

Styringsgruppe kommunereform Rennesøy kommune

Innkalling til møte 7

Tid: Mandag 07.12.15 kl. 17.00 – 19.00

Sted: Kommunehuset

Sakliste:

Sak 1: Godkjenning av referat fra møte 6: 31. 08. 2015

Sak 2: Formell konstituering av ny styringsgruppe

Sak 3: Oppdatert status for kommunereformprosessen – orientering/informasjon

Sak 4: Innbyggerinvolvering og intensjonsavtale

Sak 5: Framdriftsplan med møtedatoer våren 2016

Sak 6: Eventuelt

Sak 1: Godkjenning av referat fra møte 6: 31. 08. 2015

Referatet er tidligere sendt ut til den forrige styringsgruppa. Referatet bør godkjennes formelt av ny styringsgruppe i møtet og vedlegges derfor innkallingen (Vedlegg 1)

Sak 2: Formell konstituering av ny styringsgruppe

Kommunestyret oppnevnte i oktober ny styringsgruppe bestående av ordfører, varaordfører og gruppelederne for partiene i kommunestyret. Gruppa konstituerer seg formelt i dette første møtet og velger leder, nestleder og ev. arbeids-/forhandlingsutvalg (i forrige styringsgruppe bestod dette av ordfører, varaordfører og en av gruppelederne)

Sak 3: Oppdatert status for kommunereformprosessen – orientering/informasjon

Den forrige styringsgruppa la i sitt siste møte noen føringer for den videre prosessen, jf. sak 5 i referatet fra møtet 31.08. Ny styringsgruppe oppdateres i de påfølgende kulepunktene om status og inviteres til å diskutere veien videre med grunnlag i disse føringene.

a. «Rennesøy vil holde seg oppdatert om status og utvikling i de andre kommunene i regionen. Spesielt Randabergs stilling er viktig for Rennesøy. Styringsgruppa er likevel opptatt av at kommunen primært skal velge og holde fast på sin egen strategi.»

I løpet av september ble Jærrådets utredningsrapport behandlet i kommunestyrene i Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger og Time. Vedlagt følger oversikt over resultatet av behandlingen, samt status for prosessen i resten av Rogaland, utarbeidet av Fylkesmannen i oktober 2015 (Vedlegg 2). Vedlagt følger også brev til landets ordførere datert 28.10.2015 fra statsråd Jan Tore Sanner (Vedlegg 3).

I kjølvannet av den politiske behandlingen i de åtte kommunene som stod bak Jærrådsrapporten, er det kommet i gang nabosamtaler mellom Hå, Klepp og Time og mellom Sandnes, Sola og Stavanger. For Rennesøys del har samtaler mellom Sandnes, Sola og Stavanger størst interesse (Vedlegg 4 a og b). Det er verdt å merke seg at Randaberg, med bakgrunn i kommunestyrets behandling av Jærrådets rapport, har valgt ikke å delta i disse samtaler. De tre andre kommunene har avtalt å føre videre samtaler i løpet av de kommende par månedene. Stavanger har ønsket at samtaler kan munne ut i en intensjonsavtale om framtidig samarbeid som kan legges fram for innbyggerne til høring tidlig i 2016, jf. vedlagt sak til kommunalutvalget i Stavanger (Vedlegg 5). Sandnes ønsker ikke å forplikte seg til dette. Som det framgår av vedlegg 4a er imidlertid de tre kommunene enige om å gjennomføre en felles innbyggerundersøkelse før jul, og om at resultatet av denne vil bli viktig for prosessen videre.

b. «Kontakten med Stavanger følges opp med sikte på videreføring av nabopraten, slik de to kommunene var enige om etter første møte i april.»

Initiativet til videreføringen av nabopraten mellom Stavanger og Rennesøy ligger hos ordføreren i Stavanger. Stavangers strategi for nabosamtaler høsten 2015/vinteren 2016 er formulert slik i vedlagt kommunalutvalgsak:

«Rådmannens anbefaling er at Stavanger kommune i første omgang avklarer om det er grunnlag for å komme fram til en intensjonsavtale med våre nabokommuner på Nord-Jæren. Stavanger har derfor svart positivt på Sola kommunes invitasjon om et møte 10. november. Parallellt med samtaler om en eventuell storbykommune på Nord-Jæren ønsker vi å videreføre samtaler med Finnøy og Rennesøy. Rådmannens anbefaling er derfor å avvente regionkommunealternativet til vi vet mer om utfallet av de samtaler som det er vist til over.

Kommende møtevirksomhet vil avklare om det er grunnlag for å komme fram til intensjonsavtaler som kan være utgangspunkt for folkehøring i de kommuner som lager felles avtale.»

c. «Det er naturlig å legge fram en orienteringssak for nytt kommunestyre om status for kommunereformprosessen relativt raskt, fortrinnsvis i november 2015.»

Siden ny styringsgruppe ikke har kommet i funksjon før nå, har det foreløpig ikke vært aktuelt å følge opp dette punktet. Dersom styringsgruppa ønsker det, vil det kunne være naturlig å legge fram en slik orienteringssak i kommunestyremøtet i februar 2016.

d. «Styringsgruppa får til neste møte en sak med informasjon om tilgjengelig veiledningsmateriale vedr. innbyggermedvirkning og intensjonsavtaler til bruk i naboprater mellom kommuner. Videre drøfting av opplegg for innbyggerinformasjon og medvirkning utsettes og blir en sak for ny styringsgruppe.»

For oppfølging av dette punktet vises til sak 4.

e. *Ev oppfølging nabopratt Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy og Finnøy?*

Både Rennesøy og Finnøy har i tillegg til *nullalternativet* og *storbykommunealternativet* hatt til vurdering et *mellomalternativ* basert på samarbeid mellom Randaberg, Kvitsøy, Finnøy og Rennesøy. Disse kommunene møttes til nabosamtale 27. april 2015 og konkluderte med at det på dette tidspunktet ikke var noe felles ønske om å gå inn i reelle vurderinger av et slikt samarbeid. De ville imidlertid fortsatt holde døren åpen for ev. reell vurdering/utredning av dette alternativet på et senere tidspunkt. Samtalene ble oppsummert i følgende tre punkter:

- Det tas sikte på å sammenfatte hovedsynspunktene fra arbeidet i de involverte kommunene (SWOT-analyser, utredninger i regi av Jærrådet, tilleggsutredninger i samarbeid mellom Stavanger, Rennesøy og Finnøy og relevant stoff fra kystkommunerapporten). Sammenfatningen vil danne grunnlag for vurdering av ev. behov for/ønske om å utrede firekommunealternativet nærmere.
- Ressursbruk til ev. videre arbeid med å vurdere/utrede nevnte alternativ, utover allerede tilgjengelige rammer, må avklares i hver av kommunene.
- De fire kommunene kommer sammen igjen så snart ovennevnte sammenfatning (jf. pkt 1) foreligger, senest over sommeren 2015.

Firekommunealternativet har etter møtet i april ikke blitt satt på dagsordenen i noen av de involverte kommunene, først og fremst fordi man har avventet den politiske behandlingen av Jærrådsrapporten. Pr i dag synes lite å tyde på at det går mot en regionreform med en ny stor kommune. Randaberg har blant annet satt foten kontant ned for et slikt alternativ. I lys av dette er det derfor naturlig å reise og ta stilling til følgende spørsmål: *Er det noe ved utviklingen i reformprosessen som tilsier en oppfølgende samtale mellom Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy og Finnøy, jf. vedtakets første strekpunkt – eller bør et eventuelt «mellomalternativ» skrinlegges for godt?*

Sak 4: Innbyggerinvolvering og intensjonsavtale

Som det framgår av referatet fra møte 6, ba den forrige styringsgruppa om at ny gruppe skulle få en sak med informasjon om tilgjengelig veiledningsmateriale vedr. innbyggermedvirkning og intensjonsavtaler til bruk i nabopratt mellom kommuner. Slik informasjon følger her, som et utgangspunkt for en første diskusjon i styringsgruppa.

Styringsgruppa inviteres spesielt til å diskutere følgende spørsmål:

- *Hvilke metoder kan være mest tjenlige og realistiske å bruke for å legge til rette for god innbyggerinvolvering og medvirkning i Rennesøy? Er det f.eks. aktuelt å ta kontakt med Stavanger/Sandnes/Sola om eventuell bruk av (tilnærmet) samme innbyggerundersøkelse som disse kommunene gjennomfører i desember 2015?*

- *Er det aktuelt og ønskelig for Rennesøy kommune å ha som utgangspunkt for videre formelle samtaler med Stavanger kommune at samtaleene kan munne ut i en konkret intensjonsavtale?*

a. Innbyggerinvolvering

Eventuell etablering av nye kommuner gjennom sammenslåing forutsetter at innbyggerne i de berørte kommunene høres før politiske organ fatter endelig vedtak, jf. Inndelingslova § 10. Høring kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende. Kommunene står relativt fritt til å velge høringsmetode, og en innbyggerhøring vil kun være rådgivende. Et kommunestyre kan i prinsippet velge å se bort fra det rådet som gis. Ved frivillige kommunesammenslåinger har flesteparten av kommunene inntil i dag valgt å gjennomføre folkeavstemninger for å få fram innbyggernes syn. I praksis har også lokalpolitikere vanligvis forpliktet seg til å følge folkemeningen.

I forbindelse med kommunereformen står altså kommunene fritt til å bestemme om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller ved for eksempel å benytte en spørreundersøkelse. KMD dekker inntil 100 000 kroner av kommunens utgifter i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne. Departementet uttaler i veilederen «*Veien til en ny kommune*» at den enkelte kommune bør vurdere hvor godt egnet ulike hørings-/medvirkningsformer er i den pågående prosessen. Valg av høringsmetode må vurderes ut fra hvilke krav det er naturlig å stille og om i hvilken grad metoden bidrar til:

- å frembringe representativ informasjon
- å skape dialog
- at innbyggernes standpunkter bygger på kunnskap og innsikt
- å gi informasjon om styrken i innbyggernes standpunkter og hvilke argumenter som er utslagsgivende

KMD lister i sin veileder opp følgende alternative hørings-/medvirkningsformer som kan brukes i kommunereformprosessen:

- Folkeavstemning

Folkeavstemning er den vanligste måten å innhente innbyggernes syn på spørsmål om kommunesammenslåing, fordi det er en sak som er viktig for folk flest. I representative demokrati er valg og folkeavstemning den viktigste formelle kommunikasjonskanalen mellom styrende og styrte.

Bruk av folkeavstemning reiser noen demokratiske problemstillinger som det kan være viktig å være oppmerksom på. Slike avstemninger kan ha en tendens til å støtte opp om de motsetningsorienterte trekkene knyttet til politiske spørsmål, og de legger i liten grad til rette for dialog og vurderinger av ulike sider av en sak hvor man i fellesskap søker gode løsninger gjennom bred og omforent konsensus.

- Innbygger-/opinionsundersøkelser

Innbygger-/opinionsundersøkelser er en vanlig metode for å hente inn folk synspunkter og oppfatninger av ulike spørsmål og problemstillinger. Gode innbyggerundersøkelser må gi et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter med relativt små feilmarginer. De må videre gi muligheter for å fange opp mer nyansert synspunkter blant innbyggerne. Dermed kan de gi et mer representativt uttrykk for folkemeningen enn en folkeavstemming. Sandnes, Sola og Stavanger forbereder en felles slik undersøkelse i løpet av desember 2015.

En ulempe med slike undersøkelser kan være at spørsmålene i stor grad vil være forhåndsdefinerte og kan komme til å «bomme» på hva innbyggerne er opptatt av. Dersom spørsmålene som stilles har vært lite debattert og kvalitetssikret på forhånd, kan man risikere å få lite gjennomtenkte svar. Det vil i så fall bety at folk kan endre synspunkt etter hvert som de får satt seg grundigere inn i spørsmålene.

- Utvidede folkehøring, søkekonferanser og visjonsseminar

Utvidede folkehøringer er et opplegg der man samler en tilfeldig utvalgt gruppe og presenterer synspunkter og argumenter for og mot et forslag om f.eks. kommunesammenslåing. Gruppen bør være så stor at det kan gi mening å snakke om representativitet. En slik samling kan starte med en paneldebatt der representanter med ulike synspunkter deltar, men hoveddelen av samlingen bør brukes til gruppearbeid.

En fordel med utvidede folkehøringer er at de lettere kan fange opp synspunkter til personer og grupper som for øvrig er lite representert i den offentlige debatten. Selve opplegget kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget, og gi beslutningstakerne inntrykk av styrken i de ulike synspunktene, og i hvilken grad deltakerne er tilbøyelige til å endre mening. Utvidede folkehøringer minner mye om det som ellers bærer navn som visjonsseminar, søkekonferanser og forventningseminar.

Gjennom utvidede folkehøringer kommer man i direkte dialog med innbyggerne. Det gir muligheter for å fange opp synspunkter og holdninger som ikke kommer fram gjennom f.eks. innbyggerundersøkelser. Gjennom gruppearbeid og samtaler kan deltakerne få bedre innsikt i og forståelse av hva en kommunesammenslåing innebærer. Selv om denne metodikken ikke vil gi et like representativt inntrykk av holdningene til bestemte spørsmål som en opinionsundersøkelse, kan den gi et godt inntrykk av hvilke argumenter og spørsmål som er framtrepende, og hva som vil være utslagsgivende for å stemme det ene eller det andre. Det kan gi et viktig grunnlag for politisk debatt og bidra til å gi politikerne et bedre grunnlag for å ta egne standpunkt og begrunne sine valg.

- Fokusgrupper

Fokusgrupper er en form for gruppeintervju der formålet er få fram synspunktene i ulike grupper. Dynamikken i slike grupper kan gi et godt bilde på holdningene til temaet man ønsker å diskutere. Det anbefales at en ideell fokusgruppe bør ha 8-10 medlemmer. Det gir alle muligheter for å komme til orde samtidig som det blir overkommelig å få til god gruppedynamikk. I sammensetningen av gruppene bør det legges vekt på blant annet alder, bosted, yrkesgruppe o.l.

Fokusgrupper kan være et bedre virkemiddel for mer inngående kartlegging av holdninger blant ulike befolkningsgrupper enn utvidede folkehøringer. Ved at man observerer samtalen i en slik gruppe, kan man få inntrykk av hvilke argumenter og synspunkter som har størst gjennomslagskraft. Fokusgrupper muliggjør direkte dialog med innbyggerne, men det er ikke sikkert at de synspunkter som kommer fram, nødvendigvis er representativ for de innbyggerne gruppen er ment å representere. Dersom man ønsker å få fram representative synspunkter, vil man derfor måtte etablere flere grupper. Det blir naturlig nok både ressurs- og arbeidskrevende.

- Høring

Også ordinær høring er en måte å samle inn innbyggernes synspunkter på. På samme måte som ved folkeavstemming vil det være opp til den enkelte å engasjere seg. En fordel med høring er at den gir folk muligheter til å komme med begrunnede syn og kommentarer. Høringer kan gjennomføres med bruk av ulike metoder; innbyggerne kan f.eks. gis anledning til si sin mening gjennom internett, brev, telefon eller personlig kontakt.

Ved høringer har alle innbyggerne i prinsippet den samme anledning til å uttale seg, og de står fritt til å formidle det de har på hjertet. Erfaring viser imidlertid at det som oftest er de mest engasjerte og ressurssterke som uttaler seg. Man har således ingen garanti for at synspunktene som kommer inn er representative for befolkningen som helhet. Dersom høringer skal være et redskap for å skape dialog, er man avhengig av at synspunkter og spørsmål som kommer inn gjennom høring, følges opp og diskuteres i etterhånd.

- Referansegrupper og innbyggerpanel

Med referansegrupper og innbyggerpanel menes fora hvor man oppnevner faste brukerrepresentanter til å komme med innspill. Den mest kjente ordningen er bruk av referansegrupper. I referansegrupper vil brukerne normalt være representert med én eller noen få personer, mens et innbyggerpanel normalt er bredere sammensatt.

I forhold til en kommunesammenslåing kan man etablere grupper som har til hensikt å følge prosessen. Formålet vil da være å sikre at prosessen legges opp slik at den involverer og tar hensyn til innbyggerne, fanger opp deres synspunkter og behov og sikrer at disse blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Avhengig av sammensetning kan slike grupper også benyttes til å formidle ønsker og behov i forhold til framtidig tjenesteutvikling i en eventuell ny kommune.

Mer utfyllende informasjon om medvirkning og innbyggerdialog finst i vedlagt utdrag fra KMD's veileder «Veien til en ny kommune» (Vedlegg 6a).

b. Intensjonsavtale

For å få i gang konstruktive og målretta nabosamtaler anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) at man «styrer» samtalene fram mot en intensjonsavtale som kan legges ut til offentlig høring. Det vil gi innbyggerne konkrete muligheter til å si sin mening om eventuell etablering av nye kommuner. Det framgår av vedlagte bystyrevedtak at Stavanger primært ønsker at de nabosamtalene skal munne ut i en intensjonsavtale.

I KMD's prosessveileder står det blant annet følgende om bruken av intensjonsavtale:

«I forbindelse med flere av de sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja, har det vært utarbeidet en intensjonsplan som grunnlag for folkeavstemningene. Dette har vært nyttig fordi det i forbindelse med en kommunesammenslåing er mange spørsmål som er av politisk karakter, og som en utredning ikke kan gi et direkte svar på.

Intensjonsplanene har vært viktig for å tydeliggjøre fra politisk hold hvorfor man ønsker sammenslåing og hva man vil oppnå med dette. Intensjonsplanene har beskrevet hva man vil oppnå med sammenslåingen og det er gjerne definert både hovedmål og delmål. Videre er det bl.a. beskrevet hvor kommunesenteret skal være, hvordan kommunale tjenester skal styrkes, hvordan ulike kommunale funksjoner skal lokaliseres og hvordan ansatte skal håndteres i prosessen.

Erfaringene tilsier imidlertid at det ikke uten videre er lett å komme fram til en slik avtale. Slike prosesser krever også godt lederskap, god medvirkning og forankring. Erfaringene tilsier at det vil være en fordel om den største kommunen eller senterkommunen utøver en viss raushet. Det er gjerne frykt for at senterkommunen skal utvikle seg på bekostning av de andre.

Forutsetningene og mulighetene for framtidig utvikling kan variere fra område til område, og det er nødvendigvis ingen garanti for at man med felles utviklingsstrategier klarer å skape en utvikling som alle steder ser seg tjent med. Likevel vil det være viktig å diskutere og synliggjøre hvordan man gjennom en kommunesammenslåing eventuelt kan bidra til et styrket og balansert nærings- og stedsutviklingsarbeid som kan komme hele den nye kommunen til gode. Uten gode prosesser i forhold til dette, er erfaringene at man lett havner i en skyttergravsdebatt der positiv dialog er fraværende.»

Mer utfyllende informasjon om innhold og struktur i en intensjonsavtale finst i vedlagt utdrag fra KMD's veileder «Veien til en ny kommune» ([Vedlegg 6b](#)).

Sak 5: Framdriftsplan med møteplan våren 2016

Den forrige styringsgruppa la i sitt møte i mai 2015 til grunn følgende framdriftsplan for den videre kommuneplanprosessen:

- Det legges opp til kommunestyrebehandling i to runder før sommeren 2016. En første foreløpig diskusjon kommer 17. mars 2016. Endelig politisk vedtak skjer i kommunestyret 16. juni 2016.
- Den politiske behandlingen skjer i formannskap og kommunestyre.
- Vedr. spørsmål om innbyggerinvolvering vurderes KMD's anbefalinger på nettsiden «*Ny kommune*» nærmere – både mtp. arbeidsform/metodikk og tidspunkt. Nytt kommunestyre drøfter spørsmål om informasjon/involvering i 4.kvartal 2015. Styringsgruppa anbefaler at mulige arbeidsformer bør vurderes (bl.a. innbyggerundersøkelse, folkemøte/dialogmøte og rådgivende folkeavstemning).
- Ny styringsgruppe, oppnevnt av nytt kommunestyre, bør ha jevnlig møter gjennom hele prosessen.

Styringsgruppa inviteres til å slutte seg til denne framdriftsplanen og legge en konkret møteplan til grunn for den videre prosessen fram mot sommeren 2016. Det foreslås i utgangspunktet 5 møter i styringsgruppa våren 2016. Møtedatoer bør blant annet tilpasses skrivefrister for de oppsatte møtene i kommunestyret.

- ? januar: Møte i styringsgruppa
- 11. februar: Orienteringssak til kommunestyret
- ? februar: Møte i styringsgruppa
- 17.mars: Sak til kommunestyret - foreløpig drøfting
- ? april: Møte i styringsgruppa
- ? mai: Møte i styringsgruppa
- ? juni: Møte i styringsgruppa
- 16. juni: Sak til kommunestyret – endelig behandling

Sak 5: Eventuelt

Under dette punktet kan medlemmene ta opp andre relevante saker/spørsmål som ikke står på dagsorden for møtet.

Rennesøy, 25.november 2015

Svein Helgesen, sekr. for gruppa

Vedlegg

1. Referat fra møte 31. august 2015
2. Status for kommunereformprosessen i Rogaland pr oktober 2015
3. Brev til nye kommunestyrer fra statsråd Jan Tore Sanner
4. Informasjon vedr. nabosamtaler Sandnes, Sola og Stavanger
 - a. Vedr. oppstart og innbyggerundersøkelse
 - b. Vedr. premisser for samtalene
5. Politisk sak om kommunereformen til Stavanger bystyre september 2015
6. Utdrag fra KMD's prosessveileder «Veien til en ny kommune»:
 - a. Vedr. medvirkning og innbyggerdialog
 - b. Vedr. intensjonsavtaler