

Sakspapir

Kommunereforma - val av retning for det vidare arbeidet

Dokumentinformasjon:

Saksbehandler: Tore Hals Tlf: 70 16 20 00 E-post: postmottak@alesund.kommune.no	ArkivsakID: 12/5589 JournalID: 15/49739
--	--

Behandling:

Saksnr	Utvalg	Dato
121/15	Formannskapet	25.08.2015
106/15	Bystyret	03.09.2015

Rådmannens innstilling:

1. Ålesund bystyre ser klart behovet for ei kommunereform og at det er både nødvendig og ønskjeleg med ein ny kommunestruktur i vår region.
2. Bystyret ser det å halde fram som eigen kommune, slik Ålesund kommune er i dag, som lite framtidsetta.
3. Ålesund kommune tar utgreiinga om Regionkommune Sunnmøre til orientering og ser at det er grunnlag får å etablere ein slik ny kommune og stiller seg i hovudsak bak dei tilrådingane som styringsgruppa har lagt fram i sin rapport. Ålesund vil derfor primært delta i vidare samtalar og konkrete drøftingar mellom alle dei 13 kommunane som står bak utgreiinga, med mål om å lage ein ny regionkommune.
4. Rapporten med anbefalingane frå styringsgruppa kan også vere grunnlag for å vurdere ein mindre regionkommune. Kommunane Giske, Haram, Skodje, Sula og Ålesund utgjer ein kvardagsregion som allereie i dag har eit tett hopehav. Eit fellesskap mellom desse, gjerne med fleire, er eit alternativ til «Regionkommune Sunnmøre» som bystyret ønskjer å få avklart.
5. Adhocutvalet, oppretta av formannskapet etter oppdrag frå bystyret, får forlenga sitt oppdrag i det vidare arbeidet med kommunereforma inntil det nye bystyret bestemmer noko anna.
6. Det bystyret som trer i kraft etter kommunestyrevalet hausten 2015 blir oppmoda om å følgje vidare den retninga som er skissert i punkta ovanfor.

Formannskapetets tilråding:

1. Ålesund bystyre ser klart behovet for ei kommunereform og at det er både nødvendig og ønskjeleg med ein ny kommunestruktur i vår region.
2. Bystyret ser det å halde fram som eigen kommune, slik Ålesund kommune er i dag, som lite framtidsretta.
3. Ålesund kommune tar utgreiinga om Regionkommune Sunnmøre til orientering og ser at det er grunnlag får å etablere ein slik ny kommune og stiller seg i hovudsak bak dei tilrådingane som styringsgruppa har lagt fram i sin rapport. Ålesund vil derfor primært delta i vidare samtalar og konkrete drøftingar mellom alle dei 13 kommunane som står bak utgreiinga, med mål om å lage ein ny regionkommune.
4. Rapporten med anbefalingane frå styringsgruppa kan også vere grunnlag for å vurdere ein mindre regionkommune. Kommunane Giske, Haram, Skodje, Sula og Ålesund utgjer ein kvardagsregion som allereie i dag har eit tett hopehav. Eit fellesskap mellom desse, gjerne med fleire, er eit alternativ til «Regionkommune Sunnmøre» som bystyret ønskjer å få avklart.
5. Adhocutvalet, oppretta av formannskapet etter oppdrag frå bystyret, får forlenga sitt oppdrag i det vidare arbeidet med kommunereforma inntil det nye bystyret bestemmer noko anna.
6. Det bystyret som trer i kraft etter kommunestyrevalet hausten 2015 blir oppmoda om å følgje vidare den retninga som er skissert i punkta ovanfor.

Behandling:

Votering:

Punktvis votering av rådmannens forslag:

Punkt 1 enstemmig tilrådd.

Punkt 2 tilrådd med 12 mot 1 stemme.

Punkt 3 tilrådd med 12 mot 1 stemme.

Punkt 4 enstemmig tilrådd.

Punkt 5 enstemmig tilrådd.

Punkt 6 enstemmig tilrådd.

106/15 - Bystyret

Vedtak:

1. Ålesund bystyre ser klart behovet for ei kommunereform og at det er både nødvendig og ønskjeleg med ein ny kommunestruktur i vår region.
2. Bystyret ser det å halde fram som eigen kommune, slik Ålesund kommune er i dag, som lite framtidsretta.
3. Ålesund kommune tar utgreiinga om Regionkommune Sunnmøre til orientering og ser at det er grunnlag får å etablere ein slik ny kommune og stiller seg i hovudsak bak dei tilrådingane som styringsgruppa har lagt fram i sin rapport. Ålesund vil derfor primært delta i vidare samtalar og konkrete drøftingar mellom alle dei 13

- kommunane som står bak utgreiinga, med mål om å lage ein ny regionkommune.
4. Rapporten med anbefalingane frå styringsgruppa kan også vere grunnlag for å vurdere ein mindre regionkommune. Kommunane Giske, Haram, Skodje, Sula og Ålesund utgjer ein kvardagsregion som allereie i dag har eit tett hopehav. Eit fellesskap mellom desse, gjerne med fleire, er eit alternativ til «Regionkommune Sunnmøre» som bystyret ønskjer å få avklart.
 5. Adhocutvalet, oppretta av formannskapet etter oppdrag frå bystyret, får forlenga sitt oppdrag i det vidare arbeidet med kommunereforma inntil det nye bystyret bestemmer noko anna.
 6. Det bystyret som trer i kraft etter kommunestyrevalet hausten 2015 blir oppmoda om å følgje vidare den retninga som er skissert i punkta ovanfor.

Behandling:

Det bes om punktvis votering av formannskapetets tilråding av KRF ved Leif Arne Hovde

Votering:

Punktvis votering over formannskapetets tilråding:

Punkt 1 vedtatt med 46 mot 3 stemmer.

Punkt 2 vedtatt med 44 mot 5 stemmer.

Punkt 3 vedtatt med 44 mot 5 stemmer.

Punkt 4 vedtatt med 48 mot 1 stemme.

Punkt 5 enstemmig vedtatt.

Punkt 6 enstemmig vedtatt.

Bakgrunn:

Ålesund bystyre behandla i desember 2014 invitasjonen frå Stortinget om å delta i arbeidet med ei ny kommunereform og vedtok prosess for det vidare arbeid med organisering, involvering og milepælar. Framdriftsplanen har i stor grad vore følgd fram til no, sjå vedlegg 1.

Som det går fram av vedlegget, har arbeidet vore konsentrert om «nabopratt». Nabopraten har vore ført gjennom ordførarane i 13 av kommunane på Sunnmøre, medrekna Sandøy. Desse har vore styringsgruppe for arbeidet for å utgreie ideen om Regionkommune Sunnmøre. Styringsgruppa oppretta fire arbeidsgrupper med medlemmer frå folkevalde og administrasjonen i kommunane. I sitt arbeid har styringsgruppa og arbeidsgruppene lagt til grunn mellom anna SWOT-analysar som kommunane har utarbeidd for ein tenkt ny regionkommune.

Styringsgruppa skal etter planen ha sitt siste møte dagane 20. og 21. august der arbeidet skal bli avslutta med ein rapport om «Regionkommune Sunnmøre». Rapporten vil deretter bli sendt over til kommunane for vidare arbeid.

Regjeringa har bedt alle kommunane om å gjere vedtak om kommunereforma innan 1. juli 2016. I vedtaket må det gå fram om kommunen ønskjer å halde fram som no, eller om den vil gå saman med andre, og i tilfelle med kven, for å danne ein ny kommune. Dette betyr at det

blir dei kommunestyra som blir valde no i haust, som skal ta endeleg avgjerd i saka.

Det er det sittande bystyret som har gjort vedtak om å sette i gang lokal prosess omkring kommunereforma, og som har følgd arbeidet fram til no. Det vil derfor vere naturleg at rapporten frå styringsgruppa for Regionkommune Sunnmøre blir lagt fram for noverande bystyre. Dette må i så fall skje i siste møtet i inneverande valperiode, dvs. 3. september. Bystyret bør da gi uttrykk for sitt syn på kva som bør bli den aktuelle løysinga for Ålesund.

Saka vil gå via formannskapet (25. august) til bystyret. For å rekke dette, må rådmannen avslutte denne saksutgreiinga før rapporten er gjort kjent for kommunane. Vi veit derfor i skrivande stund ikkje kva styringsgruppa sin konklusjon blir. Utgreiinga vil av den grunn måtte ta atterhald om dette, og i staden sjå saka med Ålesund sine auge.

Så snart repporten frå styringsgruppa blir mottatt, vil den bli knytt til som vedlegg 7 til denne saka og sendt ut til bystyret. Formannskapet vil også få han dersom han er klar innan 25. august.

Vurdering:

Kvifor regionkommune

Det enkelte lokalsamfunn og den enkelte kommune lever ikkje isolert. Vi er alle påverka av det som skjer rundt oss i så vel regionen, nasjonalt og internasjonalt. Regionen vår er den som kanskje er mest avhengig av kva som skjer internasjonalt og nasjonalt. Dei svingingane som skjer i konjunkturar og trendar slår raskt ut hos oss. Dette gjeld også sentralisering mot dei store sentra. For å halde aktiviteten i næringslivet oppe, utvikle gode tenester for innbyggerane våre, halde på og trekkje til oss spisskompetanse, må vi møte konkurransen frå andre regionar i landet i samla flokk og ikkje kvar for oss. Strategisk og overordna planlegging der vi må sjå langt ut over grensene til dagens kommunar, blir i åra framover langt viktigare enn kva det har vore fram til no. Ein ny regionkommune vil kunne bli eit viktig mottrekk mot den store sentraliseringa som allereie er i gang mot dei tre til fire største landsdelssentra.

For at kommunane skal klare dette arbeidet, krev det

1. tilstrekkeleg kapasitet
2. relevant kompetanse
3. tilstrekkeleg distanse
4. effektiv tenesteproduksjon
5. solid økonomi
6. valfridom
7. funksjonelle områder for samfunnsutvikling
8. høg politisk deltaking
9. lokal politisk styring
10. lokal identitet

Regionen i dag

Det er desse 13 kommunane som har hatt nabopratt om Regionkommune Sunnmøre:

	01.01.2015	km2
Kommune	Folketal	Areal
Giske	7924	40
Haram	9120	261
Hareid	5065	83
Norddal	1676	944
Sandøy	1262	20
Skodje	4465	120
Stordal	1043	247
Stranda	4605	866
Sula	8855	59
Sykkylven	7707	338
Ulstein	8292	97
Ørskog	2294	132
Ålesund	46316	98
Sum	108624	3305

Dersom desse 13 kommunane vel å skape ein ny kommune som omfattar alle, vil den bli stor både i areal og folketal. I dag er det rett nok kommunar som er større i areal, men som har langt færre innbyggjarar. Vi har i dag også kommunar som har fleire innbyggjarar, men som er langt mindre i areal. Kva som blir situasjonen for samanlikning etter at kommunane har sagt sitt om kommunereforma, veit vi ikkje i dag. Det kan godt hende at 110 000 innbyggjarar eller 3 300 kvadratkilometer ikkje vil bli unormalt stort eller lite.

Det vi veit er at desse 13 kommunane i dag utgjer ein bu- og arbeidsmarknadsregion med eit variert næringsliv der fleire bransjar er knytt saman i næringsklyngjer. Vi veit også at kommunane har mykje samarbeid seg i mellom. I 2013 kom NIVI fram til at dei 18 kommunane på Sunnmøre var involvert i 96 ulike samarbeidsordningar med eit vekta snitt på 37 for kvar av kommunane. Det er med andre ord eit tett hopehav mellom kommunane. Samarbeidet er etter kvart blitt så omfattande at det blir vanskeleg å ha oversikt over kven som samarbeider med kven og om kva. For det er ikkje alle kommunane som samarbeider om det same. Dermed blir det også vanskeleg å få til ei heilskapleg strategisk planlegging. Samtidig bind samarbeidsprosjekta kommunen økonomisk (det er inngått avtalar som ikkje kan fråvikast utan semje mellom alle samarbeidande partar) og avgjerdsmyndet blir flytta ut frå den enkelte kommune til samarbeidsorganet.

I følge forskning.no har folket sin daglege aksjonsradius auka rundt tjue gongar dei siste 100 åra. Der svenskane på byrjinga av 1900-tallet i gjennomsnitt reiste nokre få kilometer dagleg, reiser dei no rundt 45 kilometer kvar dag.

Ei liknande utvikling har skjedd i alle industrialiserte land. I Noreg har lengda på arbeidsreisene auka frå rundt 10,5 kilometer i 1985 til 16,3 kilometer i 2013/14, viser tall frå Transportøkonomisk Institutt.

Med tilgangen til fleksibel transport og nye høve for fjernjobbing blir nærmiljøet mindre viktig enn våre eigne preferansar – ikkje berre kvar vi vel å jobbe, men og kvar vi handlar eller tek søndagsturen, skriv forskning.no.

Med dette som utgangspunkt kan det vere nærliggjande å sjå at dei nemnte 13 kommunane kan utgjere ein naturleg ny kommune.

Fordeler og ulemper med ein ny kommune

Å skape ein ny kommune som omfattar ein naturleg kvardagsregion, kan ha både fordelar og ulemper. Ulempene kan vi dempe eller få bort med gode mottrekk, men dersom ulempene er truslar som er sterkare enn fordelane (styrken) med den nye kommunen, og mottiltaka ikkje er gode nok eller realistiske, kan det svekkje grunnlaget for ein så omfattande ny kommune.

Styringsgruppa sine arbeidsgrupper fekk i oppdrag å vurdere sterke og svake sider med ein ny regionkommune ut frå følgjande tema, og ut frå dei SWOT-analysane kommunane har lagt fram:

- Kommunen som samfunnsutviklar (gruppe 1)
- Kommunen som leverandør av tenester og som utøvar av mynde (gruppe 2)
- Kommunen som demokratisk arena (gruppe 3)
- Kommunen sin økonomiske situasjon (gruppe 4)

Styringsgruppa skal i sin sluttrapport legge fram sine vurderingar med utgangspunkt i det arbeidsgruppene har kome fram til. Sluttrapporten er, som nemnt, ikkje ferdig i skrivande stund, men noko av det arbeidsgruppene har lagt fram er å finne på heimesidene til Sunnmøre Regionråd.

Adhocutvalet som formannskapet sette ned etter oppdrag frå bystyret, utarbeidde SWOT-analysen for Ålesund, sjå vedlegga 2 – 5. Utvalet er sett saman av Bjørn Tømmerdal (leiar), Geir Stenseth, Monica Molvær, Eva Vinje Aurdal, Tore Johan Øvstebø og Kirsti Dale. Analysen vart utarbeidd i eit arbeidsmøte og gjeld ikkje Ålesund kommune i dag, men ein tenkt ny regionkommune. Samla sett kan vi seie at utvalet ser fleire positive enn negative sider med ein ny og større kommune i regionen, og at dei truslane som utvalet ser, er det mogleg å finne realistiske mottrekk mot.

I tillegg til det adhocutvalet trekkjer fram vil rådmannen peike på følgjande:

Samfunnsutvikling

Skal vi ta aktiv del i utvikling av samfunnet krev det at vi løftar blikket og ikkje stirer ned i bakken der vi står. Vi må til og med strekkje oss opp for betre å kunne kjenne både lukt og vind, og å sjå kva som rører seg omkring oss. Derfor seier plan- og bygningslova at kommunar bør samarbeide om planlegging (interkommunalt plansamarbeid i kapitlet om regional planlegging). Dette kan gjelde alle kommunale plantypar og særleg når det er viktig å ta omsyn til og å løyse oppgåver som går ut over den enkelte kommune. Departementet kan til og med pålegge kommunar å inngå slikt samarbeid når det er nødvendig for å løyse nasjonale og viktige regionale omsyn og oppgåver. Lova har reglar for organisering av slikt samarbeid, om planprosessen og innhaldet i planen, om usemje kommunane imellom, og om gjennomføring og endring av planen.

Regional planlegging er eit viktig element i arbeidet med samfunnsutvikling. Kommunane bør derfor engasjere seg sterkare i slikt arbeid. Men eit interkommunalt samarbeid er ei relativt komplisert arbeidsform som gjer at kommunane ofte vegrar seg for å ta dette verktøyet i bruk. I rolla som samfunnsutviklar vil ein regionkommune ha sin klare styrkjer samanlikna med interkommunalt plansamarbeid.

Tenesteyting og utøving av mynde

Små kommunar kan ha vel så god tenesteyting som store. Små kommunar kan likevel ha vanskar med å klare alle oppgåvene, spesielt slike som ikkje oppstår så ofte og/eller som krev spisskompetanse. Da må dei inngå samarbeid med eller få andre til å utføre arbeidet. I mindre og små kommunar er dessutan fagmiljøet jamt over mindre enn i store. I mange tilfelle kan det vere berre éin person som har oppgåva. Det gjer oppgåva sårbar. Dersom vedkomande er vekke stansar arbeidet eller det må bli utført av andre som ikkje har den rette kompetansen.

I små og mindre kommunar vil gode fagpersonar måtte utføre oppgåver som ikkje høyrer til faget, fordi ingen andre kan gjere arbeidet. Slikt er med på å svekkje både oppgåva til fagpersonen og den tenesta som manglar fagperson.

Det store omfanget av interkommunalt samarbeid understrekar behovet for at kommunane treng hjelp frå kvarandre – anten for i det heile å kunne utføre tenesta, eller for at samarbeid gir ei betre og meir effektiv teneste. Ein større kommune vil i langt sterkare grad kunne utføre tenestene på eigen kjøl, ha større evne til å ta på seg nye oppgåver som blir lagt til kommunane i åra framover, og skaffe fagfolk med nødvendig spisskompetanse.

Demokrati

Deltaking i val, personstemmegiving og andelen av folket som har politiske verv, er generelt større i små enn i store kommunar. Deltakinga i «uformell politikk» (aksjonar, underskriftlister, ol.) er derimot større i store enn i små kommunar. Som ein forskar seier det: Innbyggerane i små kommunar har stor innverknad på relativt uviktige forhold, medan innbyggerane i store kommunar har stor innverknad på relativt viktige forhold (Jacobsen 2009). Ein annan seier at politiske skiljeliner i store kommunar er mykje større enn i små, og at politisk kunnskap og innverknad i forhold til nasjonale og lokale byråkratar er større i store enn små kommunar (Karlsson 2013).

Ein ny regionkommune vil føre til at talet på representantar i kommunestyret blir sterkt redusert samanlikna med det samla talet for dei 13 kommunane. Dette betyr ikkje at demokratiet blir dårlegare i den nye kommunen. Demokrati er nemleg ikkje avgrensa til talet på kommunestyrerepresentantar. Det høvet innbyggerane har for å delta i avgjerdprosessane er vel så viktig som talet på folkevalde. Og som vi ser ovanfor, engasjerer innbyggjarane seg generelt sett litt ulikt i små og store kommunar. Om det eine er meir demokratisk enn det andre? Svaret er vel avhengig av kva preferansar den enkelte av oss har.

Ein ny regionkommune vil, i kraft av at den blir større, ikkje automatisk svekkje demokratiet samanlikna med dei kommunane vi har i dag. Det er heilt avhengig av korleis den nye kommunen vel å legge opp prosessar og prosedyrar for medverknad. Å skape ein ny kommune kan gjere det lettare å frigjere seg frå sedvane og å tenkje nytt for å styrkje demokratiet.

Økonomi

Mange av kommunane i regionen har i dag eit interkommunalt innkjøpssamarbeid fordi det gir stordriftsfordelar. Stordriftsfordel gjennom interkommunalt samarbeid er bra, og kanskje enklast på innkjøpssida, men samarbeidet krev forhandlingar og avtalar mellom partane. Avtalane bind økonomien og krev semje mellom alle for å endre vilkåra. Dessutan blir mynde og ansvar ofte flytta ut frå kommune til eit samarbeidsorgan. Ein regionkommune vil oppnå dei same stordriftsfordelane utan at desse negative sidene med samarbeidet oppstår.

Erfaringane frå den danske kommunereforma viser at dei administrative kostnadene har gått ned etter samanslåinga. Desse innsparingane har gjort det mogleg å styrkje tenestene. I Noreg viser tal frå KOSTRA at store kommunar ofte har mindre del av sine samla kostnader til administrasjon enn små kommunar. Vi må derfor tru at det vil vere innsparingar på dei administrative kostnadane ved ei samanslåing av fleire kommunar. Ein må sikre at stordriftsfordeler ikkje blir stordriftsulemper. Dette må vere fokus i fasen der ein arbeider fram den nye kommunen. Ein må unngå å bygge opp ein organisasjon som krev ekstra ressursar.

Summa summarum: Ut frå Ålesund sin SWOT-analyse er altså fordelane sterkare enn ulempene med ein ny regionkommune. Dei truslane som vi kan sjå, er det mogleg å finne gode og realistiske mottrekk mot.

Ulike alternativ

Rådmannen ser det slik at Ålesund er heilt avhengig av sitt omland. I omlandet finst det næringsliv som er med på å byggje opp under bedriftene som er lokalisert her i kommunen. Vårt eige næringsliv er avhengig av den arbeidskrafta som finst i nabokommunane. Regionen gir samla sett eit variert kultur- og friluftsliv som er eit viktig supplement til det Ålesund sjølv kan by på. For at Ålesund skal kunne utvikle seg som bykommune og regionsenter er vi avhengige av ei god samhandling med resten av regionen. Skal kommunen ha ei sentral rolle som samfunnsutviklar, vil det best kunne skje dersom vi skapar ein ny kommune som omfattar ein større del av regionen enn kva kvar enkelt kommune gjer i dag (jamfør ovanfor).

På den andre sida er omlandet også avhengig av Ålesund. Det eine er arbeidsmarknaden. Av dei 13 kommunane er det berre Ålesund og Ulstein som har større inn- enn utpendling (per tredje kvartal 2013). For dei fleste kommunane er utpendlinga størst til Ålesund. Det andre er at i kraft av å vere bykommune med relativt stort folketal, har kommunen også offentlege og private tenester som dei andre kommunane manglar eller har lite av. Derfor vel folket i nabokommunane å bruke bykommunen i kvardagslivet sitt. Dette gjer at mange av dei som bur i nabokommunane får kvardagslivet prega av dei vedtak og prioriteringar som blir gjort i Ålesund – utan at dei kan vere med i avgjerdsprosessane.

For Ålesund betyr dette at det ikkje er noko alternativ å halde fram som no. Vi og kommunane rundt er gjensidig avhengig av kvarandre. Vi og naboane har mykje samarbeid oss i mellom – organisert slik at det i stor grad lever sitt eige liv utan direkte styring frå den enkelte kommune. Vi gjer vedtak og prioriteringar som har mykje å seie for folket i nabokommunane, men som dei ikkje får vere med på å bestemme. Å halde fram som no hemmar den regionale samfunnsutviklinga, den kompliserer styringa med tenesteproduksjonen, og svekkjer lokaldemokratiet.

Fram til no har fleire av dei 13 kommunane som utgreier alternativet med regionkommune, signalisert at dei primært vil halde fram som eigen kommune slik den er i dag. I tillegg er somme med på å utgreie andre alternativ. Kva dei landar på til slutt, er ikkje mogleg å seie noko om i dag.

Vi høyrer av og til at ingen av kommunane vil skape ein ny kommune saman med Ålesund. Årsaka skal vere Ålesund sin arroganse og mangelen på å vere raus mot nabokommunane. Dette stemmer ikkje med det kommunen sine deltakarar i arbeidet med å utgreie «Regionkommune Sunnmøre» har opplevd. Arbeidet har vore prega av gjensidig respekt og at

alle vil det beste for regionen. Dersom vi held fram på den måten vil det vere eit godt grunnlag for å skape ein ny kommune her i regionen.

Kommunikasjonane over Storfjorden slik dei er i dag, kan by på utfordringar for å finne fram til rasjonell drift av ein ny kommune som omfattar alle 13 kommunane. Det er derfor fullt forståeleg dersom kommunane sør for fjorden vil vere litt tilbakehaldne med å gå inn i eit så omfattande prosjekt. Ålesund bør i alle fall ikkje vere den som slår att døra. Snarare tvert om: kommunen bør oppmode dei til å delta i vidare drøftingar.

Dei kommunane i regionen som har aller sterkast hopehav i dag, er Giske, Haram, Skodje, Sula og Ålesund. Desse er tett knytt saman med interkommunalt samarbeid på mange felt, har den største interne arbeidspendlinga, brukar mest kvarandre sine offentlege og private tenester, mv.. Kort sagt: i kvardagen ser vi snart ikkje forskjell på «mitt» og «ditt». Derfor er også desse kommunane med i eit by-region-prosjekt og blir rekna som Ålesundsregionen, jf. mellom anna Rapport nr 61 frå Møreforskning.

I tillegg til desse 5 kommunane på Sunnmøre har vel Sandøy vore den som klårast har peika på Ålesund som ein naturleg alliansepartner. Ålesund utfører allereie i dag mange tenester for Sandøy.

Dei nemnte 6 kommunane har til saman 78 000 innbyggjarar og eit samla areal på 597 kvadratkilometer (som er mindre enn dagens både Norddal og Stranda). Blir dei samla til ein ny kommune vil den kunne bli i betre stand til å utføre alle noverande oppgåver og plikter som ligg til kommunane, og å ta på seg nye. Den vil også kunne fyller oppgåva som samfunnsutviklar, men kanskje ikkje på fullt så god måte som om fleire kommunar blir med i ein ny fellesskap. Ein slik ny kommune vil fyller kriteria Stortinget har lagt til grunn for i kommunereforma.

I drøftingane som har vore ført fram til no, har det ikkje vore tale om anna enn at den nye kommunen skal omfatte kommunane slik dei er i dag. Deling av ein eller fleire av kommunane der dei enkelte delane blir lagt til andre kommunar, eller grensejustering (eit mindre område blir flytta frå ein kommune til ein annan), har ikkje vore noko tema.

Alternativet for Ålesund, kva blir så det? Rådmannen vil hevde følgjande:

1. Det er ikkje framtidretta å halde fram som eigen kommune.
2. Ålesund bør invitere til vidare samtalar med alle dei 13 kommunane som står bak utgreiinga om Regionkommune Sunnmøre. Med eit samla folketal på over 100 000 vil ein ny kommune ha stor slagkraft både internt i fylket, i regionen og i konkurransen med dei store landssentra.
3. Ein ny kommune bør i det minste omfatte Giske, Haram, Sandøy, Skodje, Sula og Ålesund. Ålesund bør invitere desse kommunane til konkrete samtalar om å skape ein ny kommune, samtidig som det bør vere ei opa dør for at også andre kan slutte seg til drøftingane.

Ein ny kommune

Styringsgruppa og arbeidsgruppene som har arbeidd med Regionkommune Sunnmøre, har

vore tydeleg på at hovudmålet med ei kommunereform er å skape ein *ny* kommune. Det blir inga reform ved berre å endre på kommunegrensene og deretter halde fram som før som om ingen ting har hendt. Aller minst er det snakk om å utvide den eine kommunen ved å leggja andre inn under han. Poenget må vere å bli samla fordi vi er betre saman enn kvar for oss. Vi går i lag for å skape nye styringsformer og sjå ting i ein større samanheng, der vi kan utvikle nye former for lokaldemokrati og medverknad, der vi kan utføre tenester på nye og betre måtar, for at vi skal kunne ta på oss nye og viktige oppgåver, osv.

Vegen vidare

Proessen med kommunereforma i Ålesund har, som vist i vedlegg 1, ikkje fullt ut følgd desembervedtaket i bystyret. Den vesentlege endringa går på at dialogen med andre kommunar starta før interne prosessar og første involvering av innbyggjarane er kome i gang. Mesteparten av dei andre kommunane har tatt dei interne drøftingane og dialogen med innbyggjarane dels før og dels parallelt med nabopraten. For desse kan kommunereforma i større grad enn for Ålesund bli opplevd som ein trussel mot den lokale identiteten. Derfor er dei interne prosessane for desse viktig i ein tidleg fase. Bykommunar, og dess større dei er, opplever ikkje den same trusselen med ei slik reform. For Ålesund har det derfor vore viktigare å ha noko meir konkret å ta utgangspunkt i, altså nabopratt, før dei interne prosessane blir set i gang og innbyggjarane blir tatt med i arbeidet.

I haust vil Regionrådet gjennomføre ei ny innbyggjarundersøking om kommunereforma. Ålesund vil dessutan legge ut nokre spørsmål på våre nettsider der dei som ønskjer det sjølv kan velje å svare. Dette blir ikkje noko undersøking, men ei form for involvering. Dei svara vi får gjennom tilbakemelding på nettsidene, kan derfor ikkje bli brukt som representative tilbakemeldingar frå publikum, men gir likevel nyttige synspunkt frå dei som aktivt engasjerer seg i saka.

I haust må vi også involvere ungdom gjennom ungdomsrådet og eventuelt elevråda i skulane. Både departementet, fylkesmannen og ungdomspanelet i fylket oppmodar kommunane på det sterkaste til at dette skjer. Vi bør også vurdere å involvere andre aktørar slik som næringsorganisasjonar, eldre sine organisasjonar mv.. Dei tilsette sine organisasjonar må også kome inn i prosessen, spesielt for det som gjeld den nye kommunen som arbeidsgivar. Fagforeiningane har vore orientert om arbeidet gjennom møte i kontaktutvalet. Siste orientering vart gitt i møte 12. august. Det er viktig med ein open og brei, inkluderande prosess for at vi skal kunne oppnå best mogleg resultat.

Før vedtak om kommunereforma kan bli gjort, må det vere ført drøftingar mellom dei aktuelle kommunane som saman ønskjer å skape ein ny, og høyringar og involveringar som nemnt ovanfor, må vere gjennomført. Tida fram til juli 2016 er med andre ord knapp med tanke på ein så omfattande prosess. Derfor bør arbeidet som er sett i gang, blir ført vidare utan stans. Dette kan by på visse utfordringar fordi det er val til nye kommunestyre no i haust.

Inntil nytt bystyre er på plass vil det vere naturleg at adhocutvalet går aktivt inn som kommunen sine representantar i dei vidare samtalan som må førast med aktuelle kommunar. Det nye bystyret bør ta stilling til om adhocutvalet skal få forlenga si funksjonstid inn i den nye valperioden, eller det skal veljast ei anna organisasjonsform.

Adhocutvalet bør få forlenga sitt oppdrag i det vidare arbeidet med kommunereforma inntil det nye bystyret bestemmer noko anna. Utvalet bør så snart som råd ta ein grundig gjennomgang av styringsgruppa sin rapport med anbefaling og forslag til sentrale

forhandlingspunkt, og lage ei skisse for det vidare arbeide i Ålesund.

Det vil vere viktig å understreke at det ikkje er snakk om å legge andre kommunar inn under Ålesund. Vi skal møte kvarandre på likeverdig grunnlag og med opne sinn for å skape ein ny kommune. Vi skal hente det beste frå kvar av kommunane og byggje vidare på dette. Vi skal finne innovative løysingar til beste for innbygarane i alle delar av ein ny kommune.

Den vidare prosessen vil sjå slik ut:

1. Alle utgreiingar i kommunane om ny kommunestruktur må vere på plass innan 31.12.15
2. Fram til 1. juli 2016 skal alle kommunane gjere vedtak om dei vil vere åleine eller gå saman med andre om å skape ein ny. Dei som vil gå saman om å skape ein ny, bør ha inngått ein intensjonsatale om rammene for den nye kommunen i samband med vedtaket.
3. Fylkesmannen lagar hausten 2016 ei tilråding til departementet om den nye kommunestrukturen i Møre og Romsdal der utgangspunktet er vedtaka i kommunane og dei rammene Stortinget har vedteke.
4. Regjeringa legg våren 2017 fram ein samla proposisjon til Stortinget om den nye kommunestrukturen.
5. Så snart Stortinget har gjort sitt vedtak må siste fase av arbeidet fram mot den nye kommunen skal vere operativ frå 1. januar 2020, starte for fullt. Dette er eit omfattande og tidkrevjande arbeid.
6. Dei kommunane som innan 1. juli 2016 gjer vedtak om å gå saman for å skape ein ny, bør allereie hausten 2016 etablere felles nemnd og starte arbeidet i samsvar med prosedyrane i inndelingslova. Arbeidstakarane må seinast frå same tidspunkt bli trekt inn i arbeidet i tråd med reglane i arbeidsmiljølova og hovudavtalen.

Tanken er at styringsgruppa i oversendinga av rapporten sin skal legge fram forslag til vidare prosess *i det regionale arbeidet* med kommunereforma.

Økonomiske konsekvensar:

Slår to eller fleire kommunar seg saman til ein ny, blir det ikkje noko økonomisk oppgjer mellom kommunane. Økonomien i kvar av kommunane blir slått saman «med hud og hår» i ein felles pott. Det betyr at alle bankkonti, lån, fond, eigedomar, osv. i kvar av kommunane blir ført over til den nye kommunen. Skattar, avgifter, gebyr osv. kan i ein overgangsfase halde fram for den delen av den nye kommunen som høyrde til ein gamal. Etter kvart må dette bli samordna gjennom vedtak i kommunestyret i den nye kommunen.

Departementet har utarbeidd forslag om lovendring som gjeld to forhold: ROBEEK og aksjar. Det eine forslaget går ut på at ROBEEK-status ikkje automatisk blir ført vidare til den nye kommunen dersom ein eller fleire av dei gamle kommunane har slik status. Det blir opp til fylkesmannen å vurdere, ut frå skjøn, om det er grunnlag for å kontrollere økonomien i den nye kommunen og eventuelt melde den inn i ROBEEK. Dette blir foreslått tatt inn som ny § 16 a i inndelingslova og som ny bokstav e i § 60 i kommunelova.

Det andre forslaget gjeld aksjar. Aksjelova §§ 4-15 (3) og 4-19 (1) avgjer at aksjeeigarane har rett til å ta over ein aksje som har skifta eigar med mindre noko anna er bestemt i vedtektene. Etter aksjelova § 4-21 (1) utløyser alle former for eigarskifte forkjøpsretten. Overføring av aksjar frå ein kommune til ein annan som følgje av samanslåing eller grensejustering, er ikkje

omtala i forarbeida til lova. Verken lovteksten eller forarbeida gir derfor klare indikasjonar på om slik overføring skal reknast som «eigarskifte». For å avklare denne problemstillinga foreslår departementet å ta inn eit tillegg i inndelingslova som ny § 16 b, med slik ordlyd: *Når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan eller frå eit fylke til eit anna som følgje av samanslåing eller deling etter denne lova, gjelde ikkje reglane om forkjøpsrett etter aksjelova §§ 4-15 (3) og 4-19 (1).*

Desse, og nokre andre endringar i inndelingslova og kommunelova, er sendt på høyring med frist til 1. oktober i år.

I samband med gjennomføring av endringar i kommunestrukturen dekkjer staten eingongskostnader (utgifter til felles folkevald nemnd, prosjektorganisasjon, harmonisering av IT, mv.). Summen er avhengig av kor mange kommunar som slår seg saman og kor mange innbyggjarar desse kommunane vil få samla sett. Summen er gradert etter talet på kommunar frå 2 til 5, og etter talet på innbyggjarar, gradert slik: under 19 999, 20 000 - 49 999, 50 000 – 99 999, og over 100 000.

Dersom dei 6 kommunane som er nemnt ovanfor går saman, blir eingongskostnaden dekt med 60 millionar. Dersom alle 13 kommunane går saman får desse 65 mill. kroner.

I tillegg blir det gitt ei reformstøtte som eit eingongsbeløp. Det er gradert etter talet på innbyggjarar i den nye kommunen. Høgste summen er på 30 mill. og gjeld for kommunar som blir på meir enn 50 000 innbyggjarar. Summen blir altså 30 mill. for begge alternativa: 6 eller 13 kommunar.

Dei 6 kommunane vil dermed få til saman 90 mill. til dekking av eingongskostnader og reformstøtte, medan dei 13 vil få 95 mill.

Ordninga med inndelingstilskott, som vart etablert i 2002, er omtala i økonomiproposisjonen. Den skal sikre ein kompensasjon til kommunar som slår seg saman, for inntekter som fell bort, slik som mellom anna småkommunetilskottet, basistilskottet og ulike distriktstilskott. Inndelingstilskottet vil bli gitt i 15 år før det gradvis blir redusert til 0 i løpet av 5 år. Kommunar som vel å halde fram som eigen kommune, og som mottar småkommunetilskott og ulike distriktstilskott, vil miste desse inntektene.

Juridiske konsekvensar:

Dersom det blir aktuelt at to eller fleire kommunar går saman for å skape ein ny, må prosessen rundt dette følgje reglane i inndelingslova (Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, av 15. juni 2002, nr 70). Lova er no under revisjon som følgje av den store kommunereforma.

Andre driftsmessige eller organisatoriske konsekvensar:

Ved samanslåing av kommunar skal det bli oppretta ei felles nemnd med minst tre medlemmer frå kvar av kommunane, valt av og blant medlemene av det enkelte kommunestyret. Kommunane kan også opprette eit felles partsamansett utval etter kommunelova § 25. Utvalet skal behandle saker som gjeld forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgjevar og dei tilsette.

Det vil vere naturleg at fellesnemnda får disponere eit sekretariat leia av ein prosjektleiar.

Etablering av fellesnemnda, eventuelt eit partsamansett utval, og eit sekretariat for nemnda, vil først kunne skje etter at det er klart kva for kommunar som ønskjer å gå saman om å etablere den nye kommunen.

Oppsummering:

Fylkesmannen er i sin «undervegrapport» per 1. juli 2015 klar på at kommunestrukturen i Møre og Romsdal i dag ikkje tilfredsstiller måla i kommunereforma. Det er viktig at kommunane legg til grunn fakta om kommunen sin ståstad i dag, og det dei har av kunnskap om analysar og trendar i samfunnet dei neste 30 til 50 åra. For å fremje vekst og samfunnsutvikling på alle samfunnsområde er det både viktig å naturleg å bygge nye kommunar rundt naturlege bu- og arbeidsmarknadsområde, skriv han.

Fylkesmannen gjer spesielt merksam på at alle utgreingar – med fakta og analysar som nemnt ovanfor – må vere på plass innan 31. desember 2015, altså om knapt 4 månader. Dette betyr at arbeidet med kommunereforma ikkje må stoppe opp på grunn av valet no i haust og medan vi ventar på at nye kommunestyre kjem på plass rundt månadsskiftet oktober/november.

Med utgangspunkt i det fylkesmannen skriv, jf. vedlegg 6, er det viktig at bystyret i sitt møte i september gjer et vegval som vi må tuftet det vidare arbeidet på.

Avslutningsvis er det viktig for rådmannen å understreke at vegvala som blir gjort framover, vil vere avgjerande for om kommunen og regionen vil utvikle seg vidare til det beste for innbyggjarane våre. For Sunnmøre og Møre og Romsdal er det viktig at byen, kommunen og regionen rundt Ålesund fortsatt kan vere eit kraftsenter i fylket. Dette kan vi også vere for framtida dersom vi nyttar høvet godt og legg til rette for eit godt samarbeid med omkringliggjande kommunar i utviklinga av ein ny og større kommune. Ein slik kommune vil vere handlekraftig og slagkraftig for framtida. Primært bør vi derfor arbeide for ein «Regionkommune Sunnmøre» med dei 13 kommunane. Ein kommune med denne storleiken vil kunne leggje grunnlaget for ein konkurransedyktig og framtidsretta kommune der innbyggjarane kan få gode og tilpassa tenester med rett kompetanse til ei kvar tid. Samstundes vil ein slik kommune styrke mulegheitene til vekst i næringslivet og offentleg sektor elles. Tilsette med høg kompetanse vil vere avgjerande for vidare utvikling og sikre eit stabilt næringsliv for framtida. Vi veit at vi i dag konkurrerer med dei store byane om denne høgkompetansen som vi gjerne skulle hatt meir av i regionen vår.

Med Ålesund som universitetsby, vil vi vere avhengig av å halde på og å rekruttere høgt kompetente medarbeidarar for utvikling av fagmiljøa framover. Likeeins skal Ålesund sjukehus fortsatt vere det største sjukehuset mellom Bergen og Trondheim. Dette vil også krevje stabil og ny rekruttering framover. Ein stor kommune vil i større grad tiltrekkje seg nødvendig kompetanse for utvikling. Dette vil gjelde alle delar av verksemdene som gjer ein kommune god å bu i og som kan sikre at kvalitetane som i dag finst og er under utvikling i Ålesund og i kommunane rundt Ålesund, kan vekse. Dette er grunnlaget for den innstillinga til vedtak rådmannen legg fram i denne saka.

Astrid J. Eidsvik
rådmann

Utrykte dokument i saka:

Kommunal- og regionaldepartementet sine nettsider kommunereformen.no og nykommune.no

[Fylkesmannen i Møre og Romsdal sine nettsider om kommunereforma](#)

Sunnmøre Regionråd sine nettsider om [kommunereforma](#)

Vedlegg:

1. Kommunereforma - framdriftsplan for arbeidet i Ålesund kommune (18.06.15)
2. SWOT Tema 1 - Samfunnsutvikling - vedtak 22.04.15
3. SWOT: Tema 2 - Tenesteyting og utøving av mynde -vedtak 22.04.15
4. SWOT: Tema 3 - Lokaldemokrati - vedtak 22.04.15
5. SWOT: Tema 4 - Økonomi - vedtak 22.04.15
6. Kommunereforma - undervegsrapport pr. 1. juli 2015
7. Regionkommune Sunnmøre sluttrapport pr 21.08.15