen for dette var at kommunen ikkje er ein naturleg geografisk del av nordhordland og at det på ei rekkje felt vil vera meir naturleg å samarbeida sørover om framtidige oppgåver.

Alternativa som no er vurdert er 1) Kommunegrensar som i dagens kommune og 2) samanslåing med Bergen kommune.

Prosess

For å kunne vurdere konsekvensar av dei to alternativane har Telemarksforskning og PWC skriva ein rapport som greier ut om verknadane. Dette sikrar eit godt faktagrunnlag for heradsstyret og til innbyggjarane.

Det vart i heradsstyret 02.03.2016 fatta vedtak om å ikkje ha ei folkerøysting om kommunesamanslåing. Bakgrunnen for dette var kort tidsfrist før endeleg vedtak 1. juli. Ein gjekk inn for ein prosess med kombinasjon av folkemøter og arbeidsmøter der kommunen kunne informera om konsekvensar og innhente synspunkt frå innbyggjarane.

Det har vore gjennomført 4 folkemøter i Lonevåg, Haus, Valestrand og Fotlandsvåg. Det har delteke mellom 40 til 60 personar på kvart folkemøte. I frå kommunen har rådmann, ordførar, forhandlingsutval og personar frå administrasjonen vore med på alle møta.

Alle innspela frå folkemøta og alle høyringsinnspel er samanfatta og ligg ved saken.

Det har vore gjennomført møter med Bergen kommune og Vaksdal kommune for å forhandle fram ein intensjonsavtale. Denne avtalen skal liggje til grunn for eit eventuelt vedtak om samanslåing. I frå kvar av kommunane har det vore eit forhandlingsutval med tre politikarar og rådmann. Frå Osterøy kommune har Ordførar Skeidsvoll, varaordførar Mortensen og formannskapsmedlem Bysheim vore med. I tillegg har det vore med personar frå administrasjonen.

Verknadar av ein kommunereform

Oppsummering av verknadane byggjer på Telemarksforskning/PWC sin rapport. Det er fem ulike tema som er vurdert:

Samfunnsutvikling

Alt 1)

- Folketal over 10 000 i 2040.
- Vurdert til å ha god kompetanse men lågare kapasitet
- Små og sårbare fagmiljø ei utfordring
- Samarbeider med andre kommunar om ei rekkje tenester
- Stor arbeidspendling mot Bergen, ikkje ein sjølvstendig arbeidsmarkedsregion
- Kort avstand til kommunesenter for dei fleste innbyggjarar
- Liten innverknad regionalt og nasjonalt

Alt 2)

- Landets nest største kommune med stor innverknad regionalt og nasjonalt

- Kan gje auka kapasitet og kompetanse innan ulike tenester og større fagmiljø
- Under 45 min reisetid frå Lonevåg til Bergen sentrum og 23 min reisetid til Arna

Økonomi

Alt 1)

- Ingen midlar på disposisjonsfond
- Lågare driftsresultat enn landsgjennomsnittet
- 4,4 millionar mindre i årlege overføringar frå stat
- Auka utgifter til demografisk endringar i kommunen tilsvarar 40,6 % av dagens driftsutgifter
- Ikkje innsparingspotensiale på tenestemråde for kommunen åleine

Alt 2)

- Midlar på disposisjonsfond og høgare netto driftsinntekt enn landsgjennomsnittet
- Lågare gjeldsgrad enn landsgjennomsnittet
- Etter 20 år vil effekten av nytt inntekts-system liggje på + 3,6 mill i høve til dagens situasjon
- 65 mill i eingongsstøtte
- Effektiviseringspotensiale av administrasjon har eit innsparingspotensiale ved ei samanslåing berekna til inntil 12,6 mill årleg
- Dersom driftsutgiftene vert lik gjennomsnittskommunen vil dei to kommunane ha eit effektiviseringspotensiale på inntil 113 mill når det gjeld drift.
- Utgifter til endring i demografi vil utgjera 23,6 % av driftsutgifter

Tenester

Alt 1)

- Leverar gode tenester i dag men er usikkerhet knytt til framtidens tenester
- Mange interkommunale samarbeid tyder på at kommunen ikkje klarar å levera ein del tenester sjølve
- Lovpålagde spesialiserte tenester er interkommunale tenester
- Demografiske endringar fører til auke i talet på årsverk i barnehage, grunnskule og pleie og omsorg
- Lite utval av alternative pedagogiske tilbod innan skule og alternativ innan pleie og omsorg

Alt 2)

- Tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å levera gode tenester
- Vil kunne dra nytte av interkommunale samarbeid

- Vil sentralisera ein del tenester for å henta ut eit effektiviseringspotensiale
- Tenester som skule, barnehage, heimesjukepleie med meir må lokaliserast der folk bur
- Stort utval av alternative pedagogiske tilbod og alternativ innan pleie og omsorg
- Økonomien i dei to kommunane styrkar seg ved ei samanslåing

Lokaldemokrati

Alt 1)

- Høg valdeltaking tyder på stor interesse for lokaldemokratiet
- Sju parti representert i kommunestyret
- Fleire medverknadsorgan enn dei som er lovpålagd, som til dømes folkemøter i plansaker med meir
- Lite politisk handlingsrom
- Styringa av interkommunale selskap fungerer godt
- Nye og utvida kommunale oppgåver må løysast gjennom fleire interkommunale samarbeid
- Sterk identitet knytt til kommunen

Alt 2)

- Samla sett valdeltaking over landsgjennomsnittet
- Ni parti er representert i kommunestyret
- I eit parlamentaristisk system vil opplevinga av politisk handlingsrom variera mellom oposisjon og posisjon
- Stor kommune vil vera vertskommune for interkommunale samarebid og med det har stor påverknad
- Naudsynt kompetanse og kapasitet i administrasjonen
- Kan ta ansvar for ny oppgåver

Intensjonsavtale om etablering av ny kommune mellom Samnanger, Vaksdal, Osterøy og Bergen kommune

Målsettinga er å etablere ny kommune frå 1. januar 2020. Avtalen trer i kraft dersom samtlege kommunar vedtar like avtalar i sine kommunar innan 1. juli.

Namnet på den nye kommunen skal vera Bergen. Det skal etablerast ein ny bydel som skal heita Oster bydel, som skal bestå av Samnanger kommune, Vaksdal kommune, Osterøy kommune og Arna bydel.

Hovudmåla for den nye kommunen er mellom anna å ha solid økonomi for å kunne møte uforutsette hendingar og vera leiande i arbeidet med digitalisering av offentleg sektor. Det skal leggst til rette for utvikling av heile kommunen og alle bydelane skal vera attraktive bu- og arbeidsstadar. Det skal leggst til rette for næringsareal i heile kommunen og tilstrekkeleg bustadbygging skal gje ein betre balanse mellom bustad og arbeidsplassar.

Bystyret skal vera det overordna politiske organet i kommunen. Det skal starta opp ei utgreiing som skal sjå på korleis lokaldemokrati kan sikrast på bydelsnivå. Representantar frå dei ulike kommunane vil bli involvert i arbeidet.

Politisk og administrativ toppleiing og deira fagstaber skal samlokiserast i kommunesenteret. Øvrige sektorovergrepande funksjonar skal samlokiserast.

Kommunen skal ivareta innbyggjarane sin språklege identitet. Tenestemålform skal vera nøytral.

Det skal vera eit godt tenestetilbod i alle delar av den nye kommunen. Dagens struktur for stadavhengige tenester skal oppretthaldast. Enkelte driftsavdelingar, administrative og merkantile tenester, i tillegg til tenester som krev spesialisert kompetanse, skal samlokiserast.

Det skal leggest opp til ein effektiv, berekraftig og framtidsretta utvikling i tråd med vedtekne miljø og klimamål. Dyrka mark skal sikrast.

Oster bydel skal ha eige bydelsutval og ha delegert mynde og stadbunden tenestestruktur. Administrasjonspråket skal vera nynorsk. Tenester som krev nærleik til brukar, i tillegg til kunnskap og kjennskap til nærmiljø, skal fortsatt leverast lokalt. Tenester som til dømes grunnskule, barnehage, kulturskule, kulturareana, biblioteks- og fritidstilbod og sjukeheim skal verta tilbydd innan dei geografiske områda til Samnanger, Vaksdal og Osterøy kommune. I bydelsentrum skal det vera ein innbyggjarservice der innbyggjarane kan møte representantar for kommunen og der dei kan få utført tenester. Det skal vera innbyggjarservice på Tysse, i Lonevåg og på Dale. I bydelsentrum skal det vera tenester som til dømes rettleiing i byggjesak, helsestasjon, PPT, koordinering av flyktningarbeid, barnevern, frivillighetsentral, psykiatri og andre tenester som vert for sårbare til å liggja meir desentralisert. Det skal etablerast legevaktstasjon i Indre Arna som sikrer tilgang på legetenester ut over ordinær kontortid.

Samordna bustad, areal- og transportplanlegging vert lagt til grunn som eit overordna prinsipp for all utbygging.

Proessen med kommunesamanslåing skal ivareta dei tilsette på ein god måte. Den nye kommunen skal jobbe for mangfald, integrering og inkludering.

Det skal setjast ned ei fellesnemnd som har som oppgåve å førebu oppstart av den nye kommunen. Fellesnemnda skal bestå av sentrale politikarar frå kvar kommune.

Vurdering

Ei vurdering må sjåast i samheng med dei ulike oppgåver som kommunen skal løyse framover. I tillegg må dei demokratiske verknadane vurderast opp mot kommunen som styresmakt og tenesteleverandør. Rådmannen vil vurdere dei ulike tema nemnd i rapporten som gjer greie for konsekvensar ved ein kommunereform.

Samfunnsutvikling

Evne til verdiskaping og endringar i folketal er dei viktigaste faktorane som påverkar samfunnsutvikling. I tillegg er det viktig at kommunen har kapasitet og kompetanse til å kunne aktivt drive med samfunnsutvikling.

Endringar i folketal er hovudsakleg påverka av to faktorar, henhaldsvis flytting og fødselstal. For Osterøy kommune er det endring i flyttestraumane som utgjer den store variabelen som påverkar folketal. Flytting er i hovudsak påverka av tilhørighet til staden og/eller tilgong til arbeid. Dette er faktorar som er uavhengig av kommunegrenser. Ein endra kommunestruktur vil difor ha liten innverkad på folketal på Osterøy.

Verdiskaping på Osterøy er i hovudsak knytt til industri og bygg og anlegg. Kommunen har i dag ein utviklingsorientert industri som driv eit aktivt arbeid for å halde seg konkurransedyktig. Ei endra kommunegrense vil i liten grad påverke dette. Det som kan verka positivt med ei endra kommunegrense er at ein kan nytte seg av ein større kommune sin kompetanse og kapasitet på næringsutvikling. I dag er dette ikkje noko Osterøy kommune har eigne stillingar til men kjøper tenester hjå Osterøy industrilag og Businessregion Bergen. Ved ei samanslåing kan ein drive aktiv næringsutvikling innan større regionar og med det sikre etablering og utvikling. I tillegg kan det verta lettare å utvikle og marknedsføre regionale næringsområder dersom ein vert ein stor kommune med regional slagkraft. Det kan bidra til å få inn større aktørar som har ressursar til å utvikle store næringsområder og bustadområder. Ein stor kommune kan difor vera positiv for store utviklingsprosjekt.

Ei kommunesamanslåing kan difor gjera det enklare å gjennomføre store utviklingsprosjekt og med det ha positiv effekt for næringsliv og innbyggjarar lokalt.

Økonomi

Ved å ha kommunegrenser som i dag, vil eit endra inntektssystem gje 4,4 mill mindre i årleg tildeling. I tillegg vil endringar i demografi føre til ein auke i kostnader. Samla sett vil dette medføre at kommunen årleg vil ha over 4 mill kr mindre til drift i tillegg til at utgifter til administrasjon vil vera høgare enn i ein stor kommune.

Ein storkommune vil ha 65 mill kr i eingongstøtte ved samanslåing. Ei samanslåing kan gje ein markert effektiviseringsgevinst på administrative kostander.

I høve til gjeldande inntektssystem er Osterøy kommune dyrare i drift enn Bergen kommune. Samstundes har Bergen kommune høgare andel av frie inntekter enn Osterøy kommune. Dette gjer Bergen kommune eit større økonomisk handlingsrom enn Osterøy kommune.

Det er ei klår overvekt av økonomiske fordelar ved ei samanslåing.

Å framleis stå som eigen kommune vil føre til mindre økonomisk handlingrom grunna endra inntektssystem. Den negative verknaden vert forsterka av ein nedgong i innbyggjarar i arbeidsfør alder og større utgifter til endra demografisk samansetnad. Det må gjennomførast prioriteringar som fører til mindre tilbod av tenester som for eksempel mindre vedlikehald av kommunale bygg og

vegar, relativt færre tilsette innan helse, utdanning, samfunnsutvikling og administrasjon enn det er trong for. I høve til økonomi vil det å fortsetje som eigen kommunen har ein klår negativ verknad.

Tenester

I kommunen er det på enkelte område ein utfordrande situasjon med små fagmiljø og få personar i enkelte einingar som gjer at enkelte tenesteområde er sårbare både i høve til kompetanse og i høve til sjukdom eller fråfall av personell. Ved lågare ressurstilgong framover i tid vil nivået på tenestene verta påverka negativt ved å stå åleine som eigen kommune.

Ein ny storkommune vil gje ein større kapasitet pr eining gjennom fleire tilsette og god kompetanse gjennom større fagmiljø. Tenestene vil gjennom dette verta mindre sårbare enn ved å stå åleine som eigen kommune. Større avstand mellom forvaltningsnivå og tenestemottakarar vil sikre meir lik handsaming.

Ei sentralisering av tenestene og større fagmiljø kan vera betre for rekruttering av kompetanse, som i dag kan vera utfordrande innan enkelte tenester i kommunen. Samstundes vil det verta større avstand til ein del sentrale tenester som kan verta oppfatta som negativt. Kommunen leverar ein del tenester gjennom interkommunale samarbeid. I hovudsak ser ein at dette gjer auka kvalitet men òg auka kostand på tenestene. Frå kommunen si side gjer desse samarbeida mindre påverknad for å setje kostnadsnivå på tenestene og dermed mindre kommunalt handlingsrom.

Ved å stå åleine vert det mindre økonomiske ressursar til tenester. Dette får negative verknadar gjennom færre tilsette og mindre ressursar til utvikling av kompetanse.

Lokaldemokrati

Kort avstand til dei folkevalde og nærleik til dei politiske miljøa er positivt i høve til å engasjera innbyggjarane i politiske spørsmål. Større kjensle av å kunne påverka vil vera positiv for å aktivisera folk i spørsmål som omhandlar utvikling av kommunen. Større avstand til lokalisering av kommunehus og politisk arena kan gje ein mindre rekruttering til politisk arbeid.

I større kommunar ser ein at politikarane i auka grad vert frikjøpt til politiske arbeid. Dette gjer mulighet til profesjonallisering og at ein kan nytte meir tid til å setje seg inn i politiske saker. Fleire innbyggjarar gjer ein større avstand mellom beslutningstakarar og innbyggjarar og næringsliv. Dette kan sikre større grad av likebehandling.

Det er store skilnadar i demokratisk styresett mellom Bergen og Osterøy kommune. Det er fordelar og ulemper med begge styresetta. I intensjonsavtalen er det lagt til grunn eit bydelstyre men konkret ansvarsområde er ikkje fastsett. Det er difor ikkje mogleg å vurdera verknadane av dei ulike alternativa.

Samla sett er det både ulemper og fordelar med ein stor kommune og ein kommune lik dagens situasjon.

Konklusjon

Rådmannen vil påpeika at det er både positive og negative konsekvensar ved begge alternativa. Å sei nei til ei samanslåing vil spesielt verka negativt for den økonomiske situasjonen framover for kommunen. Dette vil gje seg utslag i mindre kapasitet og ressursar til å levera tenester til innbyggjarane. Samstundes sikrar det eit ope og engasjerande lokaldemokrati og nærleik til tenestene.

Ein ny stor kommune vil ha ein større og meir robust økonomi. Ein større organisasjon vil ha meir kapasitet, breiare kompetanse og vil vera mindre sårbar innanfor dei enkelte tenestoområda. Det vil vera meir ressursar som kan sikre og gjennomføre større utviklingsprosjekt. Det vil vera eit lokaldemokrati som gjer større avstand til politikarane, men det vil vera rom for ei auka profesjonallisering innan det politiske miljøet.

Mindre ressursar og overføringar til kommunen frå staten gjer at tenestetilbodet vil måtte reduserast. Dette gjer òg eit mindre handlingsrom til å drive samfunnsutvikling og løyse lokale utfordringar.

Kommunen har eit særskild ansvar for å levera forsvarlege tenester til innbyggjarane. Ut frå framtidige prognosar for den økonomiske situasjonen i kommunen vil det måtte gjennomførast strenge prioriteringar framover. På den bakgrunn meiner rådmannen at ein bør gå inn for ei kommunesamanslåing slik det er skissert i intensjonsavtalen.

Dette vil sikre ein betre økonomisk situasjon som gjer at kommunen vil vera betre istand til å ivareta innbyggjarane på ein forsvarleg måte.

Ikkje vedlagte saksdokument:

Doknr	Type	Dato	Tittel på saksdokumentet
--------------	-------------	-------------	---------------------------------

Doknr	Type	Dato	Tittel på journalpost
-------	------	------	-----------------------

Vedlagte saksdokument:

Osterøy utgreiing		91277	27.05.2016
Framtidig kommunestruktur - gruppearbeid Fotlandsvåg		91983	27.05.2016
Framtidig kommunestruktur - gruppearbeid Haus		91984	27.05.2016
Framtidig kommunestruktur - gruppearbeid Lonevåg		91985	27.05.2016
Framtidig kommunestruktur - gruppearbeid Valestrand		91986	27.05.2016
Samanfatning av gruppearbeid folkemøter 20160524		91987	27.05.2016
Innspel til Kommunereform 2016		91988	27.05.2016
Signert+intensjonsavtale+130516		91989	27.05.2016