

PRINSIPPDOKUMENT

Muligheter ved en ny kommune Utredet av kommunene Forsand og Sandnes



Endelig slutført etter formannskapssamling og siste dialogmøtet den 06.06.2016
Grunnlag for politisk behandling i by-/kommunestyrene juni 2016

1. INNLEDNING

Stortinget har vedtatt at alle kommuner innen 1. juli 2016 skal gå gjennom sin egen struktur og vurdere om den er egnet for å møte framtidige behov. Det fremholdes at kommunenes oppgaver blir flere og mer komplekse, og utviklingen tilsier at flere kommuner kan være tjent med en ny struktur for å gi gode nok tjenester til innbyggerne. Kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet bygger blant annet på fellesutredningen om kommunestruktur med de åtte kommunene på Nord-Jæren og arbeidet med intensjonsavtale mellom Forsand, Strand og Hjelmeland kommuner. Dette Prinsippdokumentet er blitt til gjennom dialogmøtene som Forsand og Sandnes kommuner har hatt. Det viser mulighetene ved å opprette en ny kommune. Dokumentet legges til grunn for etablering av ny kommune.

Stortinget har følgende fire mål for å gjennomføre kommunereformen:

1. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver
2. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Fakta Folketallet i de to kommunene pr 01.01.2016 er 76.058 innbyggere, totalt 16 % av innbyggerne i Rogaland bor i disse to kommunene. Kommunene forvalter til sammen et areal på vel 1.084 km² som utgjør 12 % av Rogaland fylke. Kommunen har store næringsområder som Ganddal godsterminal og Vagle næringspark. Kraftproduksjon, byggeråstoffer, betongindustri og landbruk er store næringer i verdiskapningen. Nasjonale turismål som Preikestolen, Kjerag og Lysefjorden er lokalisert i kommunen. De to kommunene har til sammen 5.800 ansatte.

2. SAMFUNNSUTVIKLING, NÆRING OG SAMFERDSEL

MÅL Ny kommune skal være ledende innen havbruksnæring, turisme og energi, og være pådriver for en fremtidsrettet areal- og transportutvikling.

Samordnet areal- og transportløsninger er grunnlag for økt verdiskaping

Kommunen skal lage en samlet transportplan for å forsterke og utvikle kollektivtilbudet, det overordnede veinettet og sjøtransporten i kommunen.

Økt satsing på kollektivtransport

Sandnes sentrum og Forsand kommunesenter er hovedknutepunkter for kollektivløsninger i kommunen. Rutenett med matebusser fra tettsteder og bygder skal prioriteres. Tilstrekkelig passasjergrunnlag skapes gjennom ny kommunes senterstruktur, bolig- og næringsarealplanlegging. Ny kommune skal være pådriver for realisering av bussveien til Sandnes sentrum og videre til Vatnekrossen og Sviland, for å få på plass kollektiv transport til flyplassen med kobling til Jærbanen og i satsing på jernbanen med dobbelspore til Eigersund. Næringstransporten på jernbanen skal forsterkes og tilgangen til sjø er et fortrinn som ny kommune har. Videreføring av Sandnes havn og

utviklingen av nye sjørettede arealer med kaianlegg gir grunnlag for å utvikle nye næringsklynger innenfor havbruksnæringen.

Ny kommune omfatter et stort areal. Et sammenhengende veinett er vesentlig for å ta i bruk hele ressursgrunnlaget og skape en bærekraftig utvikling og verdiskapning som svarer på fremtidens krav innenfor blant annet miljø, klima og folkehelse.

Viktige samferdselsprosjekter

En ny kommune legger til grunn at Høgsfjordsambandet opprettholdes. Dette gjennom å sikre kaianleggene som beredskapskaier for Ryfast. Ferjedriften skal drives i privat regi. Den nye kommunen vil være en pådriver for og arbeide aktivt for å realisere:

- Tunnel Espedal-Frafjord. Kommunen skal være pådriver for å sikre en tilstrekkelig forskottering, når fylkeskommunen har gjort forpliktende vedtak om finansiering.
- Gandsfjordforbindelsen

For disse prosjektene skal ny kommune være en pådriver for å få disse prioritert og finansiert regionalt og nasjonalt.

Gjennomføring av ny kommunes transportplan kan ikke løses av kommunen alene. Den krever samarbeid med, og prioriteringer hos, regionale og statlige myndigheter. For å oppnå prioritering og gjennomføring skal ny kommune yte planarbeid med høy kvalitet og effektivitet, gode medvirkningsprosesser for regionale myndigheter, nabokommuner og innbyggerne.

Et mangfoldig næringsliv - utvikling for havbruksnæring og turisme prioriteres

Ny kommune skal, i kraft av sitt areal, legge til rette for et allsidig næringsliv. Økt verdiskapning gjennom flere arbeidsplasser og aktiv tilrettelegging for nye næringsklynger skal ha høy prioritet i kommunens næringspolitikk. Ny kommune har behov for en næringsenhet som både kan være pådriver og tilrettelegger. Konesjonsavgiftene som er lovbestemt, skal brukes til næringsutvikling/infrastrukturtiltak/turisme. Ny kommune viderefører ordningene der landbruket og regionalt engasjement er særlig prioritert.

Den etablerte industrien innenfor byggeråstoffer (sand, grus, pukk) skal sikres forutsigbare rammevilkår for utvikling. Effektiv og miljøvennlig transport som f.eks. sjøtransport skal prioriteres for disse næringene.

Ny kommune har betydelige arealressurser i natur- og kulturlandskapet, områder som i dag brukes av landbruket og som regionale grøntområder/markaområder. Tilrettelegging og utvikling av en mangfoldig turistnæring skal ha høy prioritet. En slik satsing, sammen med muligheten for å videreutvikle turismen knyttet til Lysefjorden, Preikestolen og Kjerag skal prioriteres som tiltak for økt verdiskapning. Ny kommune har et potensiale til å utvikle grønn turisme. Det betyr for eksempel at grønne områder gjøres tilgjengelige for allmennheten. Opplevelse og friluftsliv, folkehelse og gårdsturisme vil her være sentrale oppgaver. Ambisjonen skal være å bli blant landets mest attraktive turist- og opplevelsesmål i fremtiden.

Landbruket som næring står for en betydelig del av verdiskapningen i dag. En aktiv landbrukspolitikk skal sikre forutsigbarhet og utviklingsmuligheter for landbruksnæringen i ny kommune. Bynært landbruk er en ressurs som skal utvikles på landbrukets premisser. Aktiv arealforvaltning skal sikre vern av matjord, kulturminneverdier og det grønne bynære kulturlandskapet til beste for fremtidige generasjoner.

En aktiv næringspolitikk skal snu dagens situasjon med høy utpendling i deler av den nye kommunen. På den måten bidrar næringspolitikken til å redusere transportbehovet og styrke helhetlig areal/transport utvikling i by, sentre og tettsteder i ny kommune.

Det kommunale tomteselskapet skal ha ansvar for tilrettelegging og salg av arealer til bolig, næring og offentlige formål. Det skal være et kommunalt foretak, som kan samarbeide med utbyggingsaktørene gjennom utbyggingselskaper og prosjektkonkurranser.

Aktiv by- og stedsutvikling

Ny kommune skal utarbeide en samlet strategi for by- og senterutvikling. Sandnes sentrum skal som en del av det sammenvokste storbyområdet utvikles som et attraktivt urbant bysentrum. Sterke lokalsentra skal fortsatt utvikles slik som eksempelvis Forsand, Figgjo og Hommersåk. Tettsteder som Malmheim og Høle og bygder skal sikres utviklingsmuligheter, med vekt på identitet og kultur.

Nærhetsprinsippet skal ligge til grunn for alt planarbeid. Plan- og utviklingsarbeid i ny kommune skal bruke lokalkunnskapen i hele kommunen og sikre innbyggerne medvirkning og involvering underveis.

Ledende i utviklingen av klima- og miljøvennlige løsninger

Ny kommune skal være blant de ledende kommunene innenfor areal- og samfunnsutviklingen som tar nye energiløsninger i bruk. Målene skal ligge til grunn for alt planarbeid. Den nye kommunen har både vann, vind,- og sjø som ressurser for å utvikle klima- og miljøvennlige løsninger.

3. LOKALDEMOKRATI OG POLITISK STYRING

MÅL Ny kommune skal være åpen og i forkant på digitalkommunikasjon. Områdesatsing skal sikre god innbyggerinvolvering.

Aktivt lokaldemokrati gjennom områdesatsinger

Nærhetsprinsippet legges til grunn for utvikling av lokaldemokratiet. Ny kommune skal være i front med områdesatsing¹ som modell for samfunns- og lokaldemokrati. Dette gir muligheter for økt medvirkning og innbyggerinvolvering. Eksempler på slike områder:

- Høle/Forsand
- Sandnes nord
- Sandnes øst og Hommersåk
- Sandnes Austrått/Bogafjell/Figgjo
- Sandnes Ganddal/Malmheim

For Sandnes sentrum videreføres utviklingsarbeidet gjennom revisjoner av kommunedelplanen.

Ny kommune skal aktivt arbeide for å utvikle nærdemokrati og lokaldemokrati gjennom forsøk og pilotprosjekt som kan hjemles i Lov om forsøk i offentlig forvaltning og i Valglovens §5 (om gjennomføring av forsøk).

Enkelt og åpent

Det skal være lett for innbyggerne å ha oversikt over det som skjer i kommunen. Ny kommune skal være effektiv og tilrettelegge for god kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Bruk og utvikling av digital kommunikasjon skal ha høy prioritet.

^{1 1} Områdesatsing: Plan- og bygningslovens omtaler medvirkning og høring. Videre har den bestemmelser om kommunedelplaner. Områdesatsing kan være et arbeid der kommunedelplan er et av resultatene.

Politisk styringsform

Ny kommune skal ha formannskapsmodell og et by-/kommunestyre med 49 medlemmer. Formannskapet skal ha 13 medlemmer.

Utover de lovpålagte utvalg (kontrollutvalg og administrasjonsutvalg) skal det velges følgende fire hovedutvalg:

- Utvalg for Levekår
- Utvalg for Oppvekst
- Utvalg for Kultur, by- og samfunnsutvikling
- Utvalg for Miljø og tekniske saker

4. TJENESTER

MÅL. Ny kommune skal ha en effektiv tjenesteproduksjon og gi innbyggere og næringsliv tjenester med kvalitet.

Økt kapasitet og kompetanse i tjenesteutviklingen

Innbyggerne står i sentrum for de tjenester kommunen leverer. I små kommuner består fagmiljøene ofte av noen få personer, i enkelte tilfeller av en enkelt ansatt. Dette gir en sårbarhet som kan få negative konsekvenser for innbyggerne.

Et grunnleggende prinsipp i den nye kommunen er at de tjenester som innbyggerne har behov for i hverdagen skal leveres der folk bor. Større fagmiljøer vil redusere sårbarheten i leveringen av tjenester og samtidig gi bedre muligheter for å videreutvikle tjenestene. Det betyr at det skal være nærhet til tjenester som for eksempel:

- Barnehage
- Grunnskole og SFO
- Helsestasjonstjenester
- Legekontor
- Sykehjem / Bo- og aktivitetssentre
- Bibliotek
- Flyktningetjenesten
- Servicesentre

Spesialiserte fagmiljø samles – kapasitet og kompetanse styrkes

Fagmiljøer knyttet til spesialiserte tjenester og stab- og støttefunksjoner skal samles for å sikre videreutvikling av tjenestene til det beste for innbyggerne. Dette gjelder tjenester som blant annet:

- Byggesak, byplan og næring
- Barnevern
- PPT
- Psykiatri og rus
- Landbrukskontor
- NAV, Boligtjenesten
- Voksenopplæring
- Beredskap
- Sentraladministrasjon, eiendomsforvaltning, spesialisert stab/støttefunksjoner

At de enkelte fagmiljøene og tjenestene de yter samles er ikke ensbetydende med at alt skal sentraliseres på rådhuset. I den nye kommunen skal det være aktivitet i eksisterende rådhus og kommunehus. I hvert av disse vil det være et servicesenter og ett eller flere spesialiserte fagmiljøer der nærhet ikke er avgjørende.

Effektivisering – større fleksibilitet for innbyggerne

Effektiviseringsgevinster ved å etablere en ny kommune skal bidra til å styrke kvaliteten på tjenestene til innbyggerne. Ny kommune kan gi større fleksibilitet og valgmulighet som for eksempel barnehageplass nær arbeidssted.

Idrett-, kultur og frivilligsektor

Den nye kommunen understreker viktigheten av det arbeidet som idrett-/kultur og frivillig sektor utfører. Støtte- og tilskuddsordninger i den nye kommunen skal være forutsigbare.

Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn

Ny kommune er forpliktet til å følge opp oppgaver og økonomiske ytelser som fremgår av lov- og regelverk om Den norske kirken og andre tros- og livssynssamfunn. De to fellesrådene skal samordnes til et fellesråd i ny kommunen.

Tjenester som gis fra interkommunale selskaper og samarbeid

Legevaktjeneste og brann- og redningstjeneste ytes i dag av interkommunale selskaper og samarbeider. Ny kommune vil videreføre deltakelse i disse og øvrige selskaper der det er naturlig.

5. KOMMUNEØKONOMI

MÅL: Ny kommune skal kjennetegnes av god økonomistyring, kostnadseffektive løsninger og tydelige økonomiske prioriteringer som sikrer nødvendig handlingsrom i dag og for fremtiden.

Økonomisk strategi – morgendagens behov

Ny kommune vil ha som mål å bygge sine prioriteringer og styring på følgende overordnede resultatmål:

- Netto driftsresultat på min 3 %
- Netto langsiktig lånegjeld skal være på maksimum 50 % målt ift. driftsinntektene
- Egenfinansiering av investeringene skal være på min 50 % av total finansieringen

Resultatmålene er ambisiøse. Samtidig er de uttrykk for en sunn økonomi som sikrer nødvendig økonomisk handlefrihet til å håndtere fremtidige nye behov for tjenester og til å ivareta kommunens realkapital i bygg-, bolig og kommunaltekniske anlegg over tid.

Kommunale avgifter, gebyrer og eiendomsskatt

Kommunale avgifter som vann, avløp, renovasjon er omfattet av reglene om selvkost. I ny kommune må det etableres et felles avgiftsregulativ for disse tjenestene. Tilsvarende gjelder gebyrer for plansaker, byggesak og for andre betalingstjenester som SFO, kulturskole, hjemmetjenester mv.

Forsand har eiendomsskatt på verk og bruk i dag, Sandnes har ikke eiendomsskatt. Med eiendomsskatt på verk og bruk vil en opprettholde dagens nivå på inntekter fra eiendomsskatt, med

til sammen kroner 54 millioner i året. Det blir opp til bystyret i den nye kommunen å bestemme innføring av eiendomsskatt på verk og bruk.

Konsesjonsavgiften i Forsand utgjør kroner 10 millioner per år. Inntektene føres i driftsregnskapet og forvaltes i tråd med vedtekter for kraftfondet. Midlene skal, i henhold til lovverket, nyttes til næringsformål/infrastrukturtiltak der landbruket og regionalt samarbeid er prioriterte områder.

Samlede kraftverksinntekter

Forsand har i tillegg til konsesjonsavgift og eiendomsskatt (verk og bruk) kroner 18,5 millioner i naturressursskatt. Samlede verdier av konsesjonskraft i ny kommune vil utgjøre omkring kroner 17 millioner i året.

Effektivisering og økonomiske tilpasninger til inntektsrammen

I ny kommune må det skje en harmonisering og en effektivisering for å tilpasse seg de økonomiske rammene kommunen har. Staten yter rammetilskuddet og foretar utjevningen av skatteinntektene til kommunene for primærtjenestene. Disse tjenestene må fortsatt prioriteres. Handlingsrommet for prioritering av ikke-lovpålagte tjenester, oppgaver knyttet til samfunnsutviklingen mv. vil måtte skaffes dels gjennom egenbetalinger/gebyrer som i dag og dels gjennom effektivisering.

Nytt inntektssystem og kommunereform

I forslag til nytt inntektssystem vil det være mulig for den nye kommunen å få et engangstilskudd på 60 mill. De årlige endringene i inntektssystemet vil ikke være betydelig i den nye kommunen, målt mot eksisterende inntekter. Utslagene vil avhenge av hvor mange andre kommuner i landet som slår seg sammen.

6. KOMMUNEN SOM ORGANISASJON OG ARBEIDSGIVER

MÅL: Ny kommune skal ha en effektiv organisasjon. Kapasitet og kompetanse sikrer nødvendig utvikling og nyskaping i tjeneste- og samfunnsutvikling.

Etableringen av ny kommune - hovedrammer

De overordnede rammene for etablering av en ny kommune følger av Inndelingsloven og Arbeidsmiljølovens bestemmer

Medbestemmelse i etableringen av ny kommune

Etableringen av ny kommune innebærer virksomhetsoverdragelse til ny kommune. Arbeidsmiljølovens kapittel 16 kommer til anvendelse. Arbeidsgiveransvaret og oppgavene i etableringsfasen tilligger Fellesnemda (se punkt 9). Med mandat fra by-/kommunestyrene skal den rigge organisasjonen i den nye kommunen. Reglene om medbestemmelse gjelder. Fellesnemda og 6 tillitsvalgte utgjør det partssammensatte utvalget. Spørsmål som omstillingsavtale, overtallighet, lokalisering av nye felles fagenheter, lønn- og pensjonsvilkår, arbeidskultur mv. er temaer som utvalget behandler.

Til det partssammensatte utvalget skal det utpekes 3 tillitsvalgte fra hver av kommunene.

Konsekvenser for de ansatte

Det om lag 5.800 ansatte i de to kommunene. Antall årsverk er lavere da det er mange ansatte som

har deltidsstillinger. Hovedtyngden har sitt arbeid i barnehager, skoler og pleie- og omsorg. For disse vil etablering av ny kommune i første rekke bety ny arbeidsgiver.

For ansatte i spesialiserte fagmiljø som f.eks. byggesak og PPT betyr etableringen samling i felles fagmiljøer og dermed nye kollegaer. For noen medfører dette også nytt arbeidssted.

Ansatte i topp- og mellomledernivå, og spesialiserte stillinger i stab/støttetjenester kan bli fristilt fra stillinger. Spørsmål om fristilling og eventuell overtallighet i etableringen av ny kommune skal håndteres i samsvar med lov- og regelverk samt omstillingsavtalen for etablering av ny kommune.

Ingen ansatte sies opp som følge av etableringen av ny kommune i etableringsprosessen. Det gis en garanti mot oppsigelse som følge av etableringen av ny kommune i 2 år etter etableringstidspunktet.

Attraktiv arbeidsgiver

Ny kommune skal bygges på en organisering som fremmer tverrfaglig samarbeid og nyteknisk utvikling av tjenestene. Faglig dyktighet, effektivitet og en arbeidskultur preget av trivsel skal kjennetegne organisasjonen. Dette, sammen med målrettet omdømmebygging, skal sikre at ny kommune oppleves som en attraktiv arbeidsplass.

7. LOKALISERING AV FUNKSJONER

MÅL: Rådhus og kommunehus skal brukes slik at det gir kvalitet og effektivitet i tjenestene til innbyggere og næringsliv.

Tjenester skal leveres der folk bor

Innbyggerne har uttalt at det viktigste er nærhet til barnehage, skole, helsetjenester, hjemmetjenester, idrett- og fritidstilbud, helse- og legetjenester. I ny kommune skal slike tjenester gis i nærområdene der folk bor.

Servicekontor – desentraliserte tilbud

På servicekontoret i ny kommune gis hjelp og veiledning samt forenklet saksbehandling «over disk» på enkelte tjenester. Her er også mulighet for hjelp til å søke/svare digitalt. Det skal være en servicekontorfunksjon i Forsand og et i Sandnes sentrum.

Spesialiserte fagenheter samles

Fagmiljø/tjenester som dekker hele kommunen slik som barnevern og PPT, samles i felles fagenheter. Disse enhetene skal lokaliseres i eksisterende rådhus/kommunehus. Lokaliseringen av den enkelte enhet legges der det er mest hensiktsmessig for innbyggerne og næringslivet og som sikrer effektivitet og kvalitet i tjenesten som ny kommune gir.

Politisk og administrativ ledelse

I ny kommune skal politisk og administrativ ledelse lokaliseres i nytt rådhus i Sandnes. Partiene i bystyret og politisk sekretariat vil også ha sine kontorer her. Hovedregel er at møter i bystyret overføres på internett, slik at alle som ønsker det kan følge behandlingene direkte hjemmefra.

8. NAVN OG KOMMUNEVÅPEN

Navn på ny kommune er Sandnes.

Kommunevåpenet er Preikestolen.

9. ETABLERING AV NY KOMMUNE

Det opprettes en fellesnemnd når Stortinget på våren 2017 har bestemt at ny kommune dannes, fellesnemnda skal samordne og ivareta hele etableringsprosessen. Nemnda skal ha minimum tre medlemmer fra hver av kommunene. Medlemmene velges av og blant medlemmene i de sittende by-/kommunestyrene. Fellesnemnda velger selv leder og nestleder. Det skal også opprettes et partssammensatt utvalg der de tillitsvalgte i de to kommunene utpeker sine representanter. Utvalget har ansvaret for arbeidstaker/arbeidsgiverspørsmålene.

Til Fellesnemnda oppnevner Forsand 3 medlemmer, og Sandnes 5 medlemmer.

Etableringstidspunkt

Rammene som Stortinget har lagt for kommunereformen og reglene i Inndelingslova gir to mulige tidsløp for etableringen av ny komme.

Ny kommune etableres fra 1. januar 2020. Det blir da ordinært valg høsten 2019 til bystyre i ny kommune bestående av 49 medlemmer.

Språkform

Ny kommune er språknøytral.

Beslutningsprosess

Forsand avgjør hvilke type innbyggerinvolvering det skal være i Forsand i kommunestyret den 15.06.2016. Forsand kommunestyre gir sin anbefaling om retning i samme møte. Sandnes bystyre har vedtatt at det ikke skal være folkeavstemning. Sandnes bystyre fatter endelig avgjørelse i møtet den 20.06.2016.

AVSLUTNING

Høsten 2015/våren 2016 ble 3 folkevalgte og rådmennene fra hver kommune oppnevnt av by-/kommunestyrene til å delta i dialogmøtene om kommunestruktur. Deltakerne har vært:

Fra Forsand: Bjarte Sveinsvoll Dagestad (ordfører H), Tore Hans Mikkelsen (varaordfører Sp), Reidar Thu (Samlingslista), Søren Jensen (rådmann)

Fra Sandnes: Stanley Wirak (ordfører Ap), Pål Morten Borgli (varaordfører FrP), Thor Magne Seland (H), Bodil Sivertsen (rådmann)

Arbeidet ble avsluttet den 06.06.2016.