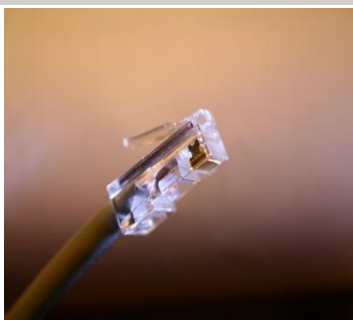




Fylkesmannen i Oppland



Kommunereform

Prosjektplan 2014-2016

Innhold

1. Fylkesmannens oppdrag knyttet til kommunereformen
2. Gjennomføring av kommunereformen i Oppland
3. Fylkesmannens vurdering av ny kommunestruktur i Oppland
4. Organisering
5. Milepæler og framdriftsplan

1. Fylkesmannens oppdrag knyttet til kommunereformen

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

Målene med reformen:

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

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, samfunnssikkerhet- 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.

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.
- Fylkesmannen i Oppland vil gjennom sitt arbeid ha fokus på målene i kommunereformen og vil legge til rette for møteplasser der mulighetene og utfordringene kan drøftes.



Lillehammer 16.september.2014
Fylkesmann Kristin Hille Valla

2. Gjennomføring av kommunereformen i Oppland

Fylkesmannen i Oppland vil i reformarbeidet jobbe tett med KS, og vil ha løpende tett kontakt med alle kommuner.

Departementet vil utarbeide en veileder for prosessarbeidet til kommunene. Fylkesmannen tilpasser denne til Oppland.

Fylkesmannen i Oppland vil:

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.
- Skriftliggjøre sitt arbeid med kommunereformen.

Arbeidet med reformen deles inn i tre faser:

- Planlegging
- Utredning
- Gjennomføring

2.1. Planleggingsfase

Fylkesmannen ber om at alle kommuner, alene eller i fellesskap, utarbeider en foreløpig plan for arbeidet med kommunereformen.

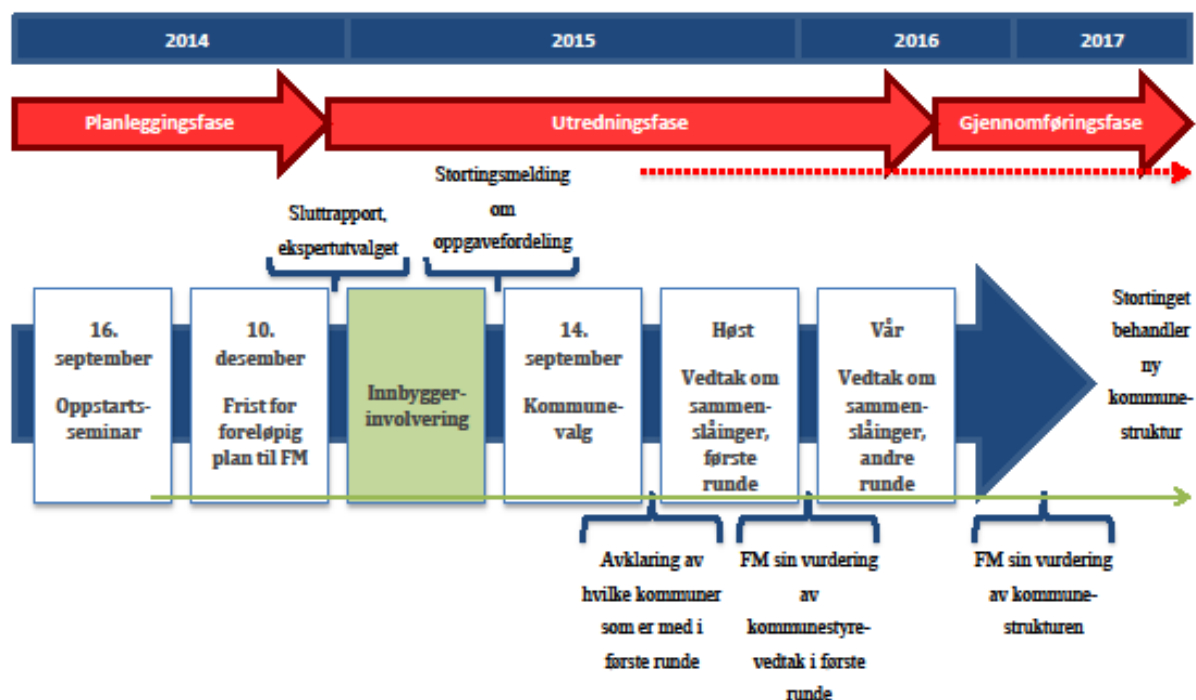
Planen sendes fylkesmannen via skjema som finnes på

<http://www.fylkesmannen.no/Oppland/Kommunal-styring/Kommunereformen/> innen 10. desember 2014.

Planen må inneholde:

- 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

2.2. Utredningsfase



Prosjektarbeidet for kommunereform i Oppland vil foregå fra 16. september 2014 fram til 1. januar 2017.

Flertallet på Stortinget understreket «at det er eit utredningsansvar for alle kommuner». Dette forstås slik at alle kommuner skal gå gjennom prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing, og at prosessen avsluttes med et kommunestyrevedtak innen våren 2016.

Det vises til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til kommunene 26.8.2014. I brevet varsles verktøy og veileder – dette forventes å være tilgjengelig fra departementet i begynnelsen av oktober.

Departementet har også varslet at de vil utarbeide standardiserte fakta oppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform.html?id=751048>

Sammenstilling av fakta vil kunne gi kommunene god informasjon om sin egen kommune og kommuner det er aktuelt å slå seg sammen med. Faktaoppsettet som hentes fra departementets hjemmeside må suppleres ut fra lokale og regionale behov, fylkesmannens kommunebilder og kommunenes egne fakta.

En kommune har rolle 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

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



2.3. Gjennomføringsfase

Kommunale vedtak fattet høsten 2015 og 2016 skal implementeres i kommunene fram til nye kommuner er på plass.

Forankring i utredningsfasen vil være viktig for at sammenslåing skal oppleves positivt når nye strukturer skal etableres.

Fylkesmannen anbefaler distriktssenteret hjemmesider med flere rapporter fra sammenslåingsprosesser:

<http://distriktssenteret.no/2014/06/02/erfaringer-med-kommunesammenslaing/>

Stortinget har vedtatt rammer for dekning av engangskostnader. Dette utbetales når kommunesammenslåing er gjennomført. Stortinget har også vedtatt at inndelingstilskuddet videreføres i 15 år med en nedtrapping over fem år. Regjeringen har varslet at rammene for reformstøtte legges fram i statsbudsjettet for 2015.

3. Fylkesmannens vurdering av ny kommunestruktur i Oppland

Det vises til oppdragsbrevet fra regjeringen:

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 der blir gjort en vurdering om vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen.

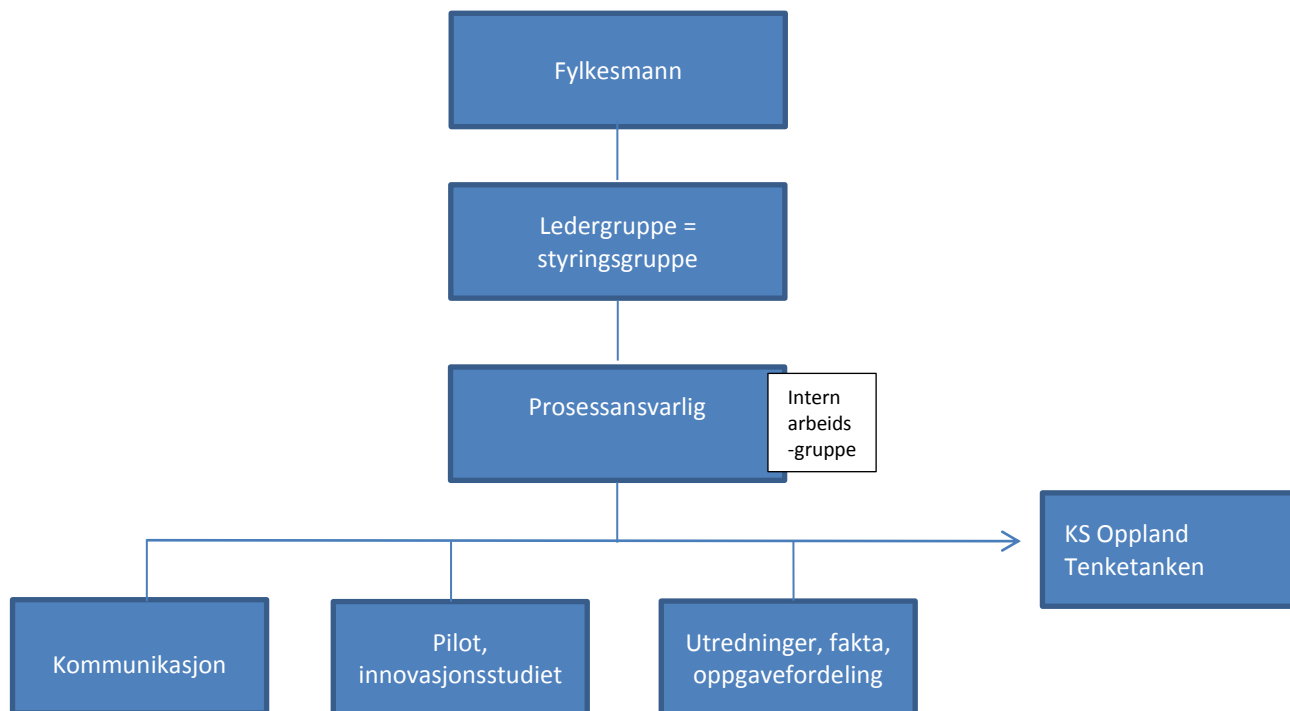
Fylkesmannen i Oppland vil i sin vurdering legge vekt på følgende:

- Hvordan ny kommunestruktur bidrar til vekst og utvikling av Oppland, gjennom mer robuste fagmiljøer (vil også gjelde nye statlige arbeidsplasser).
- Om prosessen bidrar til mer innovative og attraktive kommuner. I den sammenheng vil Fylkesmannen legge vekt på muligheten for videreutvikling av kommunens egne fortrinn og ressursgrunnlag.
- Framtidig kommunestruktur i Oppland må ha et langsiktig og helhetlig perspektiv. Framtidig struktur må være basert på faglige og brede prosesser, der innbyggerne er involvert og har uttrykt vilje og forståelse for endringer.
- Framtidig struktur må bidra til å nå regjeringens mål i reformen.
- Særskilte utfordringer i Oppland vil også tillegges vekt.



4. Organisering

4.1. Prosjektorganisering hos Fylkesmannen i Oppland



Arbeidet ledes av fylkesmannen. Ledergruppa hos fylkesmannen er styringsgruppe for arbeidet. Prosessansvarlig møter i ledergruppa i forbindelse med saker relatert til kommunereform og andre utviklingsrettede prosjekter knytt til kommunene.

Tenketanken er en ressursgruppe for KS og FM i arbeidet. Her drøftes strategiske og overordnede spørsmål. Alle regioner er representert i Tenketanken, og organet vil derfor være en god arena for å diskutere spørsmål på tvers av regioner. I tillegg vil Tenketanken være en arena der regionlederne drøfter behov for utredninger og utveksler erfaringer i prosessarbeidet. I Tenketanken vil også innspill til regjeringens arbeid med oppgavefordeling drøftes. Egen Stortingsmelding er varslet til våren 2015.

4.2. Øvrige roller

KS vil ha en sentral og viktig rolle i kommunereformarbeidet.

Samarbeidet mellom Fylkesmannen og KS:

- KS vil høsten 2013 gjennom rådmannsutvalget og for ordførere gjennomføre opplæring på prosessledelse.
- Gjennom politikeropplæring rustes formannskap spesielt, kommunestyre til å gjennomføre prosesser i sine kommuner.
- Fylkesmannen og KS har fast statusmøte andre mandag i hver måned. Der møtes fylkesmann, prosessleder, regionleder og styreleder i KS. Status i arbeid drøftes, og prioriteringer fram til neste møte foretas.
- Tenketanken er felles ressursgruppe for arbeidet. KS ivaretar sekretærrollen i Tenketanken.

5. Framdriftsplan og milepæler

5.1. Milepæler

Milepæl	Innhold
16. september 2014	Oppstartseminar med alle kommuner
10. desember 2014	Statlig politikk og forventninger er forankret i alle kommuner. Frist for foreløpig plan for arbeidet med kommunereform i kommunene
Desember 2014	Ekspertutvalget i regi av KMD legger fram en sluttrapport om kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver
Januar 2015	Eventuelle utredninger i regi av Fylkesmannen er gjennomført
Våren 2015	Stortingsmelding om oppgavefordeling
14. september 2015	Kommunevalg
1. desember 2015	Hvilke kommuner som er med i første runde av sammenslåing er avklart
April 2016	Fylkesmannen har gitt sin analyse til KMD av vedtak i første runde
Mai 2016	Kongelig resolusjon - sammenslåinger første runde
Vår 2016	Vedtak i øvrige kommuner
Høst 2016	Fylkesmannen gir sin analyse av kommunestrukturen i Oppland
Juni 2017	Stortingsbehandling av ny kommunestruktur

5.2. Detaljert framdriftsplan i Oppland

Tid	Hendelse	Mål	Ansvarlig
Planleggingsfase fram til 1. desember 2014	Formidle nasjonale mål og forventninger		FM
Juli/august	Embetsoppdrag		KMD
16. september	Oppstartsmøte med kommunene	Skape engasjement og tydeliggjøre ansvaret	FM
17. september	Brev fra FM til kommunene	Tydeliggjøre ansvaret, tidsfrister, rapporteringskrav	FM
18.- 19. september	Studietur til Finland	Fellesskap – lære fra kommuner	FM
Oktober 2014	Dialog om prosess med alle kommuner	Gjensidig læring og utveksling	FM
15. oktober	Landbruksfaglig samling		FM
23. oktober	Høstkonferanse i KS	Inspirere	KS
27. oktober	Møte i Tenketanken	Prosessarbeidet i de ulike regionene – oppgavefordeling	KS/FM
September - november 2014	Utarbeide kommunale og regionale prosjekt- og framdriftsplaner	Sikre forankring	Kommunene
Oktober	KS høstkonferanse		KS
4. november 2014	Fornyingskonferansen	Endringsledelse	FM
Oktober - november	FM møter regionene i Oppland 16.10 Lillehammer 21.10 Valdres 28.10-29.10 Hadeland/Gjøvik 5. - 6.11 Gudbrandsdalen	Kommunebilder og FMs analyser Kommunene presenterer sitt arbeid med reformen.	FM/kommunene

10. desember	Planer for prosessene i kommunene sendes FM		Kommunene
9. desember	Møte i Tenketanken	Ekstern innleder	KS/FM
Desember	Møter med nabofylker	Avklare prosessbehov	FM
Utredningsfase fra 1. desember 2014 – 1. juni 2016	Utredninger og prosessarbeid i alle kommuner i fylket.		Kommunene FM
Januar 2015	Oppstart med innovasjonsskolen for 12 kommuner – to kommuner avslutter til jul.	Koble arbeidet til kommunereformen	HIL (kommunene/FM)
Vår 2015	Møter i Tenketanken		KS/FM
Vår 2015	Oppgavefordeling	Innspill fra Tenketanken til arbeidet i KMD	Kommunene/KS/FM
2015	Innbyggerinvolvering		Kommunene
Mai 2015	Prosesssamling for alle kommuner	I forbindelse med kommuneøkonomi-proposisjonen	FM
Høst 2015	Forankring av prosess i nye kommunestyre		Kommunene/FM/KS
November 2015	Fornyingskonferanse		FM
Oktober/november	Regionmøter		
Høst 2015	Vedtak i kommuner som ønsker å være med i første runde våren 2016		Kommunene
Våren 2016	Vedtak øvrige kommuner		Kommunene
Gjennomføringsfase	Kommunesammenslåinger		Kommunene

