

SAKSFRAMLEGG FOR:

Felles kommunestyremøte for kommunene Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad og Brønnøy
31.5.2016

KOMMUNEREFORM PÅ SØR - HELGELAND

1. Formålet med og bakgrunnen for saksframlegget

Rådmennene i de fem kommunene på Sør-Helgeland har på bakgrunn av omfattende prosesser utarbeidet utkast til en felles faglig og politisk plattform for den videre oppfølging av kommunereformen. Saksframlegget redegjør for tidligere prosesser og kommunenes primære posisjoner i spørsmålet om kommunesammenslutning. Deretter følger en beskrivelse av Sør-Helgeland som region og utfordringer ved dagens kommuner (0-alternativet). Saksfremlegget ender opp i en intensjonsavtale mellom de fem kommunene. Saksframlegget inneholder utkast til felles mål og en felles strategi for det videre arbeid med kommunereformen etter 1.7.2016. I forslaget fokuseres et forsterket og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som en ønsket løsning for å møte strukturelle utfordringer i dagens kommuner på Sør-Helgeland. Rådmennene foreslår en offensiv satsing på kompetanse og utviklingsoppgaver og mener Sør-Helgeland bør utvikles til en sterkere og mer integrert bo-, arbeids- og serviceregion for innbyggere, næringsliv og samfunnsliv, før det eventuelt på ny tas stilling til kommunesammenslutning. Rådmennene ser behov for et videre arbeid med nye modeller for nærdemokrati og desentraliserte organisasjonsløsninger som kan tilpasses regionens spesielle bosettingsmønster, topografi og avstandsforhold. Forslag til felles vedtakspunkter er utarbeidet som grunnlag for felles kommunestyremøte 31.5.2016.

2. Tidligere utredninger og prosesser i regionen

Rådmennenes vurderinger bygger på omfattende faglige utredninger og prosesser gjennom de siste to årene. Det vises blant annet til følgende:

- 1) Ekstern utredning av alternative kommunestrukturmøller på Sør-Helgeland i regi av Telemarksforskning. Rapporten gir en grundig gjennomgang av kjennetegn og utfordringer ved dagens kommuner, herunder 0-alternativet og fem alternative inndelingsløsninger. I arbeidet ble det blant annet gjennomført spørreundersøkelser blant politikere, administrativ ledelse, tillitsvalgte og innbyggere i alle kommunene. Forskerne peker på de fem kommunene på Sør-Helgeland som det faglig sett beste og mest aktuelle sammenslutningsalternativ å gå videre med, av totalt fem studerte inndelingsmodeller.
- 2) Kommunestyrene har ved flere anledninger drøftet veivalg og klargjort sine holdninger til kommunesammenslutning. Brønnøy kommune har stilt seg positiv til kommunesammenslutning og invitert kommunene Sømna, Bindal, Vevelstad og Vega til nærmere samtaler. Alle omegnskommunene har uttrykt ønske om å fortsette som egne kommuner og det har derfor ikke vært grunnlag for å innlede forhandlinger om kommune-

sammenslutning.

- 3) Samtlige kommuner har pekt på utvidet samarbeid som en riktig og nødvendig strategi for å møte utfordringene i dagens kommuner. Med bakgrunn som fjordkommune og grensekommune mellom Nordland og Nord-Trøndelag, har Bindal kommune formidlet ønske om å videreføre en delt samarbeidsløsning mellom Namdalskommunene og kommunene på Sør-Helgeland. Bindal har etablert samarbeid mot Namsos i Midtre Namdal og kommunene Nærøy, Vikna og Leka i Ytre Namdal. Bindal kommune har også gjennomført utredninger, dialog med fylkesmennene og arrangert folkemøter vedrørende en eventuell grenseregulering på Austra. En eventuell grenseregulering vil være av stor betydning for Bindal kommune, både befolkningsmessig og økonomisk.
- 4) En ny og offensiv erklæring om det videre arbeid med kommunereformen på Sør-Helgeland ble vedtatt i felles kommunestyremøte 8.12.2015. I det felles kommunestyrevedtaket uttrykkes ønske om å utvikle Sør-Helgeland til en permanent og forpliktende samarbeidsregion som kan svare på de utfordringer som kommunereformen reiser. Det ble tatt initiativ til en felles mobilisering for å beskrive aktuelle utviklingstiltak og satsingsområder, med mål om å lage en forpliktende intensjonsavtale som kan vedtas av samtlige kommuner på Sør-Helgeland i det felles kommunestyret den 31.5. 2016.
- 5) Etter 8.12.2015 har rådmennene iverksatt nye utredninger og prosesser for å beskrive utfordringer ved dagens kommuner og mulige felles satsingsområder i regionen. Følgende analyser og utredninger er gjennomført etter initiativ fra rådmennene:
 - a. Analyser av utfordrings- og mulighetsbildet for hver av kommunene, i forhold til dagens situasjon og for situasjonen framover (kommunevis SWOT, SWOT er kommunens sterke og svake sider samt muligheter og trusler).
 - b. Foreløpige utredninger av mulige felles satsingsområder i regionen, herunder utvidet samarbeid om økonomiske støttetjenester (regnskap, skatt, lønn, fakturering), landbruksforvaltning og landbruksutvikling, utvikling av oppvekstsektoren på Sør-Helgeland, distriktsmedisinsk senter og folkehelse, reiseliv og generell nærings-utvikling, samt en mulig ny modell for NAV. NIVI Analyse har deltatt i prosessene og tatt et særlig ansvar for utredning av en mulig ny modell for NAV. Alle utredningene er av foreløpig karakter og vil bli fulgt opp i bredere prosesser etter 1.7, dersom kommunestyrrene gjør et felles vedtak om en forsterket samarbeidsstrategi.
- 6) Det er startet et foreløpig arbeid med fremtidig oppgavefordeling, herunder gjennomført sonderinger om kommunenes interesser for nye oppgaver og en kartlegging av foreliggende planer om endringer i oppgavefordelingen i nasjonale reformprosesser. Kommunenes holdning til nye oppgaver vil være et viktig arbeidsområde i den videre oppfølging av kommunereformen. Det gjelder særlig innenfor samfunnsutvikling, hvor kompetanse og økonomiske virkemidler i dag er spredt på mange regionale utviklingsaktører, herunder fylkesmannen, fylkeskommunen, Innovasjon Norge, SIVA,

Forskningsrådet, Distriktsenteret, Kystverket og en rekke andre statlige direktorater.

- 7) Et førsteutkast til hovedpunkter i en intensjonsavtale ble drøftet i felles arbeidsmøte med formannskapene 12.4.2016. Politiske signaler og omforente tilbakemeldinger fra formannskapene er søkt innarbeidet i foreliggende saksframlegg og forslag til felles vedtaks-punkter og intensjonsavtale.
- 8) Det er gjennomført oppdaterte analyser av hvordan endringer i inntektssystemet påvirker de økonomiske rammebetingelsene for dagens kommuner og en eventuell sammenslått kommune på Sør-Helgeland. Det er i denne sammenheng innhentet faglig bistand fra Stolp kommunekompetanse, som deltok i felles arbeidsmøte med formannskapene 12.4. 2016.

3. Særskilte kjennetegn ved Sør-Helgeland som region

Sør-Helgeland hadde pr 1.1.2016 en samlet befolkning på 13.209 innbyggere, hvorav 7962 i Brønnøy, 2031 i Sømna, 1465 i Bindal, 1244 på Vega og 507 i Vevelstad. Regionen har et samlet landareal på 3200 kvadratkilometer, med tillegg av store sjøarealer. Regionen preges av en krevende topografi og et kommunikasjonsmønster hvor tre av kommunene er avhengig av ferge for å komme til regionsenteret Brønnøysund.

Regionen er i dag ikke et felles bo- og arbeidsmarkedsområde etter vanlige kriterier for reiseavstander og daglig arbeidspendligning. Reiseavstandene ligger på 1-2 timer for Bindal, Vega og Vevelstad som alle er avhengige av ferge til regionsenteret. Arbeidspendlingen er størst fra Sømna til Brønnøy (19 prosent) og ligger under 10 prosent for de andre kommunene.

Sør-Helgeland preges likevel av en sterk felles identitet med bakgrunn i felles kultur og historie. Over tid er kommunene bundet sterkere sammen gjennom samarbeid i regionråd og en lang rekke interkommunale samarbeidsordninger. Kommunene har felles IKT-systemer og Brønnøy kommune fungerer som vertskommune på en rekke viktige oppgavefelt.

Sør-Helgeland kan etter rådmennenes vurdering ikke sammenliknes med godt integrerte bo- og arbeidsmarkedsområder i tettere befolkede områder av Norge når det gjelder forutsetninger for kommunesammenslutning. Regionen er større enn Vestfold fylke og etablering av en samlet regionkommune for hele området vil kreve særskilte tilpasninger for å ivareta lokaldemokrati og stedlig personrettet tjenesteproduksjon.

Etter rådmennenes vurdering har regjeringens ekspertutvalg undervurdert betydningen av geografiske avstander og dagens spredte øy- og fjordbosetting i Nordland. Rådmennene registrerer at det noen steder er tatt initiativ til sammenslutninger på tross av store geografiske avstander, men mener samtidig at det så langt ikke finnes en utprøvd alternativ kommunemodell som kan anbefales på Sør-Helgeland.

4. Utfordringer i dagens kommuner

Eksterne og interne analyser peker på stor sårbarhet og små fagmiljøer i dagens kommuneorganisasjoner på Sør-Helgeland. Det gjelder i særlig grad i de minste omegnskommunene, hvor mye av dagens kommuneforvaltning ikke er forankret i fagmiljøer. I gjennomførte analyser er det pekt på at de minste kommunene er særlig sårbarer på kompliserte oppgaveområder som for eksempel skoleutvikling, innenfor helse- og sosialtjenestene og samhandlingsreform. Det leder til stor avhengighet til bistand fra andre og mangel på kompetanse og kapasitet kan medføre at pålagte oppgaver ikke blir utført.

Mangel på utviklingsressurser og utviklingskompetanse, samt faglig og ledelsesmessig kapasitet er en utfordring i alle de minste kommunene. Rådmennene mener dagens kommuner og dagens interkommunale samarbeid ikke sikrer at alle kommunene klarer å gi et fullverdig og likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne.

Gjennomførte analyser tyder på at også Brønnøy kommune har manglende fagmiljø på flere områder og derigjennom kompetansemessig sårbarhet. Brønnøy kommune mangler nødvendig spisskompetanse og opplever at det samlede kommuneoppdraget i økende grad stiller krav til systemkompetanse og et profesjonelt fagmiljø i kommunen. Rettighets-samfunnet og forholdet til stat og fylkeskommune bidrar til å skape større forventninger til tjenestene enn det kommunen kan leve. Den statlige og fylkeskommunale forvaltning oppleves som topptung og fragmentert. Kravene til kontroll, rapportering og løpende dialog betyr i praksis at kommunene må øke den administrative kapasitet framfor å produsere velferdstjenester. Brønnøy kommune har også en hardt prøvet kapasitet til å jobbe langsiktig og systematisk med plan- og utviklingsoppgaver. Rollen som regionsenter og utviklingsaktør innenfor samfunnsutvikling hemmes av mangel på helhetlig ansvar og tilgang til virkemidler.

NIVI Analyse har sammenfattet kommunenes SWOT-arbeid i følgende tre hovedutfordringer:

1. Polarisering og voksende ubalanser
Negativ og skjev befolkningsutvikling i omegnskommunene, sårbart regionsenter, kritisk utvikling særlig i Bindal, men også i Vevelstad og på Vega
2. Svært sårbare kommuneorganisasjoner
Både faglig og økonomisk
Økte oppgaver, færre folk, mye drift, lite utvikling, personavhengig kommune-forvaltning, mangel på fagmiljøer, også i Brønnøy, truer likeverdig velferd og balansert utvikling
3. Stadig svakere communal påvirkningskraft
Sentraliseringen fortsetter, økende fragmentering av ansvar og avpolitisering av viktige beslutningsprosesser, kortsiktige prosjekter og hybridene dyrkes, kompetanse og kapasitet i grunnstrukturene vies for lite oppmerksomhet

NIVI vektlegger at de negative utviklingstrekkene knyttet til demografi og kompetanse mest sannsynlig vil forsterkes over tid hvis det ikke iverksettes nye utviklingstiltak.

NIVI påpeker at dette vil kreve en bred og aktiv samfunnsmobilisering i hele regionen for å sikre likeverdige velferdstjenester og en mer positiv utvikling i kommunene.

Rådmennene deler NIVIs beskrivelse av utfordringsbildet, men vil samtidig framheve at de mangler og ulemper som her er påpekt ikke er til hinder for at det er en rekke sterke sider ved dagens tjenesteproduksjon og lokaldemokrati i samtlige av kommunene. Sør-Helgeland er også en ressursrik region med høykompetent næringsliv og lokale kompetansemiljøer med store muligheter for videre utvikling innenfor industri, fiskeri, havbruk, maritime næringer, landbruk, reiseliv osv.

5. Kommunenes veivalg videre

Det skisserte utfordringsbildet stiller krav til mer fellesskap og mer samarbeid mellom kommunene på Sør-Helgeland. Videreføring av dagens kommuner uten felles mobilisering vil på sikt innebære at de negative utviklingstrekkene forsterkes. Alle rådmennene mener det er grunn til å advare mot isolasjon og dyrking av null-alternativet uten mobilisering og omstilling som en farbar vei i kommunereformen.

Rådmennene deler på den annen side ikke nasjonale myndigheters anbefaling om at kommunesammenslutning i dag er et riktig svar på utfordringene for Sør-Helgeland. Det skyldes dels kvaliteter ved dagens kommuner, dels at det er behov for å forsterke og utvikle Sør-Helgeland til et felles bo-, arbeids- og serviceområde, før det eventuelt er grunnlag for en ny og større kommune. Det er i tillegg behov for å jobbe videre med en ny kommunemodell som kan takle en krevende geografi med interne reisetider på 1-2 timer, med 3 av 5 kommuner uten fastlandsforbindelse til kommunesenteret, uten ytterligere sentralisering og svekkelse av lokaldemokratiet.

Etter rådmennenes vurdering tilsier det skisserte utfordringsbildet at hele regionen står sammen for å finne de beste løsninger for innbyggerne og næringslivet i det videre arbeid med kommunereformen. Sør-Helgeland bør bygges og videreutvikles som en samlet kommuneregion. Med unntak for Bindal har ingen av de øvrige kommunene andre og mer naturlige kommuneregioner som kan være et alternativ.

6. Hovedpunkter i alternativ løsningsstrategi

Rådmennene legger til grunn at alle kommunene er enige i følgende retning for det videre arbeid med kommunereformen:

- 1) Kommunene ser behov for en alternativ løsningsstrategi i kommunereformen og ønsker å ta et felles initiativ til etablering av Sør-Helgeland som en permanent kommuneblokk for oppgaveløsning som krever et bredere perspektiv enn dagens kommuner. Med en kommuneblokk menes et fast geografisk samarbeids- og utviklingsområde bestående av de fem kommunene på Sør-Helgeland. Rådmennene mener Sør-Helgeland som region vil være en langsiktig bærekraftig struktur i forhold til vedtatte mål og kriterier for nye

administrative enheter i kommunereformen.

- 2) Kommunene er enige om å opprette et politisk valgt regionstyre med bred forankring i kommunestyrrene innenfor den definerte kommuneblokken.
- 3) Regionstyret vil ha hovedansvar for helhetlig samfunnsutvikling og felles næringsmobilisering på Sør-Helgeland, herunder samordning mot staten og regionale aktører. Det blir tatt initiativ til å utvikle en utvidet faglig og administrativ fellesforvaltning for Sør-Helgeland, med nye regionale fellesløsninger for flere viktige oppgaver innenfor samfunnsutvikling og kompetansekrevende tjenesteproduksjon.
- 4) Rådmennene ser for seg at det nye regionstyret skal erstatte dagens regionråd og mener det vil være behov for en nærmere gjennomgang av organisering og styringsløsning for etablerte interkommunale ordninger i lys av den nye mobiliseringen. Regionstyrets oppgaver, myndighet og sammensetning er nærmere omtalt under i saksframlegget.
- 5) Rådmennene legger til grunn at kommunene som del av den videre prosess vil ta konkrete initiativ til endringer i etablert oppgavefordeling og ansvar for virkemidler som er viktig for å sikre en helhetlig samfunnsutvikling på Sør-Helgeland og mer sammenhengende tjenester til innbyggerne. I lys av gjennomførte prosesser kan det være aktuelt å ta initiativ til endringer i oppgavefordelingen som går ut over de forslag som er fremmet i stortingsmeldingen om nye oppgaver til kommunene. Det gjelder særlig innenfor næringsutvikling, landbruksutvikling, arbeidsmarkedspolitikk inkludert NAV, samt ansvaret for regional- og distriktpolitiske virkemidler, der regionstyret og fellesforvaltningen kan ta et helhetlig ansvar. Det nye regionstyret vil ha en viktig rolle i forhold til prioriteringer og eksternt påvirkningsarbeid.
- 6) Kommunene ønsker at den permanente kommuneblokken, inkludert regionstyret og fellesforvaltningen skal sidestilles med en kommunesammenslutning i det videre reformforløpet. Det betyr at staten også bør tilrettelegge incentiver og bidra til modellutvikling og erfaringsoverføring overfor kommuner som velger forpliktende interkommunalt samarbeid innenfor en fast kommuneblokk som et alternativ til kommunesammenslutning.

Rådmennene er klar over at utvidet interkommunalt samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver bryter med sentrale prinsipper i kommunesystemet, herunder prinsippet om direkte demokrati og helhetlig politisk styring av den kommunale virksomhet innenfor den enkelte kommune. Reformstrategien bryter også med kommunereformens mål om sterke kommuner som kan løse oppgavene i egen regi og være mindre avhengige av samarbeid og interkommunale ordninger.

Etter rådmennenes vurdering vil imidlertid mer interkommunalt samarbeid i den forpliktende form og på de særskilte sårbare oppgaveområder det er tale om, neppe gi grunnlag for tunge prinsipielle innvendinger. Hovedansvaret for de viktigste basistjenestene vil fortsatt tilligge primærkommunenivået, hovedvekten i det nye interkommunale samarbeidet vil komme innenfor administrasjon, smale kompetansekrevende velferdstjenester og utviklingsoppgaver.

Rådmennene legger også vekt på at det er kommunene selv som bør erfare og avgjøre om og eventuelt på hvilket tidspunkt kommuneblokken kan utvikles til en regionkommune. Rådmennene viser til at de fleste frivillige sammenslutninger har vært bygd på langvarige og gjensidig gode interkommunale samarbeidsrelasjoner.

Rådmennene har også erfart at interessen og forståelsen for utvidet samarbeid kan være stor og utløse positiv energi i alle kommunene. I dagens situasjon er det kun Brønnøy som har invitert til, og som ser positive muligheter ved en kommunenesammenslutning. Etter rådmennenes vurdering er det viktig å utnytte den brede enigheten om utfordringer og behovet for omstilling i alle kommunene i det videre arbeid med kommunereformen.

Rådmennene mener kommunene på Sør-Helgeland bør stille seg til rådighet dersom Stortinget, Regjeringen eller Fylkesmannen åpner opp/ser behov for forvaltningsforsøk eller på annen måte ønsker utprøving av nye løsninger for kommuner som ønsker å utvikle samarbeid innenfor en kommuneblokk.

7) Nærmere om felles satsings- og utviklingsområder

I lys av foreløpige prosesser mellom kommunene ønsker rådmennene å utpeke følgende mulige satsingsområder i det videre arbeid:

- a. **Nytt næringspolitisk og næringsfaglig utviklingsapparat, herunder økt satsing på reiseliv og generell tilrettelegging for næringsutvikling i alle kommunene.**
Rådmennene mener kommunene bør ha hovedansvaret for offentlig tilrettelegging for næringsutvikling. Det er behov for effektivisering av regional- og distriktspolitiske virkemidler med vekt på desentralisering, lokal forankring av virkemidler og bedre samordning av den offentlige næringspolitikken innenfor felles bo- og arbeidsmarkedsregioner og permanente kommuneblokker.
Næringspolitikken bør være forankret i en fast utviklingskompetanse og en felles regional utviklingsplan underlagt politisk styring.
- b. **Distriktsmedisinsk senter for samordning av kommunehelsetjenester og statlige spesialisthelsetjenester, inkl. en forsterket satsing på forebyggende folkehelse.**
Dette satsingsområdet vil være kommunenes viktigste svar på helsepolitiske og helsefaglige utfordringer i regionen. På kort sikt står kommunene overfor en to-delt utfordring, dels samordning av kommunenes kompetanse og lovpålagte tjenester innenfor kommunehelsetjenesten, dels sikre at innbyggerne får et likeverdig tilbud av statlige spesialisthelsetjenester i regionen. På lang sikt står kommunene overfor store utfordringer når det gjelder forebyggende folkehelsearbeid, som vil kreve oppbygging av en felles fagkompetanse og felles folkehelsepolitikk i regionen. Rådmennene anser et forsterket distriktsmedisinsk senter som et avgjørende virkemiddel for å lykkes med en likeverdig og langsiktig forebyggende helsetjeneste overfor innbyggerne på Sør-Helgeland. Bindal kommune, som på dette området er involvert i samarbeid sørover mot Namdalens, kan velge en annen helsefaglig tilknytning enn de øvrige fire

kommunene.

- c. **Ny modell for NAV med større ansvar til kommunene og ny organisasjonsmodell, eventuelt forvaltningsforsøk i samarbeid med NAV Nordland.** Nasjonale og regionale signaler peker klart i retning av at det vil bli etablert færre og større NAV kontorer med utvidet ansvar og frihet sammenlignet med dagens kontorer. Med etablering av regional modell for NAV på Sør-Helgeland ønsker kommunene å være i forkant av denne utviklingen. En helhetlig regional løsning innebærer at de kommunale oppgavene i NAV for flere kommuner etableres som en felles tjeneste under felles faglig- og administrativ leder. Det vil legge til rette for kompetanseheving og styrking av kapasitet og ressurser, samtidig som desentraliserte og brukernære tjenester kan ivaretas i hver enkelt kommune. Løsningen vil innebære at kommunene får en likeartet struktur som statsetaten, noe som vil kunne legge til rette for regional samhandling og jevnbyrdighet i partnerskapet om NAV. Som del av etableringen av en felles tjeneste kan kommunene på Sør-Helgeland søke om pilotstatus for å prøve ut en ordning med større kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak og få friere tilgang på statlige økonomiske virkemidler for å føre innbyggerne ut i jobb. Et slikt forsøk vil etter rådmennenes oppfatning bidra til å styrke og integrere Sør-Helgeland som en felles bo-, service- og arbeidsmarkedsregion.
- d. **Felles landbrukskontor med desentralisert organisering.** Landbruket er i dag av stor betydning for sysselsetting og verdiskapning på Sør-Helgeland. Rådmennene ser behov for en kraftsamling i svært sårbare fagmiljøer for å stimulere til en positiv utvikling i landbruket og samtidig sikre en effektiv og kompetent landbruksforvaltning. Utfordringene i regionen tilsier at kommunene bør gå sammen om å utvikle en framtidsrettet landbrukspolitikk og en samordnet plan som kan bidra til styrket verdiskapning og optimisme i landbruksnæringen.
- e. **Felles fagadministrasjon og utviklingsressurs for oppvekstsektoren, eventuelt i form av et pedagogisk utviklingskontor for Sør-Helgeland.** Rådmennene mener det er behov for å utvikle en samlet strategi for å sikre at alle kommunene og alle skolene i regionen har tilgang til nødvendig pedagogisk utviklingskompetanse og støtteressurser. Rådmennene ser det som aktuelt å samordne kommunenes kvalitetssystemer og fagadministrasjoner på det skolefaglige området, inkludert PPT og kompetanseutviklingstiltak (RKK). En eventuell omorganisering bør koples til en felles skolefaglig plattform med offensive mål for læring og utvikling i grunnskolen.
- f. **Utvidet samarbeid om økonomi og IKT, herunder administrative støttefunksjoner som lønn, regnskap, skatt og fakturering.** Rådmennene ser behov for å lage en felles utviklingsplan for IKT-standard i den enkelte kommune og IKT-baserte tjenester i regionen. Felles oppdaterte IKT-systemer er etter rådmennenes oppfatning en avgjørende forutsetning for nødvendig faglig og politisk samhandling i regionen. Moderne IKT-systemer vil også spille en avgjørende rolle for kommunenes forvaltning og tjenesteyting overfor innbyggerne, inkludert nye kanaler for demokratisk deltagelse. Etter

rådmennenes oppfatning ligger det også godt til rette for utvidet og mer formalisert samarbeid om lønn, regnskap, skatt og fakturering, forutsatt at hensynet til fordeling og god lokal oppfølging blir ivaretatt.

- g. **Samordning av plankompetanse og planprosesser i regionen.** Et utvidet og mer forpliktende interkommunalt samarbeid, med flere sektorbaserte planer og felles strategier i regionen, vil stille krav til samordning av plankompetanse og kommuneplanprosessene i regionen. Rådmennene ser behov for å komme tilbake til behovet for planfaglig og planpolitisk samordning i regionen sett i lys av hva som blir resultatet av de pågående samordningsprosesser.

Rådmennene finner grunn til å presisere at alt arbeid som så langt er gjennomført er av foreløpig karakter. Initiativ til konkrete omstillinger og enkeltprosjekter må komme etter samråd og avklaring også med det politiske miljø og det vil bli utarbeidet egne saksframlegg på prioriterte områder. Drøfting med tillitsvalgte og representanter fra fagorganisasjonene må også gjennomføres for å sikre gode prosesser og formell og reell medbestemmelse.

I den videre prosess kan det finnes andre samarbeidsområder som også bør gis prioritet.

8) Nærmere om regionstyrets oppgaver, myndighet og sammensetting

Rådmennene ser det også som naturlig å drøfte regionstyrets oppgaver, myndighet og sammensetting i en egen sak. Som en foreløpig vurdering ser rådmennene for seg følgende:

- 1) Regionstyret erstatter dagens regionråd
- 2) Regionstyrets viktigste rolle bør være å ivareta samfunnsutvikling, overordnet politisk styring og koordinering i regionen. Regionstyret kan tillegges begrenset beslutningsmyndighet for prioritering av samarbeids- og utviklingsoppgaver og forvalting av felles regionale virkemidler.
- 3) Regionstyret finansieres fra morkommunene og gjennom eksterne tilskudd fra stat og fylkeskommune. Regionstyret vil ha behov for et eget sekretariat, som regionrådet har i dagens regionråd.
- 4) Regionstyret velges av og blant kommunestyrene medlemmer. Antall representanter kan velges etter innbyggertall eller et likt antall pr. kommune. Mest sannsynlig vil en kombinasjonsmodell være aktuell. Spørsmål om organets størrelse i antall representanter er viktig av hensyn til operativ evne og beslutningsdyktighet. God forankring i alle kommunestyrene og de politiske partiene vil være svært viktig. Spørsmålet om Brønnøy eller omegn Kommunene skal ha flertall i regionstyret vil også være viktig. En modell der en kommune har rent flertall vil i utgangspunktet være utfordrende for en samarbeidsmodell der 5 kommuner er likeverdige partnere i samarbeidet.

Etter at dette ble diskutert i arbeidsmøtet med formannskapene 12.4 foreslår

rådmennene en sammensetning av regionstyret i oppstarten som følger: Brønnøy; 3 representanter, Bindal; 1 representant, Sømna; 1 representant, Vega; 1 representant og Vevelstad; 1 representant.

- 5) Rådmennene ser foreløpig ikke for seg at regionstyret tar form av et samkommunestyre for alle viktige interkommunale ordninger i regionen, etter modell av samkommunene i Nord-Trøndelag (p.t. under nedlegging). Rådmennene ser for seg at utvidet samarbeid om administrasjon og tjenesteyting baseres på vertskommuneprinsippet som i dag, evt. i kombinasjon med bruk av felles folkevalgt nemnd for å sikre politisk styring.
- 6) Blant aktuelle saker som det kan være naturlig at regionstyret har hovedansvaret for kan følgende nevnes:
 - Informasjon, dialog og annet forankringsarbeid internt i regionen
 - Ekstern informasjon og kontakt mot sentral og regional stat, fylkeskommune og andre viktige aktører som fastsetter rammebetingelser for næringsutvikling og øvrig samfunnsutvikling på Sør-Helgeland
 - Utredning og videre konkretisering av definerte satsingsområder, inkludert initiativ til desentralisering av kompetanse, oppgaver og nye virkemidler til regionen
 - Implementering av nye samarbeidsordninger, eventuelle forsøk og piloter
 - Evaluering og omorganisering av eksisterende interkommunale ordninger
 - Rullering av regionalpolitisk strategi og handlingsprogram for Sør-Helgeland, jfr. omtale under i saksframlegget
 - Vurdering av behov for øvrige planprosesser i regionen, herunder f.eks. samordning av kommuneplanens samfunnsdel, ny strategisk næringsplan, kystsoneplan, transport-plan, felles folkehelseplan, felles planverk for beredskap etc.
 - Utvikling av et regionalt forum for Sør-Helgeland, et mulig nytt «regionalt verksted» og en ny møteplass for erfaringsoverføring, ideutvikling og innovasjon på Sør-Helgeland

9. Videre arbeid med en eventuell ny kommunemodell

Rådmennene anbefaler at et videre arbeid med en langsiktig kommunemodell tilpasset geografi og utfordringsbilde for Sør-Helgeland vurderes nærmere.

En tilnærming til dette kan være NIVI analyse "Pluss-kommune". Begrunnelser for å ha med et slikt punkt i det felles vedtaket skyldes dels at ingen av kommunene helt kan se bort ifra at Storting og Regjering tar initiativ til kommunenesammenslutning på Sør-Helgeland, enten gjennom direkte vedtak eller indirekte gjennom økonomisk «tvang» eller andre former for forskjellsbehandling som kan gjøre det vanskelig å fortsette som egen kommune. Kommunene kan heller ikke se bort fra at den valgte samarbeidsstrategien leder til at kommunene vokser sammen og finner fram til nye måter å samhandle på, som sikrer gode tjenester og et godt lokaldemokrati i alle dagens kommuner.

Begrepet plusskommune er hentet fra NIVI Analyse. En plusskommune har ifølge NIVI

følgende kjennetegn:

- Den er en regionkommune bestående av et naturlig regionsenter med omkringliggende kommuner. Den er tilpasset faglig anbefalte kriterier for god kommuneinndeling. Den inkluderer ufrivillige småkommuner. Dette for å unngå restforvaltning der noen av dagens mindre kommuner blir stående utenfor en helhetlig regional løsning.
- Den er en generalistkommune med samfunnsutvikling som hovedbegrunnelse og er ikke like sterkt begrunnet i den lovpålagede tjenesteproduksjonen til innbyggerne, som skal ytes på en likeverdig måte til alle innbyggere uansett bosted
- Den har et mer helhetlig og formelt oppgaveansvar for samfunnsutvikling enn dagens kommuner. Det gjelder ansvar for regional kultur og planlegging, friluftsliv, naturforvaltning, miljøvern, landbruks- og bygdeutvikling og ikke minst utvidet ansvar for regional- og distriktspolitiske virkemidler av regional og lokal karakter
- En plusskommune har også et mer helhetlig ansvar for tjenesteproduksjon, ut fra mål om å skape mest mulig sammenhengende tjenestekjeder for innbyggerne
- Utvidet oppgaveansvar betyr at plusskommunen representerer et bredere og viktigere lokaldemokrati for innbyggerne. Mål om kommunal tyngde og påvirkningskraft på samfunnsutviklingen prioriteres framfor et sterkt oppdelt og sentralisert forvaltningssystem med tre forvaltningsnivåer.
- Geografiske utfordringer møtes gjennom nye former for lokalstyrer og desentraliserte forvaltningsmodeller for å sikre et godt nærdemokrati og likeverdig tjeneste-produksjon. Deltakelse i lokalpolitikken differensieres og gir større muligheter for engasjement på ulike geografiske nivåer, fra bygdepolitikk til sektorpolitikk eller bred regionalpolitikk i regionkommunen. Lokalstyrer kan baseres på direkte valg i det enkelte lokalsamfunn. Samlet antall folkevalgte kan eventuelt økes i forhold til dagens antall representanter i kommunestyrene.
- Behov for oppgaveløsning i større enheter enn de nye regionkommunene organiseres som en regional samforvaltning med politisk styringsorgan som velges av og blant regionkommunestyrenes medlemmer (sekundærkommuner).

Rådmennene foreslår at det arbeides videre med å beskrive og kartlegge egenskaper ved en plusskommune for Sør-Helgeland. Arbeidet i et eventuelt modellkommuneprosjekt bør legges opp på en konkret måte som gir mest mulig relevant læring om muligheter og begrensninger ved et nytt kommunekonsept for kommunene på Sør-Helgeland. Rådmennene ser det som viktig at erfaringer med kommunesammenslutninger i områder med samme type geografiske utfordringer blir trukket inn i arbeidet.

10. Vurdering av økonomiske konsekvenser

Rådmennene har i flere omganger fått gjennomført økonomiske beregninger av konsekvenser av en kommunesammenslutning sett i forhold til en videreføring av dagens kommuner i regionen. De økonomiske konsekvensene avhenger av hvilke og hvor mange kommuner som slår seg sammen, på hvilket tidspunkt dette skjer og ikke minst av hvilke incentiver Regjeringen og flertallet på Stortinget ønsker å ta i bruk for å stimulere til kommunesammenslutning. De siste beregningene som er gjennomført av Stolp

kommunekompetanse viser at en kommunesammenslutning mellom alle fem kommunene som vedtas før fristen den 1.7.2016 ville medføre følgende:

- Den nye kommunen vil motta engangstilskudd og reformstøtte på 55 mill.kr
- Den nye kommunen vil få et inndelingstilskudd som består av alle dagens basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd (småkommunetilskudd og Nord-Norgetilskudd) for en periode på 20 år med nedtrapping de siste 5 årene. Inndelingstilskuddet er beregnet til om lag 75 mill.kr pr år i den aktuelle tidsperioden, med nedtrapping de siste fem årene. Dette er et garantert tilskudd som den nye kommunen vil motta uansett senere endringer i inntektssystemet.

Hvis kommunene slår seg sammen vil det også oppstå andre økonomiske virkninger som følge av eventuelle endringer i kommunale avgifter og eiendomsskatt. Alle kommunene er i samme sone for arbeidsgiveravgift, som dermed ikke vil medføre noen forskjell. Mulighetene for å høste økonomiske stordriftsfordeler er også et relevant tema, særlig innenfor kommunal forvaltning og administrasjon. Erfaringer fra interkommunalt samarbeid kan tyde på at det langsiktige effektiviseringspotensialet i kommunal administrasjon kan ligge i størrelsesorden 10-30 prosent avhengig av oppgaver, organisering, ledelse osv. Rådmennene har ikke gått nærmere inn i disse vurderingene i denne fasen.

I de gjennomførte analysene er det gjort beregninger av mulige forskjeller dersom vedtak om sammenslutning fattes før og etter 1.7.2016. Beregningene tyder på at kommunene på Sør-Helgeland med unntak for Brønnøy kan komme godt ut av forslaget til revidert inntektssystem. Beregningene av mulige forskjeller mellom vedtak fattet før og etter fristen er selvsagt svært følsomme for hva som vil skje med de ulike elementene i inndelingstilskuddet. For Brønnøy er det beregnet et tap på i overkant av 2 mill. kr som følge av den siste avtalen mellom H, Frp og V.

11. Plan for det videre arbeid

Det videre arbeid med kommunereformen kan deles inn i tre faser:

- Kommunal beslutnings- og rapporteringsfase fram til 1.7.2016. Arbeidet med intensjonsavtale for Sør-Helgeland slutføres og behandles i felles kommunestyremøte 31.5. Felles vedtak og intensjonsavtale oversendes Fylkesmannen i Nordland før 1.7. I samme tidsrom vedtas nytt inntektssystem av Stortinget ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen i begynnelsen av juni.
- Regional vurderingsfase i regi av fylkesmannen fram til 1.10.2016, da anbefalt kommunestuktur for Nordland inkludert eventuelle særskilte strategier for kommuner med lange avstander skal oversendes til KMD. I denne fasen vil det være viktig å få etablert det nye regionstyret så snart som mulig og det må sikres en aktiv oppfølging av prioriterte satsingsområder. Nær dialog med fylkesmannen, NAV, øvrig regional stat og fylkeskommunen vil være viktig for å avklare framtidig

oppgavefordeling, organisering og tilgang til virkemidler.

- Nasjonal vedtaksfase med avklaring av framtidig kommune- og regionstruktur våren 2017. I denne fasen vil det avgjøres om alle eller noen av kommunene på Sør-Helgeland skal slås sammen til tross for lokal uenighet. Stortinget vil antakelig også avklare muligheten for alternative tilnæringer, herunder hvilken rolle det interkommunale samarbeidet skal spille i det videre reformarbeid.

Rådmennene anbefaler at det startes et arbeid med en samlet utviklingsplan for den videre oppfølging av kommunereformen umiddelbart etter 1.7.2016. Utviklingsplanen kan ha form av en første tilnærming til en samlet rullende regionalpolitisk strategi og et konkret handlingsprogram for Sør-Helgeland. Det nye regionstyret bør lede det videre arbeid og rådmennene vil om ønskelig fremme forslag til oppnevning og mandat i en egen sak, inkludert forslag til omorganisering av dagens regionråd.

Rådmennene ser for seg at Regionstyret fastlegger hvilke nye samarbeidsordninger som skal utredes med sikte på gjennomføring og implementering. Nye samarbeidsordninger fremmes som egne saksfremlegg i tråd med de politiske føringer som blir gitt.

12. FELLES VEDTAK OG FORSLAG TIL INTENSIJONSAVTALE.

Rådmennene fremmer forslag til likelydende vedtak på felles kommunestyremøte 31.mai 2016, jf. pkt. nedenfor. Rådmennene vedlegger også forslag til intensjonsavtale, som oppsummerer kommunenes enighet og forpliktelser i lys av saksframlegget og det felles kommunestyrevedtaket.

RÅDMENNENE I BINDAL, SØMNA, VEGA, VEVELSTAD OG BRØNNØY KOMMUNES FORSLAG TIL VEDTAK:

- I. Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad og Brønnøy kommuner slutter seg til rådmennenes vurderinger i felles saksframlegg - som Sør-Helgelandsregionens samlede tilnærming til kravene knyttet til kommunereformens utrednings- og tilsvarsplikt som er 1. juli 2016.
- II. Samtlige kommuner på Sør-Helgeland slutter seg til vedlagte utkast til intensjonsavtale.
- III. Samtlige kommuner er innforstått med Brønnøy kommunes prinsipale utgangspunkt som innebærer en positiv holdning til en eventuell kommunesammenslutning på Sør-Helgeland, betinget av at omegnskommunene Bindal, Sømna, Vega og Vevelstad - som på nåværende tidspunkt er mot kommunesammenslutning - eventuelt endrer standpunkt på et senere tidspunkt.
- IV. Samtlige kommuner slutter seg til Bindal kommunes krav om muligheter for en fortsatt delt forvaltningsløsning.

- V. Ordførerne i regionen får fullmakt til å arbeide for politisk gjennomslag for prinsippene og intensjonene som ligger i saksframlegget, opp mot Fylkesmannen i Nordland og sentralt politisk nivå.
- VI. Rådmennene gis i oppdrag å bearbeide innholdet og føringene i saksframlegget slik at ytterligere konkretisering kan finne sted, spesielt med hensyn på utformingen av regionstyret, samarbeidsprosjekter og arbeidet med plusskommunekonseptet. Rådmennene bes også ivareta kravene til medbestemmelse og samarbeid med de ansatte slik de fremgår av Hovedavtalens bestemmelser.
- VII. Det tas sikte på et nytt felles formannskapsmøte høsten 2016 der formannskapene tar stilling til og fastsetter retningen og prinsippene for videre arbeid. Grunnlaget for ytterligere felles- eller separate kommunestyremøter vurderes av dette felles formannskapsmøte.
- VIII. Felles kommunestyrevedtak pr. 31.5.2016 er et endelig felles vedtak fra samtlige kommuner på Sør-Helgeland, sett i forbindelse med kommunenes tilsvarsfrist i forbindelse med kommunereformen pr. 1.7.2016. Saken tas ikke opp i det enkelte kommunestyre i etterkant av 31.5.2016-vedtaket.

-----XXX-----

1 Vedlegg: Utkast til intensjonsavtale om permanent kommuneblokk, politisk regionstyre og utvidet fellesforvaltning på Sør-Helgeland