



SKAL BEHANDLES I Utvalg	Møtedato	Saksnr
Kommunestyret	16.06.2016	060/16

Saksansv.:	Torleif Lindahl	Arkiv: 14/2126	Arkivsaknr.: K1 - 030
------------	-----------------	-------------------	--------------------------

Kommunereform 2016 - Uttalelse Kongsvinger kommune

Vedlegg:

Nabosamtale mellom Kongsvinger Nord-Odal Sør-Odal og Eidskog kommuner
Referat fra nabosamtale mellom Kongsvinger kommune og Eidskog kommune - 29.02.16
Referat fra nabosamtale mellom Kongsvinger kommune og Sør-Odal kommune - 17.02.16
Referat fra nabosamtale med Kongsvinger kommune.29.2..docx
Innbyggerundersøkelse Kongsvinger

Dokumentliste:

Referat fra nabosamtale mellom Kongsvinger kommune og Eidskog kommune - 29.02.16
Statlig tilsyn med kommuner
Innspill - Tannhelsetjenesten - kommunereformen
Videre arbeid med kommunereformen
Kommunereformen i Hedmark - Status og videre framdrift
Kommunereformen - prosessen i Hedmark

Rådmannens

INNSTILLING

Kongsvinger vil ha bedre forutsetninger for å levere god tjenester til innbyggerne og ha bedre forutsetninger for å satse helhetlig på samfunns- og næringsutvikling ved å bli en del av en større kommune. I prioritert rekkefølge anbefales følgende alternativer:

Alternativ 1:

Det etableres en ny felleskommune med Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes kommuner.

Alternativ 2:

Det etableres en ny felleskommune med Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, og Sør-Odal kommuner.

Alternativ 3:

Kongsvinger kommune består som egen kommune.

16.06.2016 Kommunestyret

Margrethe Haarr, Sp, foreslo ny innstilling:

Kongsvinger består som egen kommune.

Margrethe Haarr, Sp, foreslo tilleggspunkt:

Kongsvinger kommune ønsker at eventuelle kommunesammenslåinger skal skje frivillig, og oppfordrer Fylkesmannen til å ta hensyn til den enkelte kommunes vedtak i sin vurdering.

Forslaget falt med 6 (Ap 2, Sp 2, Sv 1, Mdg 1) mot 27 (Ap 13, H 6, Frp 3, PP 2, V 1, Krf 1, Uavh 1) stemmer.

Eli Wathne, H, fremmet forslag til nytt punkt 2 på vegne av Ap, H, Frp, PP, V, Krf:

Kongsvinger kommune er åpen for alle konstellasjoner og ønsker at flest mulig av kommunene i alternativ 1 danner en felles kommune og med eventuelt Nes og andre kommuner på tvers av nåværende fylkesgrenser.

Det igangsettes en prosess for å opprette dialog med Akershus med tanke på ny fylkestilhørighet.

Vedtaket ble gjort med 29 (Ap 15, H 6, Frp 3, PP 2, Krf 1, V 1, Uavh 1) mot 4 (Sp 2, Sv 1, Mdg 1) stemmer. Mindretallet stemte på Haarrs forslag til innstilling.

KS- 060/16 Vedtak:

Kongsvinger vil ha bedre forutsetninger for å levere god tjenester til innbyggerne og ha bedre forutsetninger for å satse helhetlig på samfunns- og næringsutvikling ved å bli en del av en større kommune. I prioritert rekkefølge anbefales følgende alternativer:

Alternativ 1:

Det etableres en ny felleskommune med Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes kommuner.

Alternativ 2:

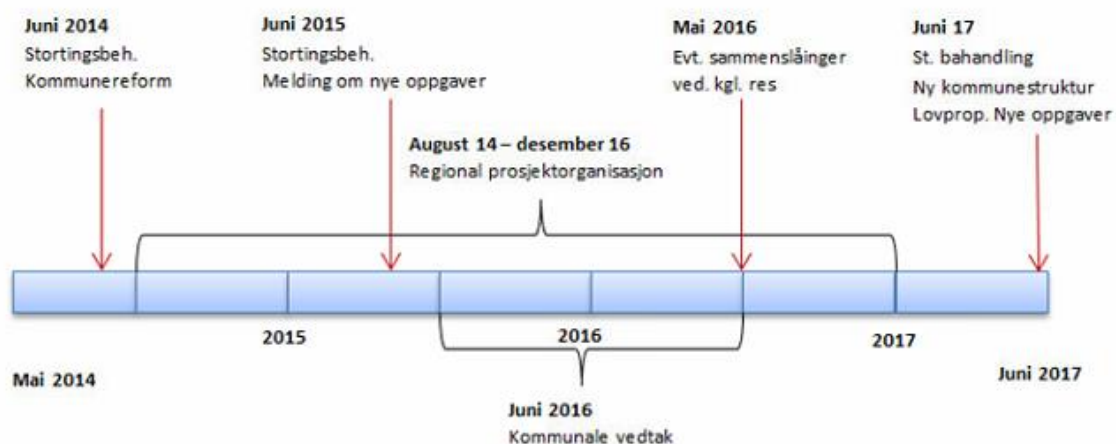
Kongsvinger kommune er åpen for alle konstellasjoner og ønsker at flest mulig av kommunene i alternativ 1 danner en felles kommune og med eventuelt Nes og andre kommuner på tvers av nåværende fylkesgrenser.

Det igangsettes en prosess for å opprette dialog med Akershus med tanke på ny fylkestilhørighet.

Saksopplysninger:

Bakgrunn for saken

I 2014 initierte Regjeringen en kommunereform med mål om å skape mer robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en best mulig måte for sine innbyggere. I forlengelsen av Regjeringens stortingsmelding ble alle kommunene pålagt å utrede mulige kommunesammenslåinger. Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner. I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Regjeringens fremdriftsplan for arbeidet:



I brev til kommunene beskriver Fylkesmannen prosessen i Hedmark, og at det er kommunene selv som må legge rammene i sin kommune og hvilke kommuner det er naturlig å ha en dialog med om eventuell sammenslåing.

Fylkesmannen har lagt opp sitt arbeid ut fra at alle kommuner skal ha avklart sin framtidige struktur før sommeren 2016.

Prosess for kommunereform i Kongsvinger kommune

Kommunestyret i Kongsvinger vedtok 24.09.14, sak 057/14, utredning av framtidig kommunestruktur i Glåmdalsregionen, og Glåmdal regionråd bestilte på vegne av regionens kommuner en utredning av kommunestrukturen i Glåmdalregionen med syv ulike alternativer for kommunesammenslåing.

- 0-alternativet (dagens kommunestruktur)
- En Glåmdals-kommune med alle 7 kommuner
- Kongsvinger, Grue, Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal
- Åsnes og Våler
- Kongsvinger, Grue og Eidskog
- Sør-Odal og Nord-Odal
- Solør kommune (Grue, Åsnes og Våler)

Utredning av kommunestruktur i Glåmdalsregionen

På oppdrag fra Glåmdal regionråd utarbeidet BDO rapporten «Utredning av kommunestrukturen i Glåmdalsregionen». Utredningen av alternativene tok utgangspunkt i temaene tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunns- og næringsutvikler, demokrati og økonomi, og fokuserte i hovedsak på mulighetsrommet som en ny kommunestruktur kan medføre innenfor de viktigste tjenesteområdene. Blant annet hvorvidt man vil kunne få bedre kapasitet i kommunen slik at det kan frigjøres midler til å videreutvikle tjenestetilbudet, og om en ny kommune vil kunne dra nytte av

stordriftsfordeler. I tillegg ble det foretatt strukturelle vurderinger av de ulike tjenestene på basis av dagens tjenesteproduksjon, og om en ny kommunestruktur vil ha direkte effekt på lokaliseringen av dagens tjenesteproduksjon.

Rapporten konkluderte med at dagens kommuner i Glåmdalsregionen særlig har følgende hovedutfordringer:

- Svak sysselsettingsvekst.
- Svak kommunaløkonomisk soliditet.
- Mangel på felles strategier for å utvikle samfunnet og næringslivet i regionen.

Sett i lys av målsetningene med reformen og analyser av kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena anbefaler rapporten at alle kommunene i regionen slår seg sammen til en kommune, alternativt til to eller tre større kommuner.

Innbyggerundersøkelse

Sentio gjennomførte på vegne av Glåmdal regionråd en innbyggerundersøkelse i november 2015. 2200 innbyggere i Glåmdalsregionen deltok i undersøkelsen, hvorav 400 av respondentene var bosatt i Kongsvinger kommune. Undersøkelsen for Kongsvinger viser at en overvekt av de spurte er positive til en sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Eidskog er det foretrukne alternativet ved en eventuell sammenslåing, men en andel av de spurte vurderte Sør-Odal, Grue og Nord-Odal som mulige alternativ.

Styringsgruppe

Kommunestyret i Kongsvinger vedtok 10.12.15, sak 125/15, arbeidsprosessen frem mot 30.06.16. Formannskapet nedsatt en styringsgruppe til å lede arbeidet i kommunen. Styringsgruppens oppgave har vært å sikre at prosessen gjennomføres i tråd med sentrale føringer og i parallellitet med samarbeidene kommuner. Styringsgruppen har hatt ansvaret for å ta beslutninger av prosessuell karakter og bringe eventuelle uklarheter frem til politisk behandling.

Forhandlingsutvalg

Det ble i styringsgruppemøte 30.04.16 nedsatt et forhandlingsutvalg bestående av ordfører Sjur Strand (Ap), varaordfører Margrethe Haarr (Sp) og gruppeleder Eli Wathne (H). Gruppens mandat var å fremme Kongsvinger kommunes interesser i videre forhandlinger med nabokommunene.

Nabosamtaler

Det er som en del av prosessarbeidet med kommunereformen gjennomført nabosamtaler med følgende kommuner:

Eidskog

Eidskog kommune har vedtatt at de skal bestå som egen kommune og var derfor ikke interessert i å gå videre med formelle utredninger og drøftinger med Kongsvinger.

Grue

I samtalen mellom Grue og Kongsvinger ble temaene befolkningsvekst, infrastruktur, skolestruktur, lokaldemokrati og fremtidig inntektssystem diskutert.

Sør-Odal

Kongsvinger og Sør-Odal drøftet temaene demokrati, frivillighet, kommuneøkonomi, fremtidig tjenesyting, samferdsel og infrastruktur, utvikling av næringslivet og behovet for å styrke kompetansen i fagmiljøene for å kunne møte fremtidens utfordringer.

Eidskog, Nord-Odal og Sør-Odal kommuner – møte 1

Kommunene orienterte om de pågående prosessene. Eidskog kommune informerte om sin politisk drevne prosess og om sitt standpunkt om å bestå som egen kommune. Utforming av intensjonsavtaler, praktisk gjennomføring av folkeavstemning, samt kommuneøkonomi ble drøftet.

Eidskog, Nord-Odal og Sør-Odal kommuner – møte 2

11. mai 2016 gjennomførte kommunene Eidskog, Nord-Odal, Sør-Odal og Kongsvinger et fellesmøte. Eidskog deltok i første del av møtet, og gjentok vedtak om at kommunen skal bestå som egen kommune. Øvrige kommuner gjennomførte en prosess for å avklare hvorvidt det var grunnlag for å

etablere en felles plattform for videre samarbeid og intensjonsavtaler. 12. mai 2016 besluttet styringsgruppen for Sør-Odal å avslutte arbeidet med dette alternativet begrunnet i et helhetsperspektiv om hva som var mest realistisk å gjennomføre og hva som var best for befolkningen i kommunen. Våler og Åsnes kommuner har ikke ønsket å delta i nabosamtaler med Kongsvinger. Våler sin nærhet til Elverum gjør at de i større grad tilhører bo- og arbeidsmarkedet rundt Elverum.

Nytt inntektssystem

Regjeringen har bestemt at det vil bli innført et nytt inntektssystem som skal stimulere til kommunesammenslåing. Inntektssystemet skal «belønne» de kommunene som slår seg sammen, og vil redusere inntekter i de kommunene som ikke slår seg sammen. Hensikten er at den nye kommunen skal kunne bli en større og mer ressurssterk kommune med økonomisk soliditet og dermed være godt rustet til å håndtere nye og større oppgaver.

Det er pr. nå ikke endelig avklart hvordan det nye systemet vil slå ut overfor kommunen, men det er nærliggende å tro at det isolert sett ikke vil ha særlig store konsekvenser.

Kommunens fremtidige økonomiske situasjon

Det er betydelig usikkerhet tilknyttet kommunens fremtidige økonomiske situasjon. I Økonomiplanen 2016-2019 er den fremtidige økonomiske situasjonen for kommunen beskrevet som krevende.

Utover generell usikkerhet i rammetilskudd fra staten, og befolkningens generelle behov for ytterligere tjenester vil spesielt følgende tre hovedmomenter påvirke kommunens økonomiske situasjon i tiden fremover: befolkningsutviklingen inkl. flyktninger, kommunens vedlikeholds- og investeringsbehov innenfor tjenesteområdene, og forhold knyttet til nytt inntektssystem/øvrige nasjonale rammebetingelser.

Informasjon til innbyggere

I etterkant av kommunestyrets behandling av saken vil det blitt tatt stillingen til hvordan innbyggerne i Kongsvinger kommune skal sikres god informasjon om kommunereformen.

Bo- og arbeidsmarked

Vekst i innbyggertall gir ikke nødvendigvis økonomisk vekst i seg selv. Vekst i innbyggertallet bør derfor sees i sammenheng med sysselsetting gjennom arbeidsplasser til kommunens innbyggere.

Kommuner som har vekst i antall arbeidsplasser vil ofte tiltrekke seg nye innbyggere.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) deler landet opp i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dette er funksjonelle regioner for hushold og arbeidsliv. Regionene representerer viktige geografiske enheter for samfunn og analyse. Kongsvinger tilhører Glåmdalsregionen i denne sammenhengen, men er også knyttet til Akershus og Oslo-regionen.

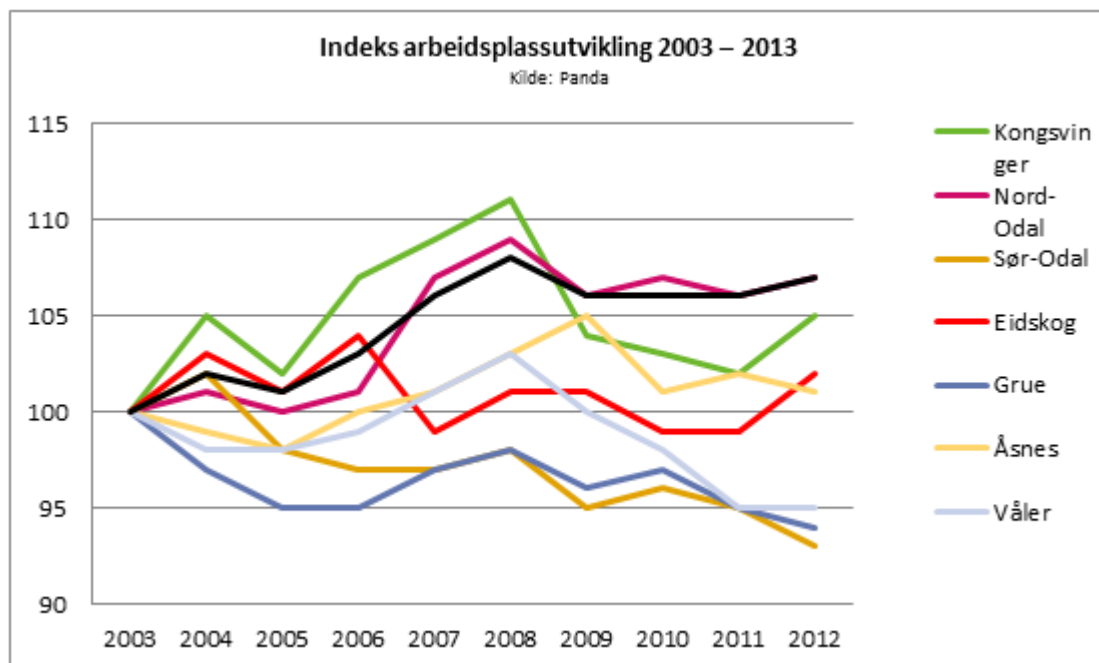
Pending

Pendling 2013

	Kongsving	Nord-Odal	Sør-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler	Utenfor	Syssette
Bosted									
Kongsvinger	69,7	0,8	4,3	2,2	2,0	0,4	0,2	20,4	7836
Nord-Odal	10,4	51,7	9,0	0,1	0,3	0,1	0,1	28,1	2328
Sør-Odal	18,2	2,8	40,5	0,4	0,4	0,4	0,0	37,4	3841
Eidskog	24,6	0,2	1,2	56,8	0,3	0,3	0,1	16,5	2821
Grue	14,4	0,2	0,5	0,5	60,0	10,5	1,6	12,2	2243
Åsnes	4,6	0,1	0,2	0,1	7,2	65,0	6,9	15,9	3353
Våler	1,1	0,0	0,0	0,1	1,4	13,1	53,7	30,5	1756
Utenfor	2,8	0,8	1,2	0,6	0,4	1,1	1,1	24,5	24178
Arbeidsplasser	8214	1561	2416	1938	1898	2963	1475	20465	

Stadig større avhengighet mellom kommunene i regionen. Arbeidsmarkedet blir mer integrert.

Figuren under viser den indekserte arbeidsplassutviklingen (2003-2013) for Glåmdalskommunene og Hedmark fylke.



Syssettingsutvikling

Sysselsatte som bor i Kongsvinger	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Endring
0402 Kongsvinger	6015	5718	5596	5510	5615	5459	5574	5447	-568
0301 Oslo kommune	743	741	723	717	736	723	651	595	-148
Kommuner i Akershus	481	471	452	487	475	480	482	503	22
Andre kommuner Hedmark	767	758	780	774	771	815	845	800	33
Kommuner ved Mjøsa	163	158	151	141	121	152	150	135	-28
Sum	8169	7846	7702	7629	7718	7629	7702	7480	-689
Andel arbeidssted Oslo/Akershus	15,0 %	15,4 %	15,3 %	15,8 %	15,7 %	15,8 %	14,7 %	14,7 %	

Befolkningsutvikling

Kongsvinger kommune vil i regionsammenheng ha et godt potensial for vekst. Tabellen under viser befolkningsveksten i Glåmdalsregionen i perioden 2005-2015:

Kommune	Folketall 31.12.2005	Folketall 31.12.2015	% endring
Kongsvinger	17 234	17 835	3,5
Nord-Odal	5 051	5 131	1,6
Sør-Odal	7 675	7 901	2,9
Eidskog	6 453	6 142	-4,8
Grue	5 218	4 763	-8,7
Åsnes	7 714	7 456	-3,3
Våler	3 906	3 760	-3,7
Sum	53 251	52 988	-0,5

Som tabellen viser er det kun er Kongsvinger og Odalskommunene som har hatt befolkningsvekst i perioden.

I følge SSBs prognoser for befolkningsvekst (MMMM-alternativet) er det forventet en svak vekst frem mot 2040. Kongsvinger ligger i randsonen mot kommuner som er i god vekst, og vil sammen med Sør-Odal og Nord-Odal kunne stå bedre rustet til å legge til rette for å ta større del i veksten på Romerike og i indre Osloregion.

Innfrastruktur

Kongsvinger har relativt god forbindelse med omverden. Kongsvingerbanen går fra Lillestrøm til Kongsvinger, men kollektivtransporttilbudet i retning Romerike/Gardermoen er kraftig forringet det siste året. E16 fra Kløfta til Kongsvinger, og Rv 2 fra Elverum, er begge grensepasseringer inn i Sverige. Statens vegvesen planlegger å bygge ut den 60 km lange E16-strekningen mellom Kløfta og Kongsvinger.

Vurdering:

Sammendrag av alternativ

En sammenligning og vurdering av de ulike alternativene innenfor utredningstemaene med særlig fokus på muligheter og utfordringer i et langsiktig perspektiv viser følgende:

Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse «Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne»

Innenfor dette området vurderes det at dagens kommunestruktur (null- alternativet) ikke er hensiktsmessig for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som tjenesteprodusent og

myndighetsutøver. Sammenlignet med de andre alternativene så er det for mange kommuner som har for små fagmiljøer og for liten kapasitet. Dette gjelder både på myndighetsutøvelsessiden, samt innenfor utviklingen av tjenester innenfor helse- og omsorg. Det sistnevnte er viktig i et fremtidsrettet perspektiv hvor man i Glåmdalregionen forventer en stor økning blant de eldre. En Glåmdals-kommune med alle 7 kommuner vil få tilstrekkelig størrelse til å kunne skape robuste fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet.

For alternativet Kongsvinger/Grue/Eidskog vurderes det at kommunene vil være store nok til å kunne dra fordel av større fagmiljøer innenfor en rekke tjenester. For alternativet Kongsvinger/Grue/Eidskog/Sør-Odal/Nord-Odal vil mange av de samme konklusjonene som beskrevet for 7-kommune alternativet være gjeldene.

Samfunnsutvikling «Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling»

Kommunens rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Kommunen skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. For dette området vurderes det at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som tjenesteprodusent og myndighetsutøvelse. Sammenlignet med de andre alternativene så er det i all hovedsak tre forhold som tilsier at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig. Strukturen deler opp BA-regionen (bo- og arbeidsmarked) som omfatter alle kommunene med unntak av Våler. Dette gjør at man mister mulighetene til å dra fordel av synergieffekter og stordriftsfordeler. For det andre sliter regionen med svak nærings og befolkningsutvikling. Det siste forholdet som taler i mot en videreføring av dagens struktur er det som omhandler lokalsamfunns- og næringsutvikling. Regionen har utfordringer knyttet til å koordinere et bedriftsrettet virkemiddelapparat. En felleskommune i Glåmdal vil få en regional overbygning som kan legge til rette for en mer helhetlig og strategisk utvikling av regionen. En større enhet som snakker med felles stemme vil kunne stille sterkere i kampen om regionale og nasjonale midler.

Lokaldemokrati «Styrket lokaldemokrati»

For null-alternativet vil de lokaldemokratiske nærhetsgevinstene bestå. Interkommunale samarbeid som en konsekvens av mange små kommuner er mange i regionen, og kan utgjøre en demokratisk utfordring idet makt flyttes til uformelle nettverk, eller representantskap og styrer hvor medlemmer er utnevnt snarere enn folkevalgte. En felleskommune vurderes å ha store distansegevinster i forhold til færre habilitetsutfordringer, høyere kvalitet på politiske beslutninger, og mer politisk handlingsrom. Baksiden er at den geografiske distansen en slik kommuneenhet vil få vil kunne redusere nærheten til folkevalgte. Med et større kommunestyre vil imidlertid den partipolitiske representasjonen bli større. Det anbefales derfor at en slik kommune ser på mulighetene i kommuneloven som gir rom for å lage lokalutvalg. Kommunen vil også ha betydelig kapasitet til å føre folkevalgt kontroll med IKSer, og sannsynligvis vil det i det hele tatt være mindre behov for interkommunalt samarbeid.

Økonomi «Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner»

Dagens kommuner i Glåmdalsregionen har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. I tillegg vektlegges investeringsbehovet i tjenestene, særlig knyttet til økning i antall eldre innbyggere. En felleskommune vil ha bedre forutsetninger for å kunne oppnå stabile gode økonomiske resultater over tid. I tillegg vil en storkommune i regionen kunne medføre en mulighet til å sikre økt kapasitet og bedret kompetanse innad i egen organisasjon. Bedre forutsetninger for god økonomisk styring sammen med økt kapasitet i egen organisasjon gjør at vi mener at en storkommune har bedre forutsetninger for å nå målene i reformen. Man vil også ha bedre forutsetninger for å kunne håndtere fremtidige investeringsbehov. Alternativet med Kongsvinger/Grue/Eidskog/Sør-Odal/Nord-Odal vurderes på lik linje med en felleskommune.

Ulike kommunealternativer

Målsetningen med prosessen har vært å finne ut hva som vil være det beste alternativet for kommunens innbyggere i fremtiden. Både befolkningsvekst og vekst i næringslivet anses som sentrale parametere, men det er også gjort vurderinger av hvorvidt innbyggerne kan motta gode tjenester og betraktninger rundt hensynet til lokaldemokratiet.

Anbefaling

En Glåmdalskommune er det alternativet som nærmest oppfyller regjeringens mål med reformen. En

storkommune i regionen vil ha bedre forutsetninger for å levere god tjenester til innbyggerne i fremtiden, ved blant annet å gjøre det mulig å skape større fagmiljø, samt økt kapasitet i egen organisasjon. En ny storkommune har også bedre forutsetninger for å satse helhetlig på samfunns- og næringsutvikling i regionen. Alternativene Kongsvinger/Grue/Eidskog/Sør-Odal/Nord-Odal/Åsnes og Kongsvinger/Grue/Eidskog/Sør-Odal/Nord-Odal er å foretrekke sammenlignet med null-alternativet. Det kun er Kongsvinger kommune som vil være store nok til å håndtere fremtidens utfordringer når null-alternativet vurderes.

Det er ikke uproblematisk å bruke dagens kommuner som grunnlag, verken ved regioninndeling eller når ny kommunestruktur/kommuneinndeling skal vurderes. Selv om gjeldende kommune- og fylkestingsgrenser ikke er tilpasset kommunikasjonsårene og reisemønsteret til pendlerne, er fremtidig struktur ikke vurdert i denne fasen.

Rådmannen anbefaler derfor følgende alternativ i prioritert rekkefølge:

Alternativ 1:

Det etableres en ny felleskommune med Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes kommuner.

Alternativ 2:

Det etableres en ny felleskommune med Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, og Sør-Odal kommuner.

Alternativ 3:

Kongsvinger kommune består som egen kommune.