

Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59

4001 STAVANGER

Fellestjenester

Vår saksbehandler:	Deres ref.:	Deres dato:	Arkiv	Vår ref.:	Vår dato:
Kolbjørn Sandve Telefon: 51 61 42 15			FE - 026	16/12228	30.06.2016

Kommunereformen - oversendelse fra Gjesdal kommune

Vi viser til Fylkesmannens brev til kommunene datert 15.04.2016.

Gjesdal kommunestyre gjorde i sitt møte 13. juni (sak 62/16) følgende vedtak:

Gjesdal kommune ser det framforhandlede prinsippdokumentet «Muligheter ved en ny kommune utredet av kommunene Forsand og Gjesdal» som et godt grunnlag for å etablere en ny kommune. Under forutsetning av et positivt vedtak i Forsand kommunestyre 15.06 gjennomføres det derfor en folkeavstemming i Gjesdal i august/september, der innbyggerne blir bedt om å ta stilling til for eller imot at Forsand og Gjesdal med virkning fra 01.01.2020 slås sammen til Preikestolen kommune.

Ved et negativt vedtak i Forsand kommune 15.06 viser kommunestyret til sine tidligere vedtak (sakene 51/15 og 2/16) om at Gjesdal kommune bør bestå som egen kommune. Dette vil bli nærmere redegjort for og begrunnet i kommunens brev som sendes Fylkesmannen innen 1. juli 2016.

Et flertall (9-8) i kommunestyret i Forsand vedtok i sitt møte 15. juni at Forsand bør slås sammen med Sandnes. Mindretallet stemte for Strand. I den videre høringsprosessen overfor innbyggerne ble det imidlertid vedtatt å legge også alternativet Forsand/Gjesdal ut til høring sammen med Forsand/Sandnes og Forsand/Strand. Med utgangspunkt i stemmetallene i kommunestyret anser vi det som overveiende sannsynlig at ett av de to sistnevnte alternativene vil få flertall, både i folkehøringen og i den endelige politiske behandlingen i Forsand i september. På bakgrunn av dette finner Gjesdal kommune det fornuftig å avvente vår prosess med folkemøter og folkeavstemming inntil det foreligger en endelig beslutning/vedtak i Forsand.

Det alternativet som da høyst sannsynlig gjenstår er at Gjesdal kommune består som egen kommune, i tråd med kommunestyrets vedtak i sakene 51/15 og 2/16.

Nasjonale føringer og prosessen fram til kommunestyrets behandling/vedtak 13. juni

Regjeringen startet opp arbeidet med en nasjonal kommunereform gjennom å sette ned et ekspertutvalg 03.01.2014. Mandatet til utvalget var å finne fram til kriterium for framtidig organisering av kommunal sektor.

Postadresse
Rettedalen 1
4330 Algård
E-postadresse: postmottak@gjesdal.kommune.no

Telefon
51 61 42 00
Telefaks
51 61 89 56

Foretaksregister:

964978573 MVA

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt kommunene en frist til 1. juli 2016 for å gjøre endelig vedtak om ny kommunestruktur. Fylkesmannen i Rogaland har fått i oppdrag fra departementet å oppsummere status i fylket og gi en helhetlig anbefaling innen 1. oktober. Stortinget skal ta stilling til forslag fra regjeringen om endringer i kommunestrukturen våren 2017.

Fylkesmannen i Rogaland har gitt kommunene anvisning om hva kommunene må redegjøre for i sluttsaken. Som grunnlag for sin endelige behandling ønsker Fylkesmannen at kommunene oppsummerer og redegjør relativt omfattende for utredningsprosessen, beslutningsgrunnlaget, retningsvalgene og de vurderinger som ligger til grunn for kommunestyrets vedtak. Hovedpunktene i Fylkesmannens momentliste er

- Kommunefakta
- Selve prosessen, og resultatene av denne
- Vurderinger av kommunenes rolle/status i forhold til økonomi, tjenesteyting, myndighetsutøvelse og rettssikkerhet, samfunnsutvikling og lokaldemokrati

I det følgende vil Gjesdal kommune svare på Fylkesmannens henstilling i brev av 15.04.2016, og redegjøre for det arbeid og de vurderinger og vedtak som er gjort i vår kommune, til bruk i den innstillingen som Fylkesmannen skal avgi.

Prosessen fram til endelig vedtak i Gjesdal kommunestyre 13. juni 2016

De fem kommunene i Jærrådet bestemte i møte 24.05.2014 å gjennomføre et felles utredningsarbeid om kommunereformen. Forslaget om dette ble framsatt av Gjesdals ordfører Frode Fjeldsbø. I november 2014 ble det gjennomført felles formannskapssamling for de fem kommunene. I januar 2015 sluttet i tillegg Randaberg, Stavanger og Sola seg til utredningsarbeidet.

Fellesutredningen følger vedlagt. Utredningen tar utgangspunkt i kommunenes fire roller som samfunnsutvikler, demokratisk arena, tjenesteyter og myndighetsutøver, og bruker kriteriene som Ekspertutvalget la fram. Det belyses hvordan rollene ivaretas innenfor rammen av dagens kommuneinndeling (nåsituasjonen eller 0-alternativet) og i tre ulike modeller for ny kommunestruktur. De tre modellene er omtalt som «Liten» (4-7 kommuner der alle kommunene har minimum 15 000 innbyggere), «Middels» (2-3 kommuner) og «Stor» (1-2 kommuner).

Både dagens kommuneinndeling og de tre sammenslåingsalternativene er evaluert og vurdert ved hjelp av Ekspertutvalgets 10 kommunekriterier. Utredningsrapporten for de åtte kommunene legger til grunn prinsippet om at alle kommuner fortsatt skal være generalistkommuner, noe som også er stadfestet i Oppgavemeldingen.

Rapporten er entydig på at samfunnsutviklingen på Jæren/Nord-Jæren vil tjene mest på en kommunereform med størst mulig kommuneenheter. Dette er grunnlagt med at regionen er et integrert bo-, service- og arbeidsområde, og at samordna innsats i området er nødvendig for å oppnå en funksjonell og optimal samfunnsutvikling. Under punktet *Samfunnsutvikler* er det argumentert for at rapportens konklusjoner svekkes dersom en tar utgangspunkt i et lokalt perspektiv, altså sett fra Gjesdal kommune sitt ståsted.

Når det gjelder de andre nøkkelfaktorene som er analysert, er konklusjonene og tilrådingene mindre entydige. Rapporten synliggjør at det vil være lokaldemokratiske fordeler og ulemper med alle modellene. Store enheter vil gjøre det lettere å overføre makt fra stat til kommune, men samtidig innebærer det en fare for større distanse mellom de som styrer og innbyggerne. Middels store kommuner kan derfor vise seg å være bedre for lokaldemokratiet enn store kommuner. Ifølge rapporten vil det være stort behov for vurdering og iverksettelse av tiltak for å kompensere for et svekket nær demokrati.

Når det gjelder tjenesteytelse går det fram av analysene at alternativene «middels» og «stor» vil kunne styrke kapasitet og kompetanse i en ny kommune, mens alternativet «liten» framstår som et godt utgangspunkt for å oppnå mer effektiv tjenesteproduksjon og størst mulig grad av likeverdighet i tjenestetilbudet.

Utredningsrapporten ble lagt fram til behandling i de 8 by-/kommunestyrene høsten 2015.

Gjesdal kommunestyre behandlet rapporten i sitt møte 07.09.2015, sak 51/15. Et flertall (15 mot 12) mente gjorde følgende vedtak:

1. *Gjesdal kommunestyre tar rapporten «Ny kommunestruktur – felles utredning for de åtte kommunene Hå, Time, Klepp, Gjesdal, Sola, Randaberg, Sandnes og Stavanger» til orientering.*
2. *Gjesdal kommune er ein veldreven kommune som i utgangspunktet kan bestå slik den er i dag. Kommunestyret vil likevel vere opne for nabopratt med kommunane Bjerkreim og Sandnes hausten 2015.*
3. *Ordførar, varaordførar og leiar av det største opposisjonspartiet utgjer styringsgruppa for naboprattprosjektet.*
4. *Dersom det i samband med behandlinga av tilsvarende saker i dei andre kommunane i regionen kjem initiativ som tilseier nabopratt også med andre kommunar, skal Gjesdal vera opne for dette, så fram dette er tids- og ressursmessig forsvarleg.*
5. *Dersom nabopratten fører fram til forslag om grensejustering eller samanslåing skal forslag leggast fram til folkerøysting.*

Mindretallet stemte for å starte nabosamtaler med kommunene Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg, i tråd med rådmannens tilråding i saken.

Det ble gjennomført samtaler med Bjerkreim og Sandnes 14. desember 2015. Referat fra disse samtalene vedlegges. Bjerkreim kommune ønsket her ikke å gå videre med tanke på kommunesammenslåing, men at de to kommunene utviklet et nærmere samarbeid innenfor enkelte tjenester. I samtalene med Sandnes ble det fra Gjesdal sin side konkludert med at vårt kommunestyrevedtak ikke ga grunnlag for videre samtaler med formål ny kommunestruktur. Det ble videre reist spørsmål om en eventuell grensejustering/samarbeid knyttet til bydelen Figgjo. Her var Sandnes klare på at det nå handler om en kommunereform, ikke en grensejustering.

I kommunestyrets møte 08.02.2016 (sak 2/16) la rådmannen fram en orienteringssak om det videre arbeidet med kommunereform. Kommunestyrets flertall (19 mot 8) gjorde følgende vedtak:

1. *Saken tas til orientering.*

2. *Gjesdal kommune er av den oppfatning at tjenestetilbudet, samfunnsutviklingen og lokaldemokratiet per i dag er best tjent med at Gjesdal fortsetter som egen kommune.*
3. *Gjesdal kommune gjennomfører en innbyggerundersøkelse der vi spør både om innbyggernes oppfatning av tjenestetilbudet til kommunen og om deres holdning til om kommunen bør fortsette som egen kommune eller slås sammen med andre.*
4. *Gjesdal kommune fortsetter dialogen med nabokommunene Sandnes og Bjerkreim om samarbeid om fremtidig tjenestetilbud.*
5. *I vår region vil Gjesdal kommune være en aktiv pådriver for å videreutvikle interkommunalt samarbeid om tjenestetilbudet der den enkelte kommune selv er for liten til å løse dette på en fullgod måte.*
6. *Kommunestrukturen rundt oss, det nasjonale inntektssystemet for kommunene, innbyggerundersøkelsen og andre ytre forhold kan endre situasjonen også for Gjesdal kommune. Det vil derfor være naturlig å følge utviklingen tett, og eventuelt ta saken opp igjen til ny vurdering.*

Mindretallet ønsket at Gjesdal kommune gikk i en bred dialog med alle naboer våren 2016 «for å avklare om det er grunnlag for videre samtaler om en eventuell sammenslåing mellom en eller flere av våre nabokommuner på sikt», og at en eventuell avtale om sammenslåing skulle legges ut til folkeavstemming.

I tråd med kommunestyrets vedtak ble det i februar/mars gjennomført en innbyggerundersøkelse. Resultatene fra denne undersøkelsen (se vedlegg) ble presentert for kommunestyret i forkant av møtet 14.03.2016. Undersøkelsen viste at 41% av de spurte mente at Gjesdal burde bestå som egen kommune, mens 55% mente at ett av sammenslutningsalternativene var best. Her hadde Gjesdal og Bjerkreim (20%) og Gjesdal og Sandnes (19%) omtrent samme andel svar. Innbyggerne ga med andre ord ikke noe entydig signal om hva de mente var best for Gjesdal kommune, selv om det altså var flere som mente at Gjesdal burde bestå som egen kommune enn summen av de to mest «populære» alternativene (Gjesdal/Bjerkreim og Gjesdal/Sandnes).

Innbyggerundersøkelsen ble forstått og tolket ulikt. Det framsto ikke flertall for noen av alternativene presentert i spørreundersøkelsen. Når Gjesdal kommune valgte å ta opp igjen nabopraten med nabokommuner var begrunnelsen knyttet til valgmulighet og folkestyre. Innbyggerundersøkelsen, der vi også fikk svar utover spørsmål om Gjesdal burde bestå som egen kommune, viste at befolkningen i Gjesdal ikke var helt avvisende til kommunealternativ større enn Gjesdal. Det politiske flertallet i Gjesdal mente derfor at det var fornuftig å prøve nå fram til alternativ som kunne legges frem for folket.

På bakgrunn av resultatene fra innbyggerundersøkelsen ble det igjen gjennomført samtale/sonderingsmøte med Sandnes, se vedlagt referat. Bjerkreim opplyste muntlig at de ikke ønsket å delta i nabopratt sammen med både Sandnes og Gjesdal, og at de heller ikke ønsket separate samtaler mellom Gjesdal og Bjerkreim om en mulig felles kommune.

Det var i tillegg en dialog mellom ordførerne i Forsand og Gjesdal. Den 05.04.2016 rettet Forsand kommune en henvendelse til Sandnes og Gjesdal med spørsmål om mulige drøftinger av kommunestruktur.

I politisk ledergruppe 21.04.2016 orienterte ordføreren om dette, og at det var igangsatt et utredningsarbeid mellom Sandnes, Forsand og Gjesdal. Det første møtet i forhandlingsutvalget ble avholdt 25.04. I kommunestyrets møte 09.05.2016 (sak 43/16) fikk forhandlingsutvalget (ordfører, varaordfører og Andreas Eidsaa jr) fullmakt til å forhandle

fram et prinsippdokument i samtale med Sandnes og Forsand. De tre forhandlingsutvalgene hadde deretter nye møter henholdsvis 12.05 og 19.05. På sistnevnte møte oppsto det uenighet mellom partene knyttet til eiendomsskatt på verk og bruk i en eventuell ny kommune, og forhandlingene mellom de tre ble avsluttet. Dette ble støttet av et enstemmig forhandlingsutvalg i Gjesdal. Unntatt det nevnte punktet om eiendomsskatt var det stor grad av enighet mellom de tre kommunene på alle vesentlige punkter.

Etter dette har Forsand forhandlet separat med Sandnes og Gjesdal. Forhandlingsutvalgene i Forsand og Gjesdal har hatt ett møte der prinsippdokumentet ble gjennomgått, og en arbeidsgruppe har innarbeidet de endringene som utvalgene her var enige om. Prinsippdokumentet vedlegges.

Formannskapene i Forsand og Gjesdal ble orientert om prinsippdokumentet i et felles formannskapsmøte 06.06. Det kan opplyses at det samme dag ble avviklet et felles formannskapsmøte mellom Forsand og Sandnes.

Oppsummert er det viktig å peke på at politisk nivå i Gjesdal har vært holdt løpende orientert om utviklingen gjennom hele den pågående nabopratt- og forhandlingsprosessen. Det har hele tiden vært et politisk flertall som har pekt på at Gjesdal kommune både er robuste og store nok til å møte framtidige utfordringer, og derfor bør bestå som en egen kommune.

Fakta om Gjesdal kommune

Gjesdal har i sitt arbeid med kommunereformen tatt utgangspunkt i kommunens utvikling de senere årene, status og faktagrunnlag per 2016 og framtidige utviklingsperspektiver og prognoser.

Gjesdal har gjennom flere år vært en av landets raskest voksende kommuner med en befolkningsutvikling de siste 10 årene på ca 2,4% hvert år. Denne veksten har ført til utbygging av mindre og større boligfelt i alle deler av kommunen. Innbyggertallet i Gjesdal er i dag ca 11 850. I overkant av 70% av kommunens innbyggere bor på tettstedet Ålgård. Andre større tettsteder/bygder er Oltedal med i underkant av 1000 innbyggere og Gilja/Dirdal med ca 800 innbyggere. Avstanden fra Ålgård til Oltedal er 14 km og til Gilja/Dirdal 29 km.

E 39 går mellom Ålgård og Sandnes (13 km). Særlig i rushtidene er det til dels store bilkøer på denne strekningen, og det er planer for 4-felts forbindelse.

Gjesdal kommune har et samlet areal på 626 km². Kommunen har felles grense med kommunene Sandnes, Time, Hå, Bjerkreim, Forsand og Sirdal.

Det er utarbeidede planer for å forbinde Forsand og Gjesdal gjennom en tunell mellom Espedal i Forsand og Frafjord i Gjesdal.

Det er flere daglige bussavganger mellom Ålgård og Sandnes. Det har i lengre tid vært arbeidet for en gjenåpning av Ålgårdbanen for å forbedre mulighetene for å reise kollektivt.

Nærheten til Nord-Jæren har gjort det attraktivt for folk å bo i Gjesdal og å arbeide på Nord-Jæren. Gjesdal kommune har derfor en meget høy utpendling (i overkant av 60%), og da i hovedsak mot arbeidsplasser i Sandnes/Forus/Stavanger-området. Samtidig pendler også en

del arbeidstakere fra omliggende kommuner til arbeidsplasser i Gjesdal, de fleste av disse i kommunal sektor og på næringsområdet Skurve.

Kommunen har i 930 ansatte, som utgjør 720 årsverk.

Politisk har Gjesdal formannskapsmodell med et kommunestyre og et formannskap med henholdsvis 27 og 11 medlemmer. Kommunen har to hovedutvalg med 9 medlemmer: Utvalg for levekår og Utvalg for kultur og samfunn.

Kommunikasjon og innbyggerinvolvering

I forbindelse med fellesutredningen våren 2015 ble det etablert en kommunikasjonsgruppe som hadde som mål å involvere innbyggere og formidle arbeidet med dokumentet. Sentralt i arbeidet har vært etablering av egen nettside www.minnyekommune.no, felles folkemøter, felles ungdomsverksted og utarbeidelsen av et undervisningsopplegg for bruk i skolen.

Våren 2015 ble det gjennomført ulike tiltak for innbyggerinvolvering. Folkemøter om henholdsvis lokaldemokrati og regional slagkraft ble avholdt 27. april og 8. juni. Framtidsverksted for ungdomsrådene/ungdommens bystyre i de åtte kommunene ble holdt 12. mai. Nettstedet www.minnyekommune.no og Facebooksiden www.facebook.com/MinNyeKommune ble brukt for å spre informasjon til innbyggerne om arbeidet med kommunereformen. Folkemøte om kommunenes tjenester ble avholdt 2. september. I løpet av høsten 2015 ble også et skoleopplegg om temaet kommunereformen klart.

Dialogmøtene mellom Sandnes, Forsand og Gjesdal og møtet mellom Forsand og Gjesdal har også vært åpne for publikum og presse. Referater, prinsippdokument og relevant dokumentasjon har vært tilgjengelig på kommunenes hjemmesider og på www.minnyekommune.no.

Samlet vurdering

I Fylkesmannens brev til kommunene er det bedt om at det gjøres vurderinger av kommunens fire roller. Fellesutredningen fra 8-kommuners samarbeidet tar også utgangspunkt i dette, altså rollene som samfunnsutvikler, demokratisk arena, tjenesteyter og myndighetsutøver. I denne utredningen er det også gjort inngående rede for fordeler/ulempene knyttet til ulike kommunestørrelser på disse områdene/for disse rollene. Konklusjonen var at særlig innenfor rollene som samfunnsutvikler og de spesialiserte tjenestene er dagens kommunegrenser på et faglig grunnlag ikke gode nok for offensivt å møte framtida.

Utover å vise til den grundige utredningen som de 8 kommunene gjorde i fellesskap, ønsker vi å gå noe nærmere inn på ulike tema og problemstillinger i utredningen, særlig sett fra Gjesdal kommune sitt ståsted. I tillegg vil vi gå noe nærmere inn på vår egen lokaldemokratiundersøkelse i 2014.

Kommunens økonomiske status og utvikling vil bli behandlet i et eget punkt.

Generelt og innledningsvis vil vi påpeke at i norsk målestokk er Gjesdal en middelstor kommune i forhold til innbyggertall. Sammenligninger som gjøres bl.a. gjennom KOSTRA og kommunebarometeret viser at Gjesdal klarer seg godt både i forhold til kommuner med samme størrelse, større kommuner, kommuner i Rogaland og kommuner i landet.

Samfunnsutvikler

I kommunereformen er kommunenes rolle som samfunnsutvikler definert til å omhandle helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn, og å tilrettelegge for positiv utvikling i lokal- og storsamfunn.

Nåsituasjonen preges av at Nord-Jæren i løpet av de siste 50 årene har blitt et sammenvokst tettstedsareal. Regionalplanens mål og transformasjon og fortetting har forsterket denne utviklingen. De fleste oppgavene som samfunnsutvikler krever en samordnet innsats innenfor det funksjonelle samfunnsutviklings-området. Av den grunn løser kommunene mange av oppgavene i dag gjennom interkommunalt samarbeid, i form av rene samarbeider og gjennom felles selskaper.

Analysen gjort i Fellesutredningen viser at måloppnåelsen for samfunnsutviklerrollen vil være større jo større strukturer som etableres. Det som i utredningen ble kalt *Modell Stor* var den modellen som på den beste måten håndterer utfordringene knyttet til dagens bruk av interkommunale løsninger.

I vårt vedtak 2/16 ønsker Gjesdal å være en pådriver for videreutvikling av interkommunalt samarbeid «*der den enkelte kommune selv er for liten til å løse dette på en fullgod måte*». Gjesdal deltar i dag i et omfattende nettverk av regionale og interkommunale samarbeidskonstellasjoner, hvorav de fleste er sammen med andre kommuner på Nord-Jæren. Vi vil hevde at det gode interkommunale samarbeidet vi har i vår region i dag langt på vei sikrer at en kommune av vår størrelse ivaretar samfunnsutviklerrollen på en tilfredsstillende måte. Kommunen har tilsatte med høy planfaglig kompetanse, og et planverk med stort fokus på kommunes rolle som samfunnsutvikler.

På grunnlag av konklusjoner i Fellesutredningen er det grunnlag for å hevde at heller ikke en sammenslåing av kommunene Gjesdal, Sandnes og Forsand (og eventuelt Bjerkreim) ville gitt en «stor nok» kommune til at de målsettingene som er satt opp innen samfunnsutviklerrollen ville blitt nådd.

Kommunens samfunnsutviklerrolle innebærer både ansvar for samfunnsutvikling innad i kommunen og medvirkning i den regionale samfunnsutviklingen. Samfunnsutvikling innbefatter blant annet arealforvaltning, jordvern, samferdsel, boligutbygging, næringsliv og arbeidsplasser, sentrumsutvikling, infrastruktur som mobilnett og bredbånd, klima- og miljøproblematikk, trafiksikkerhet etc.

Mellomstore kommuner har erfaringsmessig få ressurser og relativt liten kapasitet og kompetanse å investere inn i samfunnsutviklerrollen. I kommuner som Gjesdal hviler ansvaret for slike oppgaver erfaringsmessig tyngst på politisk og administrativ ledelse. Samtidig har kommuner som Gjesdal ofte et fortrinn når det gjelder lokalkunnskap og oversikt og får verdifull drahjelp fra aktive grendelag, frivillige organisasjoner, lokale næringsnettverk etc.

Etter KS vurdering har Gjesdal over tid vist evne og vilje til å ta hånd om lokale plan- og utviklingsoppgaver på en god måte, i godt samarbeid med regionale medaktører som for

eksempel IVAR og Lyse. Kommunen har med lite bruk av eksterne ressurser utarbeidet en kommuneplan samt sentrale kommunedelplaner som en har fått ros for blant annet fra Fylkesmannen. Gjesdal vil som selvstendig kommune også i fremtiden kunne løse sine lokale samfunnsutfordringer på en god måte, med nødvendig bistand, støtte og veiledning fra eksterne instanser.

Gjesdal er som selvstendig kommune en liten aktør i samfunnsutviklingen i et større regionalt perspektiv. Som selvstendig kommune vil dette fortsatt være situasjonen. Samfunnsutfordringene i den tett integrerte bo- og arbeidsregionen på Nord-Jæren er det tyngste argumentet for å slå sammen flest mulig av de berørte kommunene i det geografiske området. En stor regionkommune som den optimale og mest bærekraftige løsningen var derfor utgangspunktet for rådmannens forslag til vedtak i sak 51/15. Kommunestyret har imidlertid gjennom sine vedtak både i denne saken og i sak 2/16 tatt avstand fra en slik løsning.

I dagens situasjon med manglende politisk støtte til regionkommunealternativet kan imidlertid ikke Gjesdal kommune se ett alternativ som peker seg ut som helt opplagt.

På lokalt nivå vil det og være slik at Gjesdal kommune, i krysningspunktet mellom samfunnsutvikler og demokratisk arena, kan være best tjent med å bestå som egen kommune. Tettstedsutvikling, både i Oltedal, Gilja/Dirdal og ikke minst Smart City-konseptet som utvikles i/på Ålgård, vil kanskje da ha større muligheter for å lykkes enn hvis Gjesdal var en «utkant» i en stor regionkommune. Det er heller ikke opplagt at næringsetablering og utvikling av og nær kontakt med det lokale næringslivet vil skje lettere i en regionkommune enn i Gjesdal kommune.

Demokratisk arena

Et mål med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Fellesutredningen viste at kvaliteten på lokaldemokratiet var relativt god i de 8 kommunene, med høy valgdeltakelse og et velfungerende nærdemokrati. Utredningen viste også at jo større kommunene blir, jo mer selvstyre og myndighet kan de få til beste for sine innbyggere, men desto mer utfordrende blir det å ivareta nærdemokratiske kvaliteter knyttet til det å være liten/mindre og oversiktlig kommune. Styrken både i de positive og de negative konsekvensene for lokaldemokrati øker med kommunestørrelse.

Gjesdal kommune har i dag et velfungerende lokaldemokrati. Oppslutningen om kommunevalgene er høy, og ombudstanken står sentralt hos de folkevalgte. Politikerne er seg bevisst sin rolle som representanter for innbyggerne, og avstanden mellom folk flest og de folkevalgte synes kort. Samarbeidet mellom politikk og administrasjon fungerer i hovedsak godt.

Det er vanskelig å se at det vil være mulig å gjennomføre en større kommunesammenslåing uten å svekke dagens nærdemokrati. Erfaring tilsier at man med færre lokale folkevalgte i de politiske fora hvor de reelle avgjørelsene tas, over tid må påregne mindre lokalt engasjement og økt avstand mellom innbyggere og folkevalgte.

Dette underbygges også av Lokaldemokratiundersøkelsen 2014 som Gjesdal kommune gjennomførte i samarbeid med KS. Undersøkelsen besto av 56 påstander/spørsmål til innbyggerne og folkevalgte om hvordan de oppfattet demokratiet i egen kommune. Med unntak av ett spørsmål var scoren i Gjesdal lik eller høyere enn gjennomsnittsscoren for de andre

kommunene som deltok. Gjesdal kommune var en av ti kommuner som mottok Europarådets utmerkelse for godt styresett. KS nevner i sin omtale noen kjennetegn som særlig bør trekkes fram ved kommunene som mottok utmerkelsen:

- At de er gode til å informere innbyggerne om forholdene i kommunen
- At innbyggerne opplever at de kan stole på løfter fra politikerne
- At innbyggerne ikke opplever at folkevalgte misbruker sin makt
- At innbyggerne er fornøyd med kommunens tjenestetilbud

Lokaldemokratiundersøkelsen 2014 viser at lokaldemokratiet og kommunen som demokratisk arena står sterkt i Gjesdal kommune. Dette forsterkes også gjennom flere bruker-/innbyggerundersøkelser gjennomført i egen regi.

Sett fra et lokaldemokratiperspektiv vil en kommunesammenslåing bidra til å svekke nærdemokratiet i forhold til situasjonen i dag. Regjeringens ekspertutvalg har i sin sluttrapport poengtert at det er nødvendig med skikkelig nytenking og avbøtende tiltak for å motvirke et uheldig tap av nærdemokrati og lokalt engasjement ved kommunesammenslåinger.

Lokaldemokratiet i Gjesdal fungerer godt slik vi har fått bekreftet gjennom KS sin undersøkelse og Europarådets utmerkelse. For å forstå hvordan lokaldemokratiet fungerer i en kommune som Gjesdal, må vi se på en rekke forhold. Regjeringens ekspertutvalg har vært opptatt av at det kan styrke demokratiet om kommunereformen resulterer i større kommuner. Utvalgets begrunnelse for det er at da kan kommunene få overført oppgaver og myndighet fra staten, samt redusere antall interkommunale selskap som oppfattes som et demokratisk problem. I et slikt resonnement fanges ikke hele bildet.

Lokaldemokratiet handler blant annet også om nærhet mellom styrende og styrte og geografisk distanse mellom sentrum og periferi. Som vist vil en stor kommune kunne redusere lokaldemokratiet forstått i et slikt perspektiv. Distansen fra Gjesdal kommunes ytterkant til et annet kommunesenter enn Ålgård, eventuelt i Sandnes eller Stavanger, vil gjøre noe med innbyggernes opplevelse av og forståelse av lokaldemokrati, selv om mye kan ordnes digitalt i dag. Den nærhet som finnes mellom styrende og styrte i en mellomstor kommune som Gjesdal, vil bli endret i en større kommune. Ikke slik at lokaldemokratiet blir borte, men det endres. Distansen mellom styrende og styrte vil bli større.

Ekspertutvalget viser at det i de større kommunene som eventuelt fremstår etter kommunereformen, vil måtte settes i gang avbøtende tiltak for å kompensere for tap av nær- og lokaldemokrati. Begrunnelsen og argumentasjonen blir motsatt om vi går inn for å beholde Gjesdal kommune slik den er. Da er nær- og lokaldemokratiet intakt. Vi trenger ikke avbøtende tiltak her. Men som vist vil vi mangle noe når det gjelder faglig robusthet og kompetanse og regional slagkraft. Her har vi allerede de avbøtende tiltakene på plass gjennom de mange velfungerende og profesjonelle interkommunale selskap, foretak og samarbeid.

Gjesdal kommune vurderer det dithen at Gjesdal best kan ta vare på et livskraftig nærdemokrati gjennom å fortsette som selvstendig kommune. Det vil samtidig gi kommunen mulighet til fortsatt å ha sin egen stemme både inn i interkommunale organer og opp mot regionale og statlige myndigheter. De nevnte fordelene må selvsagt veies opp mot ulempene ved å være en liten aktør med marginal innflytelse både i regionale fora og opp mot det nasjonale nivået.

Tjenesteyter

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne er et av regjeringens viktigste mål for ny kommunestruktur.

I Fellesutredningen slås det fast at de 8 kommunene gjennomgående er effektive og at de i 2015 lå bedre an enn gjennomsnittet av norske kommuner. Valgfriheten og likeverdigheten i tjenestene er rimelig godt ivaretatt i kommunene. Selv om nok effektiviteten og produktiviteten fortsatt i noen grad kan bedres, er det ingen automatikk i at jo større kommunene blir, jo mer er det å hente i forhold til effektivitet, kvalitet og kompetanse. Det kan tyde på at en del stordriftsfordeler allerede er tatt ut siden de 8 kommunene er relativt store i norsk målestokk. Det utstrakte interkommunale samarbeidet som er etablert i vår region innen sentrale samfunnsområder som VAR, strømforsyning og brann er også med å sikre effektive og kvalitetsmessig gode tjenester til innbyggerne.

Gjesdal kommune har i sine vurderinger blant annet lagt vekt på følgende:

Årsmeldinger og resultatvurderinger de siste årene viser at Gjesdal kommune står seg godt og er langt framme når det gjelder kapasitet og kvalitet på sine basale velferdstjenester. Blant annet tilstandsrapporten for grunnskolene og oppløftende resultater i det siste Kommunebarometer gir god og solid fundert dokumentasjon på dette. Sammenlignet med andre kommuner får Gjesdal mye tjenester av høy kvalitet ut av begrensede ressurser.

En eventuell kommunesammenslåing bør frigjøre midler til kjernetjenester som barnehage, skole, helse og omsorg dersom det skal kunne gi effekt gjennom påvist økt kapasitet og tjenestekvalitet. Vi ser liten grunn til å forvente at det vil skje, og at det således ikke er på dette området eventuelle gevinster med sammenslåing vil slå sterkest ut. Det skal minnes om at arbeid med disse velferdstjenestene utgjør den vesentligste delen av kommunens samlede aktivitet.

Kommunestyret vurderer lokalkunnskap og nærhet mellom kommunens fagadministrasjon og enhetene som en positiv driver for faglig effektivitet og kvalitet. Sentralisering av den administrative ledelse med større avstand til enhetene øker faren for byråkratisering og større og mer fragmenterte profesjonskulturer som kan virke hemmende på lokalbasert fagutvikling, tverrfaglighet og tidlig innsats.

Større fagmiljø har fortrinn framfor små fagmiljø når det gjelder blant annet fleksibilitet og målrettet kompetanseplanlegging. I tillegg vil knapphet på fagadministrative ressurser til langsiktig plan- og utviklingsarbeid i små kommuner over tid kunne medføre en svekkelse av den faglige utviklingskraften. Små fagmiljø har mest negative virkninger for den langsiktige utviklingen innenfor smale og spesialiserte områder som rus og psykiatri, barnevern, funksjonshemmede, spesialiserte helsetjenester som følge av Samhandlingsreformen, NAV, PPT, spesialpedagogikk og psykologoppgaver. Med et lite og sårbart fagmiljø avhenger kvaliteten i for stor grad av noen få enkeltpersoner. Det er krevende å oppnå tilstrekkelig og forsvarlig rekruttering og stabilitet i personalet der det kreves fagkompetanse på høyt og spesialisert nivå. Dette vil også gjelde områder som faller innen både tjeneste- og myndighetsutøvelsesdimensjonen. Her kan det trekkes fram områder som blant beredskap, plan, byggesak, landbruk samt administrasjon. Også på flere av disse områdene vil en videre utvikling av det interkommunale samarbeidet kunne representere «løsningen», noe også legges til grunn i punkt 5 i Gjesdal kommunestyre sitt vedtak i sak 2/16.

Innenfor kjerneoppgaver som opplæring, helse og velferd står Gjesdal kommune seg godt og kan vise til gode resultater og effektiv utnyttelse av ressursene. Det er således kommunestyrets vurdering ikke stor sannsynlighet for at en mulig kommunesammenslåing vil gi vesentlig økt kapasitet og kvalitetsforbedring innenfor kommunens kjernetjenester.

I Lokaldemokratiundersøkelsen 2014 svarte 83,6% av innbyggerne at de var godt/svært godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud, og 73,8% mente at kommunen gjorde en god innsats for å ivareta alle innbyggernes behov og rettigheter. Dette er høye og gledelige tall, og er nok et viktig politisk bakteppe når det slås fast at Gjesdal kommune «kan bestå slik den er i dag».

Myndighetsutøver

Sentralt her er kommunenes evne til å utøve myndighetsrollen på en måte som sikrer rettssikkerheten både for innbyggere og brukere. Også her vil rekruttering av høy kompetanse til små og sårbare fagmiljøer stå sentralt. Spørsmålet om habilitet kan være en utfordring når fagmiljøene er små og målgruppen liten. Større kommuner kan i noen grad bedre kapasiteten, kompetansen og effektiviteten i forvaltning og myndighetsutøvelse. Det kan også oppnås større distanse mellom saksbehandlere, innbyggere og politikere, noe som kan bedre rettssikkerheten.

Kommunesektoren opplever en utvikling med stadig flere forvaltningsfaglige og formelle krav til saksbehandling og annen myndighetsutøvelse. Det er gjennom tilsyn og klageordninger høyt fokus på å sikre at innbyggernes rettstrygghet ivaretas, og at kommunens virksomhet er i samsvar med forventninger og krav i lover og forskrifter.

Å arbeide i en mellomstor kommune gir stor generalistkompetanse. Gjesdal har per i dag innenfor planarbeid, byggesaksbehandling, landbruk etc. dyktige fagfolk med kombinasjon av høy kompetanse, lokalkunnskap og oversikt som er viktig for å sikre god kvalitet på det forvaltningsfaglige arbeidet.

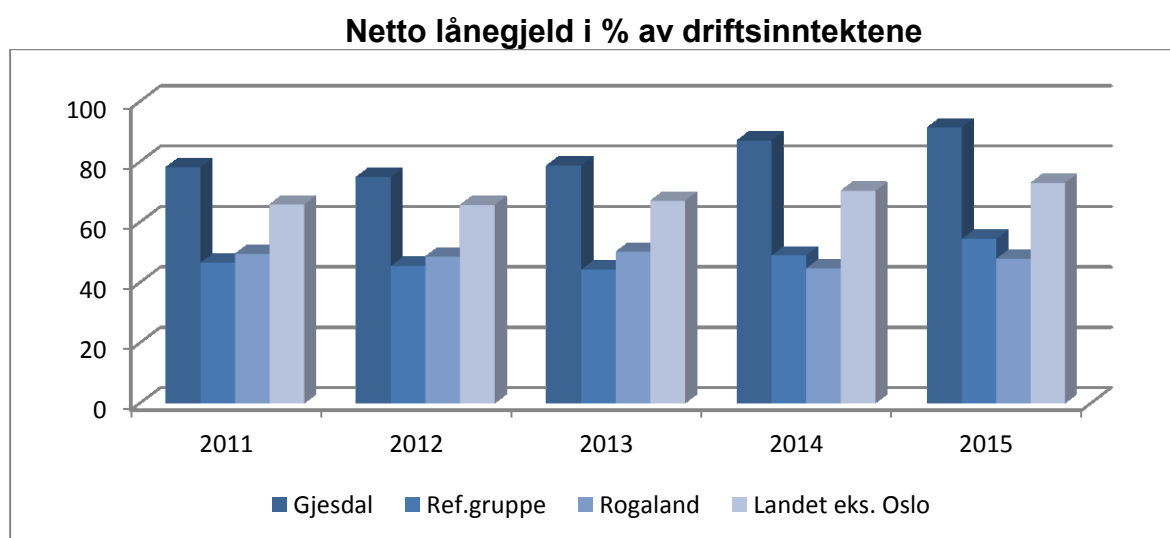
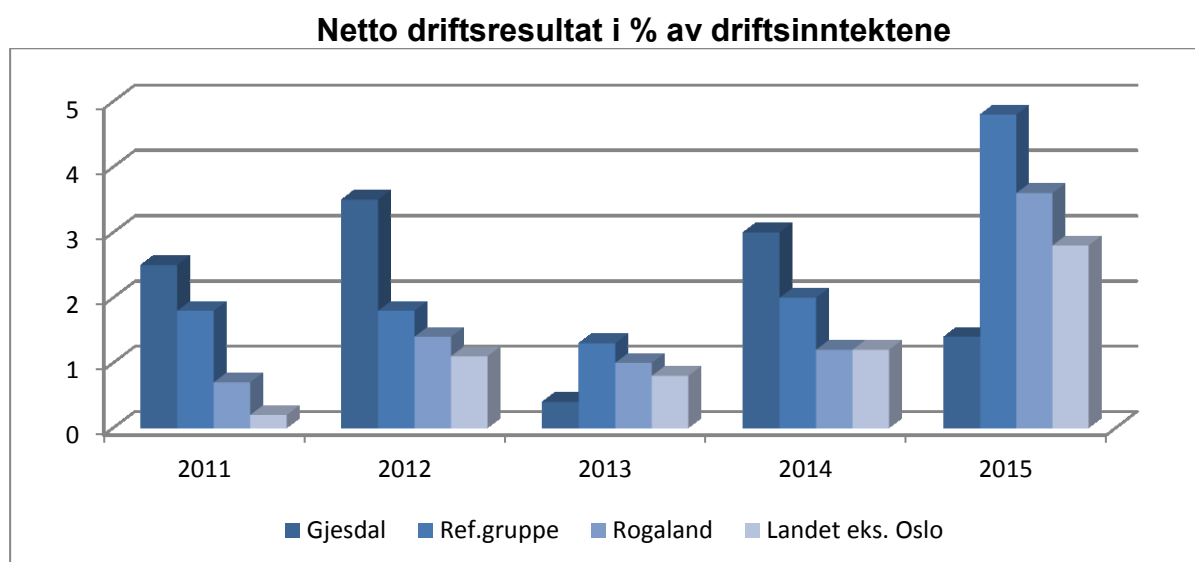
En svakhet ved sentralisering av myndighetsutøvelsen ved kommunesammenslåing kan være tap av lokal kunnskap og kjennskap som er viktig for å sikre høy kvalitet på saksbehandlingen.

Når det gjelder kommunens myndighetsutøverrolle, mener KS at etablering av større kommuner kan representere fortrinn framfor å fortsette som egen kommune. Men det kan også innebære en mulig stordriftsulempe i den forstand at saksbehandlerne ikke har samme lokalkunnskap i en stor kommune som i en liten. Ved oppbygging av større fagmiljø i en ny kommune er det viktig å sikre lokalkunnskap og oversikt over forutsetningene i hele kommunen. Det er derfor heller ikke her en automatikk i at jo større kommunene blir, jo bedre er de i stand til å ivareta myndighetsutøvelsen. Når Gjesdal fortsetter som selvstendig kommune, vil det derfor være nødvendig å satse enda mer systematisk på formalisert samarbeid om myndighetsoppgaver.

Vurdering av økonomisk status og utvikling

Gjesdal kommune har en målsetting om en kommuneøkonomi som gir handlingsrom. I de siste års vedtatte budsjett- og økonomiplaner har dette vært konkretisert gjennom handlingsregler for sunn kommuneøkonomi. De to viktigste har vært et netto driftsresultat på minimum 2 %, og netto lånegjeld som skal være maksimum 80 % av driftsinntektene. I planperioden 2016-2019 er det lagt opp til å styre etter disse handlingsreglene, men med bakgrunn i store investeringer i tilrettelegging for bolig og næringsvirksomhet, vil kommunen de neste årene ligge noe over 80 % i lånegjeld målt mot samlede driftsinntekter.

Diagrammene under viser utviklingen i netto driftsresultat og netto lånegjeld.



Skatt pr innbygger i Gjesdal har økt jevnt over flere år og nådde en foreløpig topp i 2014 på 98,7 % av landsgjennomsnittet. Fra og med 2015 er inntektsgrunnlaget noe svekket på bakgrunn av endring i sysselsetting knyttet til nedgangen i oljebransjen. Eiendomsskatt ble innført i hele kommunen fra og med 2011, og bidrar med 2 % av de totale driftsinntektene.

Gjesdal kommune har relativt nye kommunale bygg og har en høy realkapital. Med høy folkevekst over flere år har det vært behov for betydelige investeringer, særlig i barnehagesektoren. Det er hovedforklaringen på den relativt høye lånegjelden.

Investeringsstakten og det høye gjeldsnivået innebærer at Gjesdal betaler en svært høy andel av sine samlede driftsinntekter til renter og avdrag. På tross av et relativt svakt netto driftsresultat i 2015 og høy lånegjeld er likevel Gjesdal kommune godt rustet for fremtiden.

Incentivene for sammenslåing representerer økonomiske «gulerøtter» som vil gi sammenslåtte kommuner ekstra hjelp både i etableringsfasen og de første 15-20 årene. Samtidig vil omleggingen av inntektssystemet fra og med 2017 svekke de frie inntektene for Gjesdal kommune, dels grunnet omlegging av kostnadsnøkklene og dels grunnet strukturelle endringer knyttet til kommunereformen. Disse to faktorene vil isolert sett tale i favør av kommunesammenslåing. Det er likevel grunn til å minne om at i et totalt driftsbudsjett på mer enn 700 millioner kroner vil dette gi relativt begrensede utslag. Svingninger i skatteinntekter og rentenivå vil over tid kunne ha langt større betydning for kommunens framtidige økonomiske situasjon. Det vil likevel derfor være lite hensiktsmessig å vektlegge ekle og kortsiktige kalkulasjoner for høyt i en så viktig sak som denne.

Samlet sett er ikke de økonomiske argumentene alene sterke nok til å anbefale den ene framfor det andre. Over tid forventes presset mot kommuneøkonomien å bli stort uansett hvilket alternativ som velges.

Konklusjon

Gjesdal kommune viser til det omfattende arbeidet som kommunen har deltatt i om kommunereformen siden april 2014, og de ulike politiske vedtak som er gjort etter dette. Vi anser med dette utredningsoppdraget som fullført.

Det er et klart politisk flertall som ønsker at Gjesdal skal bestå som egen kommune. Det politiske flertallet har vektlagt de momenter og begrunnelser som framkommer under punktet Samlet vurdering ovenfor.

Vi ber om at fylkesmannen holder kommunen orientert om sitt arbeid med innstillingen fram mot 01.10.2016 generelt og i spørsmål som gjelder Gjesdal spesielt.

Med hilsen
GJESDAL KOMMUNE

Frode Fjeldsbø
ordfører

Kolbjørn Sandve
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

Vedlegg:

Dok.nr	Tittel på vedlegg
289470	.Endeleg rapport frå utgreiingsarbeidet
261802	Referat nabosamtale mellom Bjerkreim og Gjesdal om kommunestruktur
261807	Referat samtale mellom Sandnes og Gjesdal om grensejustering/kommunestruktur
273593	Rapport_Gjesdal kommune_innbyggerundersøkelse_feb-mars 2016
278169	Referat samtale mellom Sandnes og Gjesdal
289466	Prinsippdokument Forsand-Gjesdal