

**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: fmnopost@fylkesmannen.no

Hjemmeside: <http://www.fylkesmannen.no/nordland>**Nytt eDocument**

Prosessforløp		
Kommune	E-postadresse	
Andøy	kirsten.pedersen@andoy.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak		
17.06.2013		
Felles utredning		
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
20.10.2014	19.02.2015	Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland, Øksnes
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet		
04.01.2016		
Ferdigstillelse av 0-alternativet		
25.03.2016		
Nabopratt		
Start	Slutt	
Intensjonsavtaler		
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg		
24.08.2015		
Innbyggerinvolvering		
Start	Slutt	
08.06.2015	30.05.2016	
Endelig vedtak		
20.06.2016		

Beskrivelse
Resultat endelig vedtak
KS-071/16 Vedtak:
Kommunestyret viser til resultatet av rådgivende folkeavstemning 30.05.16 og til gjennomført prosess i forbindelse

med kommunereformen, og vedtar at Andøy skal bestå som egen kommune. Kommunestyret viser til Kommunaldepartementets invitasjon av 26.04.14 til deltakelse i kommunereformen, som var tydelig på at alle kommunene som går gjennom reformprosessen og som gjør kommunestyrevedtak innen sommeren 2016, vil få utbetalt 100.000 kr til å dekke utgifter til informasjon og folkehøring.

Andøy kommune har gjennomført en reformprosess med folkemøter, utredninger og folkeavstemning. Det er laget faktagrunnlag for alternativene som er utredet i prosessen (BDO-rapporten, samt egne utredninger) som er presentert for innbyggerne underveis.

Kommunestyret mener Andøy kommune har gjennomført en prosess i tråd med departementets krav og at kommunen dermed har krav på den økonomiske støtten til prosessen. Andøy kommunestyre forutsetter derfor at også Andøy får utbetalt 100.000 kr til dekning av kommunes utgifter til informasjon og innbyggerhøring i prosessen.

Andøy kommune skal overfor Vesterålen Regionråd ta initiativ til at man i Vesterålen utreder på hvilke område kommunene skal samordne forvaltning og tjenesteproduksjon, med sikte på effektivisering, kostnadsreduksjon og bedre kvalitet og kompetanse.

Kort beskrivelse av naboprøt

Retningsvalg

KS-046/15 Vedtak:

1. Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2. Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemningen bes følgende utredet:
 - Konsekvenser av at Andøy består som egen kommune.

Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering

Folkemøter 8. (Andenes - ca 30 deltakere) og 9. juni (Dverberg - ca 40 deltakere), med gruppearbeid om styrker/svakheter/trusler/muligheter ved

- a) å ikke slå seg sammen m/en eller flere nabokommuner
 - b) å slå seg sammen m/en eller flere nabokommuner samt gruppearbeid om
 - a) hva er det viktig å ta med inn i en ny kommune
 - b) hva er du mest redd for å miste i en ny kommune
 - c) forventninger til tjenestetilbudet i en ny kommune
 - d) kriterier for at kommunen skal være attraktiv i framtiden
- Informasjon lagt ut på kommunens hjemmeside + FB side i forkant av folkemøtene.

Folkeavstemning 30. mai:

- valgdeltakelse: 42,57%
- resultat: ca 80% stemte JA på spørsmålet "Skal Andøy kommune bestå som egen kommune?", ca 20% stemte NEI

Informasjon lagt ut på kommunens hjemmeside/FB-side jevnlig siste 3 uker før folkeavstemningen + egen info (brev) til alle 17 åringer (vedtatt stemmerett til 17 åringer) + info via videregående skole

Kommuner en ønsker å slå seg sammen med

-

Prosesser det jobbes videre med

-

Vedlegg

Vedleggslisten skal bestå av følgende:

- Endelig vedtak med saksutredning
- Felles utredninger
- Utredning av 0 – alternativet der alenegang er valgt
- Alle politiske vedtak som omhandler kommunereformen som er gjort i reformperioden
- Eventuelle grensejusteringssaker eller andre spesielle saker/forhold
- Innbyggerinvolvering – hvordan er det gjennomført, når er det gjennomført, og hva er resultatet?
- Eventuelle intensjonsavtaler
- Andre dokumenter kommunen vurderer som relevant for vedtaket.

Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.

Eventuelle kommentarer til vedleggsliste

Gjør spesielt oppmerksom på kommunestyrets vedtak 20.06.16, med hensyn til forutsetning om utbetaling av tilskuddet til innbyggerinvolvering.


Beskrivelse Vedtak deltakelse utredning storkommune (BDO-rapporten)	Vedlegg sak K 31 13 KUNNSKAP OM KONSEKVENSER AV KOMMUNESAMMENSLÅING (L)(85820).pdf
Beskrivelse Vedtak 03.11.2014	Vedlegg K 74 14 Kommunereformen.pdf
Beskrivelse Vedtak prosess kommunereformen	Vedlegg Sak K 015-15 i møte 230315.pdf
Beskrivelse Skisse prosess	Vedlegg Skisse til prosess godkjent 230315.pdf
Beskrivelse Informasjon i forkant av folkemøter	Vedlegg informasjon i forkant av folkemøter juni15.pdf
Beskrivelse BDO-rapporten	Vedlegg BDO rapporten febr 2015.pdf
Beskrivelse Oppsummering folkemøter juni 15	Vedlegg Oppsummering gruppearbeid folkemøter 8 og 9 juni.docx
Beskrivelse Vedtak veien videre 24.08.15	Vedlegg sak 046 15 KOMMUNEREFORMEN - VEIEN VIDERE FOR ANDØY.pdf
Beskrivelse Vedtak utredning 0 alternativet 18.04.16	Vedlegg K 24 15 KOMMUNEREFORMEN - UTREDNING AV 0-ALTERNATIVET.pdf
Beskrivelse Utredning 0-alternativet	Vedlegg Utredning av 0 alternativet.pdf
Beskrivelse Endelig vedtak 20.06.16	Vedlegg K 71 16 KOMMUNEREFORMEN - ENDELIG VEDTAK.doc
Beskrivelse	Vedlegg



UTREDNING KOMMUNESTRUKTUR VESTERÅLEN

Vesterålen Regionråd

Oslo, 19. februar 2015



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
2. Mandat og avgrensning	4
3. Prosjektets arbeid og metode	5
4. Kommunereform.....	6
4.1. Historikk.....	6
4.2. Bakgrunn for kommunereformen	6
4.3. Formål med kommunereformen	7
4.4. Regjeringens føringer i prosessen mot en kommunereform	8
4.5. Ekspertgruppas foreløpige konklusjoner	8
4.6. Fremdriftsplan for reformperioden	9
4.7. Økonomiske virkemidler	10
4.8. Prosess for sammenslåing av kommuner	11
5. Kommunestruktur Vesterålen	20
5.1. Beskrivelse av dagens situasjon og kjente utviklingstrekk	20
5.2. Demografi og befolkningsstatistikk.....	20
5.3. Regioninndelinger i Vesterålen.....	22
5.4. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling	23
5.5. Infrastruktur	26
5.6. Prioriteringer og dekningsgrad	27
5.7. Økonomisk status	28
5.8. Lokaldemokratiske utfordringer	38
5.9. Oppsummering kommunestruktur	41
6. Økt interkommunalt samarbeid uten sammenslåing.....	42
6.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid.....	42
6.2. Muligheter for økt bruk av interkommunale samarbeid	44
6.3. Utfordringer knyttet til bruk av interkommunale samarbeid	44
6.4. Oppsummering	45
7. Frivillige sammenslåing.	46
7.1. Regionale tilhørigheter	46
7.2. Næringsstruktur - Er man mer robust sammen?.....	47
7.3. Økonomi - kan man utnytte stordriftsfordeler?	49
7.4. Lokaldemokrati - hvordan ivareta nærdemokratiske arenaer?	54
7.5. Oppsummering	57
8. Anbefalinger	58
8.1. Innledning - Hvilke beslutningskriterier bør vektlegges	58
8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene	58
8.3. En vellykket sammenslåingsprosess vil kreve bevissthet om noen særskilte temaer	59
8.4. Avsluttende kommentarer	60
9. Forslag til lokale prosesser fram mot ny kommunereform.....	61
9.1. Innledning - Overordnet prosessbeskrivelse	61
9.2. Nærmere om de ulike delene av prosessen.....	62
9.3. Nærmere om de organisatoriske prosessene knyttet til kommunesammenslåing....	63
10. Nærmere om «Utfordringsfasen»	65
10.1. Innledning - Fasen legger grunnlaget for en opplyst beslutningsprosess	65
10.2. Utfordringstema Økonomi.....	65
10.3. Utfordringstema Tjenesters tilgjengelighet og kvalitet	70
10.4. Utfordringstema Infrastruktur og nærregionale tilknytningspunkter og næringspolitiske forhold	72
10.5. Utfordringstema demokratiske forhold	74
10.6. Utfordringstema Identitet.....	75

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene enda bedre i stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

En debatt om kommunesammenslåing mobiliserer mange krefter, hvor både motstandere og tilhengere vil ha gode argumenter. Vårt bidrag med denne rapporten er ikke å argumentere for eller mot sammenslåing, men å hjelpe de som måtte engasjere seg til å heve blikket og fokusere debatten på det som betyr noe for ditt eget syn og for "motpartens" syn. En kommune som ikke ønsker sammenslåing kan finne mange gode argumenter, og god støtte i forskningen for dette, og likedan vil tilhengerne kunne gjøre det samme. Vårt mål i denne rapporten er å bidra til at man kommer lengst mulig i en opplyst debatt, mens det endelige utfallet har vi ikke ambisjoner om å påvirke i den ene eller andre retningen.

Vår vurdering er at en kommunesammenslåing åpner nye muligheter for kommunene som i dag opplever en nedgang i økonomisk handlingsfrihet, svak utvikling i sysselsetting, press på kjernetjenestene, sviktende vedlikehold og investeringsevne, stadig mer statliggjøring og stadig kontroll, mv. Det er for oss opplagt at endringer skaper muligheter, men samtidig er det også åpenbart at endringer som gjennomføres med smalt fokus og/eller svak organisering vil kunne medføre at fordeler ikke realiseres, at goder omfordeles (noen taper), og/eller at det blir en rekke utfordringer og merkostnader som følge av sammenslåingen. En vellykket endring krever en grundige og god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess. Dette oppnås kun gjennom en gjensidig god dialog og forståelse mellom alle kommunene som er med i drøftingene. Vi mener at dersom en kommune ikke får tilstrekkelig sikkerhet for dette; dvs sikkerhet for en god avtale og en godt organisert gjennomføringsprosess, bør man vokte seg vel. Mange sammenslåinger i privat og offentlig sektor har feilet på minst et av disse områdene og resultat blir dårligere opplevd tjenestekvalitet, høye restruktureringskostnader, dyre og dårlig planlagte systemendringer, vedvarende kulturkollisjoner mv. Dette er det ikke vanskelig å finne eksempler på.

Vårt viktigste budskap er derfor at en kommunesammenslåing må planlegges godt og sammenslåingsavtalen og organiseringen av gjennomføringen må sikre at alle parter er trygge på at ulempene vil dempes og fordelene vil fremmes i den nye kommunen, sammenlignet med dagens. Hvis ikke, bør kommune kanskje ta en "time-out" og ikke haste inn i prosessen. Vi håper derfor rapporten bidrar til dette, og at debatten vris vekk fra detaljer og fintelling til en god dialog om muligheter og trusler.

Sist, men ikke minst. Beslutningen fattes av dagens generasjon, men omfatter først fremst neste generasjon. Dette er en krevende øvelse. Vi som lever i dag har mye å takke tidligere generasjoner for de valg de har foretatt seg.

Oslo, 19.02.2015

BDO AS

Morten Thuve
Partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

2. Mandat og avgrensning

Regjeringen varslet i forbindelse med regjeringserklæringen at de hadde til hensikt å gjennomføre en kommunereform. Stortinget gav i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen sin tilslutning at det gjennomføres en kommunereform. Denne skal ha til målsetting å styrke lokaldemokratiet og sette kommunene enda bedre i stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner. Regjeringen har også varslet at de vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Det vises i denne sammenheng til kommunestyrevedtak fra hhv. Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes kommuner, hvor det ble ønsket en utredning av:

- a) Fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen, der disse skal vurderes opp mot dagens kommunestruktur og alternative samarbeidsformer
- b) Utredningen skal videre gi en faktabasert framstilling om hvilke regler og virkemidler som er gjeldende ved endringer av kommunestruktur

Videre ble det ønsket et notat som skulle fokusere på å utfordre politisk nivå i kommunene til å:

- a) Definere intensjoner for tjenestenivå og struktur på tjenesteproduksjon ved eventuell endret kommunestruktur
- b) Anbefale politisk styringsmodell

Hensikten var at dette skal skulle være en del av grunnlaget som innbyggerne inviteres til å uttale seg om gjennom høringer, informasjonsmøter og som et informasjonsgrunnlag for en eventuell folkeavstemming.

Det skal leveres en rapport som beskriver vårt arbeide, og der det skal gis tydelige anbefalinger for:

1. Ny kommunestruktur Vesterålen
2. Eventuelle alternative samarbeidsformer
3. Den videre prosessen etter at utredningen er avgitt, og foreslå tidsplan og milepæler

Formålet med utredningen er å tilrettelegge for at kommunenes videre behandling av fremtidig kommunestruktur skal skje på et grundig og gjennomarbeidet faktagrunnlag.

Utfordringsnotatet inneholder en faktadel og en utfordringsdel med anbefalinger til videre prosess. BDO ønsker i tillegg at notatet skal bidra til de lokale prosessene i Vesterålen gjennom å mobilisere sentrale interessenter som; kommunenes politikere, administrativ ledelse og øvrige ansatte. Skape engasjement og entusiasme på den ene siden, og samtidig bidra til en best mulig opplyst og objektiv dialog om konsekvenser av kommunereformen på den andre siden. Notatet skal også bidra til at etterfølgende debatter har fokus på vesentlige forhold, herunder hva som er vesentlige faktorer for en sammenslåing og hva som er viktig for den endelige beslutningen.

Det er særlig vårt ønske med denne rapporten å kunne bidra til å rette leserens oppmerksomhet vekk fra å forsøke å beregne seg til hvorvidt det er riktig å slå seg sammen med andre kommuner. De økonomiske rammebetingelsene i dagens kommunestruktur, sammenlignet mot fremtidens kommunestruktur, kan neppe forventes å være til fordel for å la være å slå seg sammen. Vi henviser her særlig til våre anbefalte utfordringstemaer i kapittel 10. Hovedfokus for beslutningstakerne bør være å tenke offensivt på de mulighetene som finnes i en ny kommunestruktur.

3. Prosjektets arbeid og metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innsalg av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Vesterålen i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. I tillegg til dette har vi gjennomført enkle statistiske analyser der utvalget har gjort dette mulig. Eksempel på dette er sammenhengen mellom valgdeltagelse og befolkningsgrunnlag. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Vesterålen mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Vesterålen.

Dette rapporten omfatter både offentlig kjente og kanskje mindre kjente sammenhenger. Selv om mye er kjent hver for seg, særlig for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, er det ment at sammenstillingen skal gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Rapportens første del beskriver kommunereformen. Denne informasjonen finnes i sentrale dokumenter knyttet til reformarbeidet og beskriver hva som er avgjørende for å forstå hva den nasjonale politiske ledelsen ønsker å oppnå med en ny kommunereform. Vi har også supplert med egne analyser, herunder innenfor det juridiske området.

Rapportens andre del gjennomgår hovedtrekkene i dagens kommunestruktur. Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra kommunene i Vesterålen, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Vesterålen. For å styrke validiteten i denne delen av utredningen har analysene blitt presentert og diskutert med kommunene og regionrådet.

Rapportens tredje del tar for seg ulike scenarier for den videre utvikling av kommunene. Det ene er at kommunen forblir som i dag, det andre er at man videreutvikler samarbeidet mellom kommunene til også å omfatte nye områder, og det siste er sammenslåing av alle kommunene som er tilsluttet Vesterålen regionråd.

Vår oppdragsgiver har vært Vesterålen regionråd. Vi har som del av prosjektet gjennomført møter med kommunene, regionrådet, samt hatt fortløpende dialog med regionrådets sekretariat.

4. Kommunereform

4.1. Historikk

Forrige store kommunereform ble gjennomført for rundt 50 år siden. Endringene som ble vedtatt hadde bakgrunn i Scheikomiteéns arbeid (NOU, 1992). Utgangspunktet før forrige reform var at Norge hadde 680 herredskommuner, 64 bykommuner og noen ladesteder og andre områder med spesiell status. Det ble gjennomført et omfattende arbeid med å slå sammen kommuner gjennom hele 1960-tallet, og ved inngangen til 1972 var antall kommuner redusert til 444.

Frem til slutten av 80-tallet skjedde det forholdsvis få endringer i kommunestrukturen, men fra 1988 og frem til 1. januar 2013 har det vært gjennomført en del sammenslåinger. Eksempelvis ble Frei og Kristiansund slått sammen fra 1. januar 2008. Per 1. januar 2014 var det 428 kommuner i Norge.

Etter 1972 har det også ved noen få tilfeller skjedd deling av kommuner. I 1977 ble eksempelvis Sula skilt ut fra Ålesund og opprettet som egen kommune.

4.2. Bakgrunn for kommunereformen

Grunnlaget for kommunereformen som Regjeringen har beskrevet i kommuneøkonomiproposisjonen 2015, er Sundvollenerklæringen (2013). Her står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige tiltak blir tatt i perioden». Kristelig folkeparti og Venstre har gjennom en samarbeidsavtale forpliktet seg til å støtte reformen. Bakgrunnen for kommunereformen er at Regjeringen mener at dagens kommuner ikke er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene som er lagt til det kommunale forvaltningsnivået.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planleggings og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelse har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Ettersom over halvparten av de 428 kommunene som finnes per dags dato er kommuner med under 5000 innbyggere, mener dagens Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene som de er forventet å løse.

Kort fortalt er reformen begrunnet i følgende forhold som har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene siden siste store kommunereform fra 1960-tallet:

- Befolkningsutvikling
- Sentralisering
- Kommunikasjonsutvikling

I tillegg har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar siden den siste store kommunereformen, og er svært viktige aktører for å løse noen av de aller viktigste samfunnsoppgavene.

Videre legges det vekt på at dagens kommuner i økende grad er med på å løse oppgaver som er av nasjonal og global betydning. Eksempelvis er en bærekraftig samfunnsutvikling sentral i møte med klima- og miljøutfordringer. På dette området har også kommunene en svært viktig oppgave. Til slutt er det viktig å påpeke at det tas sikte på å gi ytterligere oppgaver til kommunene i årene fremover. Det er varslet en stortingsmelding om nye oppgaver til robuste kommuner våren 2015.

4.3. Formål med kommunereformen

«Regjeringen ønsker robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere, og at Regjeringen vil styrke kommunene gjennom en reform.» (Innst. 300 S, 2014, s. 9).

En ny kommunereform har som mål å styrke lokaldemokratiet, gi befolkningen i kommune-Norge et bedret tjenestetilbud og skape en mer rettsriktig og effektiv forvaltning gjennom større og mer robuste kommuner. I kommuneproposisjonen for 2015 (Innst. 300 S, 2014, s. 29) lister Regjeringen fire mål for reformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Ettersom disse punktene er utgangspunktet for en kommunereform, velger vi å redegjøre for begrunnelsen til Regjeringen for hvorfor akkurat disse målene er valgt.

4.3.1. Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne

Et av Regjeringens hovedargument for større kommuner er at disse vil ha bedre kapasitet og kompetanse til å legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. «*Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene*» (Innst. 300 S, 2014, s. 29).

Et av hovedprinsippene som ligger til grunn for en ny kommunereform er det Regjeringen kaller for «*nærhetsprinsippet*». Dette går i korthet ut på at oppgaver og beslutninger skal tas på det laveste mulige beslutningsnivået. Kommunene bør derfor i fremtiden være rustet til å ta flere oppgaver enn de har i dag, og større kommuner er mer egnet til å løse disse ifølge Regjeringen.

4.3.2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Regjeringen mener også at en endret kommunestruktur bestående av færre og større kommuner vil bedre kunne sikre en bærekraftig samfunnsutvikling både kommunalt og nasjonalt.

Kommunereformen har derfor som mål å styrke samfunnsutviklingen i hele landet, herunder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. «*Større kommuner vil gi bedre forutsetninger for å nå målene for samfunnsplanleggingen*» (Innst. 300 S, 2014, s. 29).

4.3.3. Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner

Regjeringen mener også at større kommuner med et større budsjett vil ha en bedre forutsetning for å tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Dette begrunnes blant annet med at større kommuner vil kunne tilegne seg bedre kompetanse på økonomistyring, som vil bidra til mer økonomisk solide kommuner. Dette vil igjen kunne legge til rette for mer effektiv ressursbruk innenfor de økonomiske rammene som er gitt ved blant annet at man frigjør ressurser til å styrke kommunenes kjerneoppgaver.

4.3.4. Styrket lokaldemokrati

Til slutt påpeker Regjeringen at en endret kommunestruktur med større kommuner vil kunne legge grunnlaget for å overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig og dermed styrke kommunene som demokratiske organer. Dette er blant annet begrunnet med nærhetsprinsippet. Regjeringen mener at dette igjen kan skape større interesse for lokalpolitikken og dermed styrke det lokale folkestyret. Regjeringen mener også at større kommuner vil kunne

redusere behovet for interkommunale løsninger og derfor føre til en enklere forvaltning for både politikerne og innbyggerne (Innst. 300 S, 2014, s. 30).

4.4. Regjeringens føringer i prosessen mot en kommunereform

Regjeringen legger vekt på at de regionale prosessene skal starte i løpet av høsten 2014. Det er fylkesmannen som skal ha ansvaret for å igangsette de regionale prosessene. Fra Regjeringens side vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bidra med økonomisk støtte til en prosessveileder. Departementet har videre poengtert at det er ønskelig at de regionale prosessene skal gjennomføres som et samarbeid mellom fylkesmannen og Kommunenes sentralforbund (KS). Arbeidet skal avsluttes ved utgangen av 2016.

I prosessen mot en kommunereform har Regjeringen iverksatt en rekke tiltak. Disse tiltakene er rettet mot prosess, organisering og økonomi. Tiltakene kommer i form av ulike støtteordninger som skal bidra til et mest mulig effektivt arbeid i tiden fram mot 2016. Vi har i oversikten nedenfor listet opp noen av de viktigste tiltakene som den nåværende Regjeringen har igangsatt.

- Departementet (KMD) vil utarbeide standardiserte faktaoppsett om sammenslåing på basis av kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget.
- Departementet (KMD) vil utarbeide ett opplegg for spørreundersøkelser som kommuner vil få tilbud om å bruke i høringen av synspunkter til innbyggerne. Dette tilbudet er valgfritt.
- Departementet (KMD) vil dekke nødvendige engangskostnader som finner sted ved en sammenslåing.

4.5. Ekspertgruppas foreløpige konklusjoner

4.5.1. Mandat og foreslåtte kriterier

KMD oppnevnte 3. januar 2014 et ekspertutvalg som på fritt grunnlag skulle foreslå et utvalg av kriterier som har betydning for hvordan kommuner løser viktige samfunnsoppgaver. Bestående av forskere og praktikere (rådmenn) fikk ekspertutvalget et mandat som stadfestet at kriteriene skulle ivareta kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Ekspertutvalget foreslo følgende kriterier (Ekspertutvalget, 2014, s. 128):

Samfunnmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyting	
Kvalitet i tjeneste	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
Myndighetsutøvelse	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
Samfunnsutvikling	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
	Tilstrekkelig kompetanse
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og	Relevant kompetanse

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
storsamfunnet	
Demokratisk arena	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Tabell 1: Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier. Kilde: Delrapport fra ekspertutvalget 2014

4.5.2. Anbefalinger fra ekspertutvalget

På basis av utvalgets gjennomgang og anbefalte kriterier har ekspertutvalget kommet frem til følgende tre anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning

Med å ta utgangspunkt i dagens oppgaver som kommunene har ansvaret for mener ekspertutvalget at større kommuner kan bidra til å redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel etter tjenester. I tillegg vil større kommuner redusere tilfeldige variasjoner og ustabilitet i kommunenes fagmiljøer og dets kompetanse. Dette begrunnes med at det innenfor flere tjenesteområder nå kreves større fagmiljøer. Utvalget legger særlig vekt på kompetanse innenfor spesialiserte helsetjenester som er utviklet på kommunenivå. I tillegg vektlegger utvalget effektivitet i tjenesteproduksjon, noe de mener større kommuner er bedre egnet til å levere på.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Utvalget finner at dagens kommunestruktur skaper store utfordringer knyttet til areal- og transportplanlegging ettersom et tettsted kan inngå i flere kommuner. Desto flere kommuner som har myndighet på arealsiden, jo vanskeligere blir det å lage samordnede langtidsplaner for byutvikling. Utvalget mener at hovedargumentet for etableringen av storbykommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging (Ekspertutvalget, 2014, s. 133). Det påpekes også at gevinsten kan bli enda større om storbykommuner får overført myndighet fra fylkeskommuner.

3. Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Utvalgets totale vurdering er at større kommuner vil kunne styrke lokaldemokratiet. Dette er derimot betinget av at måten lokaldemokratiet fungerer på, endres. Herunder vektlegges det mindre statlig detaljstyring og i større grad juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget legger derimot ikke skjul på at ulike indikatorer innenfor området «lokaldemokrati» peker i ulik retning. Innbyggere i små kommuner har blant annet tettere kontakt med den kommunale politiske ledelsen, og har følgelig større tillit til lokalpolitikere sammenlignet med større kommuner. På den andre siden er det flere partier som stiller til valg i større kommuner. Utvalget vektlegger også det faktum at større kommuner har mindre behov for interkommunale samarbeid. Kort oppsummert mener utvalget at større kommuner vil kunne styrke lokaldemokratiet.

4.6. Fremdriftsplan for reformperioden

I kommuneøkonomiproposisjonen er det beskrevet hvordan Regjeringen har planlagt gjennomføringen av reformen. Det er i utgangspunktet lagt opp til to forskjellige gjennomføringsløp:

1. Kongelig resolusjon

For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil sammenslåingene kunne iverksettes fra 1. januar 2018. Vedtaket vil i disse tilfellene fattes gjennom Kongelig resolusjon i mai 2016. Regjeringen har stilt som krav at vedtakene må være likelydende i de kommunene det gjelder. De skal videre meldes inn til fylkesmannen, som sender dem videre til departementet hvor de vil bli underlagt en saksbehandling. Dersom det er mange kommuner som ønsker å komme inn under denne ordningen, samt at mange av søknadene gjelder sammenslåinger som berører dagens fylkesgrenser, vil dette kunne påvirke fremdriften i prosessen.

2. Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

For de kommunene som ikke vedtar sammenslåing vil dette være det alternative gjennomføringsløpet. Regjeringen tar sikte på å legge frem en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. I kommunaløkonomiproposisjonen er det lagt til grunn at sammenslåingene iverksettes senest 1. januar 2020.

I forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen i Kommunal- og forvaltningskomiteen var det en bred enighet om reformen. I tillegg fikk Regjeringen støtte fra de fleste partiene på Stortinget i forhold til en begrensning i frivillighetsprinsippet for reformen. Kommunal- og forvaltningskomiteen innstilte til Stortinget at det kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner å overstyre det lokale vedtaket, der enkeltkommuner ikke vil delta i endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Våren 2015 vil det også bli lagt frem en melding til Stortinget som vil omhandle hvilke nye oppgaver som kan overføres til nye og robuste kommuner.

4.7. Økonomiske virkemidler

Gjennom kommuneøkonomiproposisjonen er det synliggjort noen økonomiske virkemidler som er knyttet til reformen.

a) Dekning av engangskostnader

I forbindelse med gjennomføring av endringer i kommunestrukturen vil det påløpe kostnader. Eksempler på engangskostnader er utgifter til felles folkevalgt nemnd, prosjektorganisasjon, involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT og andre systemer mm. Hvor mye den nye sammenslåtte kommunen vil få til å dekke disse utgiftene er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor stor den nye kommunen er målt i antall innbyggere.

Antall kommuner og innbyggere	0- 19 999	20 000 - 49 999	50000 - 99 999	Over 100 000
2 kommuner	20 mill.kr.	25 mill.kr.	30 mill.kr.	35 mill.kr.
3 kommuner	30 mill.kr.	35 mill.kr.	40 mill.kr.	45 mill.kr.
4 kommuner	40 mill.kr.	45 mill.kr.	50 mill.kr.	55 mill.kr.
5 kommuner	50 mill.kr.	55 mill.kr.	60 mill.kr.	65 mill.kr.

Tabell 2: Tabellen viser hvor mye man vil motta til dekning av engangskostnader. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

b) Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på sammenslåingstidspunktet, og er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen.

Antall innbyggere etter sammenslåingen	Reformstøtte
0 - 14 999	5 mill.kr.
15 000 - 29 999	20 mill.kr.
30 000 - 49 999	25 mill.kr.

Over 50 000

30 mill.kr.

Tabell 3: Tabellen viser hvor mye regjeringen la opp til at kommunene skulle få i reformstøtte. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I utgangspunktet hadde ikke KMD foreslått at kommuner som etter en sammenslåing ble under 10 000 innbyggere skulle motta noen reformstøtte. Dette har man gått tilbake på og det er nå avklart at også kommuner som ikke når 10 000 innbyggere vil motta reformstøtte på 5 millioner kroner.

c) *Inndelingstilskudd*

Inndelingstilskudd ble i kommuneøkonomiproposisjonen foreslått som en ny ordning, og senere vedtatt av Stortinget. Denne ordningen er gjort gjeldende fra 2015. Ordningen skal sikre en kompensasjon til sammenslåtte kommuner for bortfall av inntekter som blant annet småkommunetilskudd, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, skal kommunene motta inndelingstilskuddet i 15 år, før det gradvis trappes ned over 5 år.

d) *Andre ordninger*

Regjeringen har også lagt frem en del andre forslag til ordninger som skulle bidra til å sikre at kommunene ikke foretok disponeringer som kunne oppfattes som strategiske. Herunder endringer i kommuneloven slik at fylkesmannen skulle godkjenne låneopptakene. Dette forslaget har ikke støtte i Stortinget og er stoppet.

Det er også foreslått å innarbeide en hjemmel i kommuneloven som skal gjøre det mulig å pålegge kommuner å samarbeide for å sikre tilstrekkelig størrelse på fagmiljøene. Dette er særskilt tenkt i tilfeller der de geografiske forutsetningene vanskeliggjør en kommunesammenslåing.

e) *Gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren*

Regjeringen har varslet en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene etter at det er avklart hvilke oppgaver som skal overføres. Videre har det kommet signaler fra Regjeringen om at dagens ordning med å kompensere de små kommunene hvor smådriftsulempene ikke ønskes videreført. I dagens inntektssystem skjer denne kompensasjonen av småkommunene særskilt gjennom bruken og vektingen av det såkalte basiskriteriet. Borgeutvalget beskriver kriteriets funksjon slik: «Gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen får de minste kommunene full kompensasjon for smådriftsulempene» (NOU 2005, s 292).

4.8. Prosess for sammenslåing av kommuner

Inndelingen i kommuner ble opprinnelig bestemt med hjemmel i formannskapslovene av 1837.

Kommuneinndelingsloven 21.12.1956 nr. 3 var grunnlaget for behandlingen av Scheikomiteéns forslag og senere endringer fram til vi fikk lov 15.06.2001 nr. 70 om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

4.8.1. Prosedyrereglene ved grenseendringer

Inndelingsloven gjelder både kommuner og fylkeskommuner og omfatter både endring og fastsetting av grenser, jf. lovens § 2.

Loven gjelder både for grenseendring og grensefastsetting. Grensefastsetting er det ikke nødvendig å gå inn på i denne sammenheng. Grenseendring er i § 3 definert som et fellesbegrep for

- a) Sammenslåing
- b) Deling, som igjen kan innebære deling av en enhet i flere eller fradeling av en del som flyttes til en annen kommune
- c) Grensejustering

Det er to ulike vedtaksprosedyrer for grenseendring. Vedtak om deling eller sammenslåing skal treffes av Kongen hvis de berørte kommunene er enige, men ellers av Stortinget, jf. §§ 4 og 5.

En grensejustering vedtas av Kongen, uavhengig av lokal enighet jf. § 6.

Etter § 8 har innbyggere i en kommune eller kommunestyret rett til å ta initiativ til å utrede grenseendring, men det er departementet som beslutter at det skal foretas utredning, jf. § 9. I dette tilfelle har ikke disse bestemmelsene særlig stor betydning, siden det er satt i gang en prosess fra departementet.

Det er ingen absolutt regel om innbyggerhøring. Men det sies i § 10 at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse eller spørreundersøkelse.

Departementet bestemmer hvordan utgiftene skal fordeles mellom kommunene og mellom kommunene og staten, jf. § 11. Det kan også gis delvis kompensasjon etter § 15 for engangskostnader knyttet til prosessen.

Det vi kan merke oss er at reglene i inndelingsloven ikke er spesielt detaljerte når det gjelder prosedyren fram til et vedtak. Det er f.eks. ikke fastsatt nærmere prosedyrer for kommunens behandling, krav om kvalifisert flertall i kommunestyret eller liknende formregler. Men det vil følge av kommuneloven at det er kommunestyret som gir uttalelse i et vanlig vedtak.

4.8.2. Gjennomføring av grenseendringer

Det er ikke sagt noe direkte om hvilket tidspunkt en grenseendring skal gjennomføres. Men slik de ulike reglene er utformet, forutsetter de at endringen som regel skjer ved et årsskifte, og helst første årsskifte etter et ordinært kommunevalg.

Gjennomføringsprosedyren ville være litt forskjellig, avhengig av hva slags grenseendring det er tale om. Ved sammenslåing eller deling der delene blir lagt til andre kommuner, er det behov for felles kommunestyremøte. Møtet skal holdes så snart som mulig etter vedtaket og innkalles av fylkesmannen, eventuelt av departementet hvis det er flere fylker involvert. Hovedoppgavene for møtet er etter § 25 å fastsette navn og antall medlemmer i det nye kommunestyret, samt velge fellesnemnd etter § 26 og andre fellesorganer for gjennomføringen.

Er det tale om deling av en kommune i to nye kommuner, oppstår ikke behovet for slikt felles møte.

Fellesnemnda har som oppgave å samordne og forberede sammenslåingen eller delingen. Etter loven skal sammensetningen av fellesnemnda speile innbyggerantallet i de enkelte kommuner, men likevel ha minimum 5 medlemmer fra hver kommune. Erfaringene fra sammenslåing i Norge viser at fellesnemnda ofte har en mer jevnbyrdig oppnevning enn andre felles organer, spesielt der det er store størrelsesforskjeller mellom kommunene.

For øvrig har inndelingsloven § 28 en særskilt hjemmel for departementet til å føre lovlighetskontroll av budsjettvedtakene når utredning om endring er igangsatt. Hovedformålet med bestemmelsen er å kunne gripe inn mot økonomiske tiltak som svekker handlingsfrihetene for den nye enheten.

4.8.3. Direkte virkninger

Inndelingsloven § 12 regulerer noen spørsmål knyttet til skatteplikt. Hovedregelen ved sammenslåing og deling, er at man ved første likning etter endringen skal bruke de skattesatsene som ble lagt til grunn for forskuddsskatt for vedkommende inntektsår. Når et område overføres fra en kommune til den andre, skal innbyggerne i området iliknes kommuneskatt til den gamle kommunen i inntektsåret før overføringen. Avgjørende for skatteplikten i den nye kommunen er det for øvrig om personen er bosatt i vedkommende område 1. november før det aktuelle inntektsåret.

I § 13 reguleres virkningen for lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak.

Forskrifter og vedtekter fortsetter å gjelde etter sammenslåing og deling for det berørte området inntil de blir endret. Ved grensejustering gjelder derimot reglene i den utvidede kommunen straks.

Grenseendring har ingen virkning for planer etter plan- og bygningsloven. Planene består som før inntil de blir endret, og dette må også gjelde ved grensejustering. Men det ligger i kortene at det ved sammenslåing og grensejustering vil være viktig å etablere en kommuneplan for hele den nye kommunen.

For andre planer enn de etter plan- og bygningsloven er det ikke fastsatt bestemte regler, men departementet har fått fullmakt til å gi regler om disse.

Disposisjoner som er en direkte følge av grenseendring etter inndelingsloven, er fritatt for dokumentavgift, tinglysningsgebyr og omregistreringsavgift. Dette følger av inndelingsloven § 14.

I § 16 er det gitt en særskilt oppsigelsesbestemmelse for deltakelse i interkommunalt samarbeid etter lov om Interkommunale selskaper eller særlovgivning. Deltakerne har en frist på 1 år fra iverksetting av grenseendringen til å si opp samarbeidet med 6 mnd. varsel. Innen samme frist kan man også kreve ny vurdering av vedtektene.

Regler om økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling er gitt i lovens kap. V. Økonomisk oppgjør skal gjennomføres ved en særskilt avtale hvis det ikke er unødvendig. Det er egne regler for grensejusteringer i § 19 og for deling i § 20. Bli partene ikke enige, kan spørsmålene overlates til avgjørelse i en skjønnsmnd, jf. § 23. Ellers er det en særskilt hjemmel for erstatning til en kommune som blir vesentlig svekket økonomisk etter oppgjøret. Dette gjelder særskilt ved deling eller grensejustering.

Kommunale garantier som er knyttet til fast eiendom eller bedrift, skal ved grensejustering og deling overtas av den kommunen som eiendommen eller bedriften blir liggende i, jf. § 22. Ved deling som ikke er knyttet til fast eiendom eller bedrift, skal garantier deles etter forholdstallet for det samlede økonomiske oppgjøret.

4.8.4. Virkninger i forhold til annet regelverk

Kommuneloven

I forhold til de fleste bestemmelsene i kommuneloven har en kommuneregulering liten betydning. Utgangspunktet er at lovens bestemmelser gjelder for de enheter og organer som eksisterer til enhver tid.

Noen spørsmål som kunne voldt vansker i forhold til enkeltbestemmelser, f.eks. §§ 3, 5 og 7, er regulert særskilt i inndelingsloven.

Det kan være verdt å merke seg at etter kommuneloven § 18 må kommunal parlamentarisme foreslås og voteres over i løpet av nest siste år av valgperioden. Dette tilsier at det neppe vil være mulighet for å innføre parlamentarisme i en ny storkommune fra starten av.

Ulike former for interkommunalt samarbeid kan skape utfordringer ved kommunereguleringer ved at det kommer til nye eller forsvinner deltakere, eller at styrkeforholdet mellom deltakerne endres. Et felles trekk ved de ulike ordningene er at det skal lages en avtale som også skal ha regler om uttreden og oppløsning. Så langt annet ikke er avtalt, gjelder det særskilte regler om rett til uttreden eller oppsigelse med ett års varsel. Dette gjelder både interkommunalt samarbeid (§ 27), vertskommunesamarbeid (§ 28-1 e) og samkommune (§ 28-2 t). Man har derfor mulighet for å gjøre nødvendige endringer som følge av kommuneendringen i løpet av en ettårsperiode.

Valgloven

Det er vanskelig å se at en kommuneregulering skaper spesielle utfordringer i forhold til valgloven. Valgloven vil gjelde for den kommunen som til enhver tid eksisterer.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

En endring av kommuneinndelingen kan ha betydning i forhold til plikten etter § 6-1 til å inngå samarbeidsavtale med helseforetak. Slike avtaler kan gjelde en eller flere kommuner. Etter § 6-5 skal det imidlertid være en årlig gjennomgang for justering av avtalene, og det er ett års oppsigelsesfrist.

Fastsettelsen av vederlag fra pasient eller bruker etter lovens § 11-2, jf. forskrift 16.12.2011 nr. 1349, kan i noen tilfelle bli påvirket av en endring i kommunal inndeling. Men dette vil bare gjelde i forhold individuelle vedtak, så endringen vil få fortløpende virkning.

Eksplosjonsvernloven

Brann- og eksplosjonsvern er en kommunal oppgave, og det kan også organiseres under felles ledelse for flere kommuner, jf. § 9. Bestemmelsen forutsetter nok at man ikke kan fortsette med flere brannvesen i samme kommune etter en kommuneendring. Men ut over dette synes ikke lovens bestemmelser å ha spesiell betydning i forhold til inndelingsendringer.

Barnevernloven

Kommunen har etter § 2-1 ansvaret for barneverntjenesten. Det skal være en administrativ leder i hver kommune, men den kan deles opp geografisk.

Kommunelovens regler vil imidlertid gå foran bestemmelsene i barnevernloven og gi adgang til organisering av felles tjenester, samkommune m.m., jf. det som er sagt foran om kommuneloven. Ut over dette synes ikke barnevernloven å skape særskilte problemer i forhold til en grenseendring.

Opplæringslova

Etter lovens § 8-1 kan flere kommuner avtale overføring av områder til skoler i nabokommunen. Man må da gi likelydende forskrift om hvilket område som sokner til skolen. Ordningen skal baseres på en skriftlig samarbeidsavtale, som skal regulere bl.a. økonomi og regler for uttreden og avvikling. Nødvendige endringer ved kommunereguleringer vil derfor følge av avtalen.

Departementet kan etter § 8-3 fastsette forholdstall mellom tallet på lærere og tallet på elever i den enkelte kommune. Slike forskrifter må eventuelt endres ved en grenseendring.

Ellers synes ikke loven å ha noen særskilt betydning i forhold til grenseendringer.

Barnehageloven

Hver kommune skal etter § 8 opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteloven.

Dette registeret må omlegges. Ellers er det ingen spesielle regler som skaper utfordringer i forbindelse med kommuneregulering.

Godkjenninger gitt av gammel kommune består til de utløper eller behandles på ny.

Lov om interkommunale selskaper

Behovet for endringer i organiseringer av interkommunale selskaper vil være ivaretatt av lovens bestemmelser om uttreden i § 30 og oppløsning i § 32. Uttreden kan skje med ett års varsel, mens oppløsning kan gjøres hvis alle er enige. Loven har nærmere bestemmelser om avvikling og oppgjør i slike tilfelle.

Havneloven

All forvaltningsmyndighet etter havneloven tilligger i utgangspunktet departementet, jf. loven § 7 første ledd. Myndigheten kan imidlertid delegeres til en eller flere kommuner, jf. § 8, og kommunen har med hjemmel direkte i loven forvaltningsansvar og -myndighet innenfor området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Kommunens myndighet etter loven kan også delegeres til interkommunalt samarbeid eller interkommunalt selskap, jf. § 10 første ledd. Departementet kan dessuten delegere nærmere bestemte deler av kommunens myndighet etter loven til private, jf. § 10 andre ledd.

Endring i kommunestrukturen kan medføre at havner flyttes fra en kommune til en annen. Det kan også hende at den nye kommunen har en annen delegasjonsordning, f.eks. ved at det er etablert en interkommunal havn. Det vil bero på en tolkning av det enkelte delegasjonsvedtak i hvilken utstrekning det automatisk kan anses å omfatte en havn som blir tillagt den aktuelle kommunen ved en endring. Spørsmålet bør uansett vurderes og avklares i forbindelse med endringen.

Generelle delegasjoner fra departementet til kommunene skaper ikke tilsvarende problemer. Her vil det være naturlig å si at den delegerte myndigheten tilligger den kommune som vedkommende havn til enhver tid tilhører. Det samme gjelder myndighet tillagt kommunen direkte i loven.

Dette vil gjelde bl.a. for kommunens avgiftsmyndighet etter havneloven § 25 første ledd, § 42 sjette ledd og retten til å ilegge gebyr etter § 27 første ledd. Men det vil selvsagt kunne bli behov for samordning av ulike avgiftssatser i flere sammenslåingskommuner. En tilsvarende samordning vil kunne bli nødvendig i regelverket, f.eks. i kommunale forskrifter om orden og bruk av havn, jf. § 42 første ledd, lokale fartsbegrensninger og etter forskrift av 15. desember 2009 nr. 1546 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø § 4.

Etter forskrift av 15. desember 2009 nr. 1543 § 11-1 skal «havneadministrasjonen» samordne sin beredskap med lokale brannvernmyndigheter og kommunale/interkommunale utvalg mot akutt forurensning. Ved en endret kommunestruktur kan denne beredskapene måtte samordnes påny med flere/større aktører.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg

Vann og avløpsgebyr etter lovens § 3, jf. §§ 4 og 5 er engangsgebyrer for tilknytning til vann- og avløpsledninger og årlige gebyrer.

Selv om gebyrene i utgangspunktet kun skal dekke (deler av) kommunenes kostnader til vann- og avløp, må den lokale reguleringen av gebyrene skje på nytt ved endret kommunestruktur, for å tilpasses den nye kommuneinndelingen.

Eiendomsskatteloven

Kommunesammenslåinger kan reise en rekke problemstillinger vedrørende eiendomsskatt, avhengig av hvor mange av de berørte kommuner som har innført eiendomsskatt og av om man benytter forskjellige skattesatser, har ulikt takstnivå, anvender forskjellig fritakspraksis osv.

Eiendomsskatteloven § 13, annet ledd har en bestemmelse som gjelder justering av kommunegrenser, men loven inneholder ingen bestemmelser som direkte gjelder sammenslåing av to eller flere kommuner. En lang rekke av eiendomsskattelovens regler er uproblematiske å anvende på vanlig måte også etter en kommunesammenslåing. Noen deler av eiendomsskattelovgivningen passer imidlertid dårlig eller kan være vanskelige å anvende. Dette gjelder typisk lovens regler om taksering, satsstruktur og frist for utskrivning av eiendomsskatt. Finansdepartementet har tidligere vurdert flere problemstillinger blant annet i forbindelse med kommunesammenslåinger i Østfold henholdsvis 1. januar 1992 og 1. januar 1994, og det foreligger flere offentlig tilgjengelige

fortolkningsuttalelser fra departementet fra første halvdel av 1990-tallet som kan gi veiledning også ved fremtidige kommunesammenslåinger.

I tillegg til de rent juridiske konsekvensene peker vi på at de deltakende kommuner også vil kunne stå overfor større eller mindre utfordringer av administrativ karakter relatert til eiendomsskatt. Dette kan for eksempel gjelde planlegging og fastlegging av ansvarsområder, samordning, omlegging av rutiner eksempelvis ved utskriving av eiendomsskatt eller ved klagebehandling osv. Ettersom eiendomsskatt ofte er en viktig inntektskilde for de kommunene som har innført skatten, er det etter vårt syn ved en kommunesammenslåing viktig å være i forkant og forberedt med hensyn til ting som nevnt når sammenslåingen trer i kraft.

Forurensningsloven og lover og regler knyttet til avfallshåndtering

Renovasjonsordningen for husholdningsavfall i de kommunene finansieres gjennom gebyrer. Det er kommunen som inndriver gebyrene basert på budsjetterte kostnader i ordningen, og gebyrene skal være gjenstand for en årlig etterkalkulasjon. Dersom det er innhentet høyere totale gebyrer enn hva de faktiske kostnadene i ordningen, etter en såkalt selvkostmodell, tilsier, skal overskytende avsettes til et såkalt selvkostfond som skal tilbakebetales til husholdningene («abonentene») i løpet av 3-5 års periode. I utgangspunktet er det kommunen som er gebyrområde, dvs. at gebyret omfatter alle abonnentene i kommunen, og et eventuelt fond hører disse abonnentene til.

Forurensningsloven § 34 sier:

«Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll mv. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.

Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene.»

Det framkommer at kommunen også bør kunne fastsette differensierte gebyrer der det vil bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Miljødirektoratet har i sin veileder for kommunale avfallsgebyrer sagt litt mer om dette i kapittel 4¹. Ut fra dette synes det mindre relevant å diskutere differensierte gebyrer eksempelvis bare på grunn av ulik grad av tettbebyggelse. Gebyrer bør således settes likt for alle abonnentene i en sammenslått kommune. Det mest praktiske vil derfor være at eventuelle selvkostfond godskrives abonnementene i kommunen før sammenslåingen.

Videre kan det være at kommunene har oppryddingskostnader knyttet til tidligere deponier. Dette vil i så fall være en kostnad som følger inn i en sammenslått kommune, og kan ikke belastes innbyggerne i den gamle kommunen isolert. Miljødirektoratets veileder kapittel 5.4. sier blant annet:

«Kommunen er ansvarlig for avslutning og etterdrift¹⁴ av deponier som er eid av kommunen, interkommunalt avfallsselskap hvor kommunen er medlem, eller organisert som et kommunalt foretak. Ifølge avfallsforskriften § 9-10 er det et krav om at deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen og avfallsforskriften § 9-15, herunder avslutnings- og etterdriftsprosedyren, kan oppfylles i en periode på minimum 30 år. Det vises i denne forbindelse til *Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier* (TA-2150) fra Miljødirektoratet. Kommunens kostnader i denne forbindelse er kostnader forbundet med avfallssektoren, jf. forurensningsloven § 34, og skal dermed dekkes over

¹ <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M258/M258.pdf>

avfallsgebyret. Dette gjelder også for utgifter knyttet til å hindre miljøproblemer fra tidligere tiders avfallsdeponering. Det kan for eksempel være fjerning av forurensede masser, tildekking av strandsonen, tildekking av deponi, avskjæring av overflatevann, utbedring av utslippsledninger og opprydding som er knyttet til tidligere avfallshåndtering.»

4.8.5. Særskilt om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse

Et viktig spørsmål ved kommunereguleringer, er hvilke rettigheter arbeidstakerne har i den nye kommunen. Ved sammenslåing av kommuner, vil reglene i Arbeidsmiljøloven kap. 16 om virksomhetsoverdragelse få anvendelse. Det er slått fast at reglene om virksomhetsoverdragelse fullt ut får anvendelse for offentlige virksomheter.

Forutsetningen er naturligvis at grunnvilkårene for anvendelsen av reglene i Arbeidsmiljøloven (aml) § 16-1 er oppfylt (overføring til ny innehaver).

Kommunesammenslåing skal derfor i forhold til de ansatte behandles som en virksomhetsoverdragelse. Arbeidsmiljøloven kapittel 16 vil regulere arbeidstakerens rettigheter i den sammensluttede kommunen.

Individuell og kollektiv avtale

De ansattes rettigheter og plikter er regulert i arbeidsavtalen, samt av sentrale og lokale tariffavtaler.

Lønns- og arbeidsforhold er regulert på to nivåer; det individuelle (arbeidsavtalen) og det kollektive (lover, forskrifter, samt sentrale og lokale avtaler).

Det er den enkelte og kommunen som er part i arbeidsavtalen.

Sentral tariffavtale er inngått mellom KS og organisasjonene sentralt, mens lokale tariffavtaler er inngått mellom den enkelte kommune/fylkeskommune og representanter for organisasjonene lokalt.

De individuelle arbeidsavtalene vil i utgangspunktet bestå, jfr. aml § 16-2 (1). Den nye sammenslåtte kommunen vil komme inn som ny arbeidsgiver (avtalepart), og nye arbeidsavtaler må inngås med hver enkelt arbeidstaker. Endringer ut over dette skal skje etter avtale mellom den enkelte arbeidstaker og den nye kommunen.

Lokale særavtaler uavhengig av sektor vil løpe til de blir sagt opp av en av partene eller faller bort av seg selv. De aller fleste avtaler inneholder et punkt om varighet, eventuell oppsigelsesfrist. De lokale tillitsvalgte skal delta i slike prosesser, jf. Hovedavtalens del A § 4-5 og del B §§ 1ff, § 3-1.

Sentrale landsomfattende avtaler og sentralt fremforhandlede særavtaler vil fortsatt gjelde hvis den nye kommunen er medlem av KS.

Informasjon og drøfting

En virksomhetsoverdragelse vil utløse en informasjons- og drøftelsesplikt i forhold til de tillitsvalgte og de ansatte direkte etter bestemmelsene i aml § 16-5 og § 16-6.

I tillegg har Hovedavtalen (HA) bestemmelser om informasjon og drøftinger, jf. HA del B §§, 1-4-1, 1-4-2 og 3-1. Bestemmelsene er omtalt bl.a. i KS B-rundskriv B-07-2014.

HA del B § 1-4-3 om kommunal samhandling/interkommunalt samarbeid har spesiell interesse og er omtalt i KS B-rundskriv B-07-2014 som:

«(...) en ny bestemmelse som må leses i sammenheng med pkt. 4 i forhandlingsprotokollen, som fastslår prinsippet om at det skal være arbeidsgiver og tillitsvalgte lokalt som finner hensiktsmessige løsninger for å ivareta gode prosesser for medbestemmelse gjennom ordningen med tillitsvalgte. Dette gjelder uavhengig av kommunens/fylkeskommunens valg av organisasjonsform eller ved

samarbeid på tvers av kommuner. Samarbeid og medbestemmelse skal ivaretas både ved nasjonale satsinger og ved samarbeid på tvers av kommuner/ -fylkeskommuner/ virksomheter. Denne nye bestemmelsen vil være særlig relevant i forbindelse med etablering av prosesser/ -prosjekter i arbeidet med ny kommunestruktur, samt arbeidet med samhandlingsreformen.»

Det uttales videre i rundskrivet:

«Formålet med bestemmelsen er å sikre tillitsvalgtes medbestemmelse i de tilfeller oppgaver vurderes utført gjennom kommunal samhandling og/eller interkommunalt samarbeid. Som det fremgår av bestemmelsen skal tillitsvalgtordningen tidligst mulig drøftes i slike tilfeller. Eksisterende ordninger i de samarbeidende kommunene/fylkeskommunene vil kunne være et naturlig utgangspunkt når det skal drøftes hvordan medbestemmelse og tillitsvalgtordning kan ivaretas i tråd med Hovedavtalens formål.».

Drøftelser - tidspunkt og innhold

Både etter aml og Hovedavtalen skal informasjon gis og drøftelser avholdes så tidlig som mulig. Utover dette er det ikke sagt noe om tidspunktet for informasjon og drøftelser.

Reglene skal sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig og at de ansatte får være med å bestemme prosessen fremover. Rent faktisk vil reglene om informasjon også medvirke til en viss gjensidig trygghet for hva som skal skje i den kommende prosessen. Disse hensyn gjør at informasjonen må gis tidlig i planarbeidet slik at de ansatte får en reell mulighet til å sette seg inn i det forestående og kan medvirke til at prosessen går mest mulig smertefritt for alle parter.

Både loven og Hovedavtalen oppstiller en plikt til å gi informasjon til de tillitsvalgte. I virksomheter hvor det ikke er tillitsvalgte skal informasjonen gis til de berørte arbeidstakerne. I virksomheter hvor det store flertallet av de ansatte er organiserte, men hvor det er noen som ikke er organisert, bør de som ikke er organisert, likevel få mulighet til å påvirke prosessen gjennom egne valgte representanter.

Informasjonsplikten omfatter alt som er relevant for de tillitsvalgte å vite om for å kunne påvirke prosessen og for å kunne medvirke til at prosessen blir best mulig for alle parter. Arbeidsmiljøloven oppstiller kun et minimumskrav til informasjon og sier at det skal gis særlig informasjon om grunnen for overføringen, de rettslige og sosiale følger av overføringen for arbeidstakerne, planlagte tiltak overfor arbeidstakerne og den fastsatte eller foreslåtte dato for overføringen.

Hovedavtalens del B § 4 viser til Partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25. Dette utvalget (det kan opprettes flere) skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte.

En normal prosess ved virksomhetsoverdragelser vil være:

- a) Innkalling til informasjonsmøte/drøftingsmøte for de tillitsvalgte
- b) Redegjørelse og presentasjon fra ledelsen i møtet med tillitsvalgte
- c) Oppfølgingsmøte - videre drøftelser

Kompleksiteten i saker ved kommunesammenslåing vil innebære flere møter og hvor også partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25 vil være en sentral arena. Ellers vil fellesnemnda også måtte vurdere spørsmål om ny organisering av de ansatte og ivaretagelse av de ansattes rettigheter som ledd i sitt arbeid med å samordne og forberede endringen.

Prosedyre og forventet tidsbruk for nødvendig transport av juridiske avtaler med eksterne parter

Dagens kommuner har en rekke avtaler med eksterne parter, det vil si fysiske personer, foretak/selskap og andre juridiske personer i offentlig sektor.

Norsk kontraktsrett bygger på et prinsipp om diskontinuitet, det vil si at avtaler ikke kan transporteres til en ny avtalepart uten den andre avtalepartens samtykke. Unntak fra dette kan tenkes hvis den enkelte avtale åpner for transport uten samtykke, men for de fleste avtaler vil dette ikke være tilfellet. Kommunenes avtaler med eksterne parter vil derfor som regel kreve samtykke fra den eksterne avtaleparten.

Vi anbefaler uansett at man har som regel å varsle avtalepartene i alle aktuelle avtaler og å innhente samtykke til transport med mindre det etter avtalens ordlyd eller på annet grunnlag er åpenbart unødvendig.

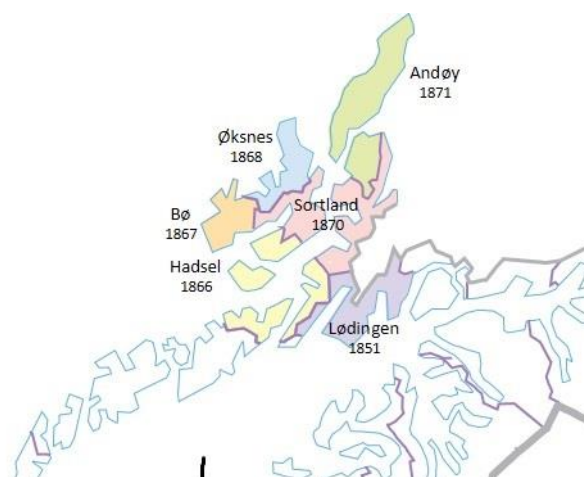
Samtykke bør fås skriftlig fra de(n) person(er) som har myndighet til å representere avtaleparten utad. F.eks. der avtaleparten er et aksjeselskap, vil myndighet til godkjenning av at avtalen transporteres til en ny, sammenslått kommune normalt ligge innenfor dette selskapets «daglige ledelse». I disse tilfeller er det altså tilstrekkelig at transporten godkjennes av selskapets daglige leder, jf. aksjeloven § 6-32.

Siden endret kommunestruktur i praksis vil innebære større og finansielt sterkere kommuner, kan det vanskelig være noen grunn for de eksterne avtalepartene til ikke å godkjenne transportene. Innhenting av godkjenninger til transportene bør derfor kunne gå raskt. Dog bør kommunene være oppmerksomme på at en leverandør eller en kunde som er misfornøyd med vilkårene kan ønske å si opp eller reforhandle avtalen. Dersom dette er gunstige avtaler som kommunene vil beholde, kommunene ha en strategi på hvordan kommunene tilnærmer seg avtalemotparten i slike avtaler. F.eks. vil det kunne være å anbefale at det gjennomføres møter med avtalemotparten.

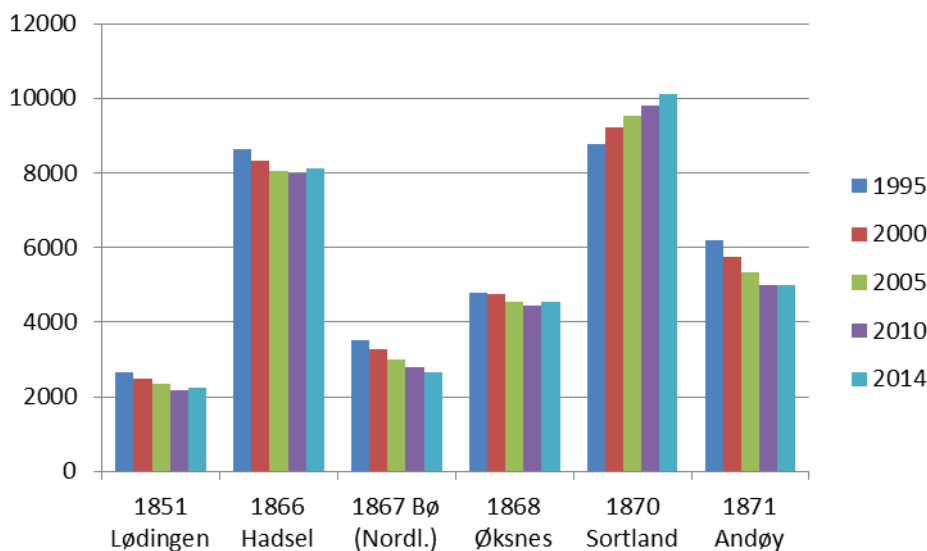
5. Kommunestruktur Vesterålen

5.1. Beskrivelse av dagens situasjon og kjente utviklingstrekk

Vesterålen region er en del av Nordland fylkeskommune og er en av seks regionråd i fylket. Opprinnelsen til dagens kommunestruktur i Vesterålen finner man i Schei-komiteens rapport (NOU, 1992) som blant annet la grunnlaget for en stor kommunesammenslåing. Kommunetallet i Nordland ble redusert med nesten 35 prosent fra 1950 til 1967. Endringene i Vesterålen var derimot mindre sammenlignet med fylket og landsgjennomsnittet. Per dags dato er følgende 6 kommuner medlemmer av Vesterålen regionråd:



Figur 1 Oversikt over kommunene som er medlemmer av Vesterålen regionråd. Fargene angir kun et skille mellom kommunene. Kilde: Kartverket

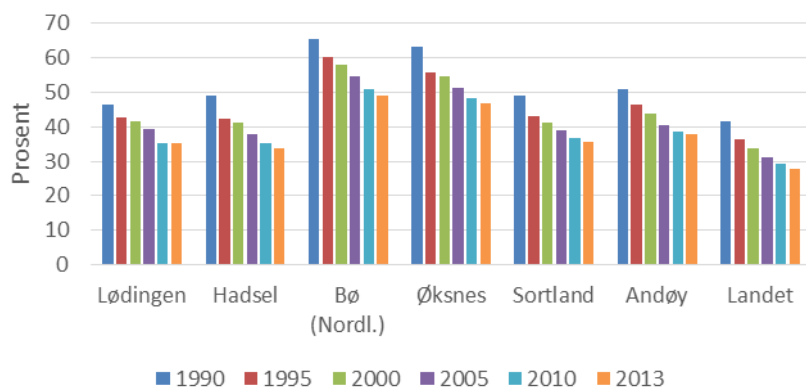


Figur 2 Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1995 til 2014. Kilde: SSB

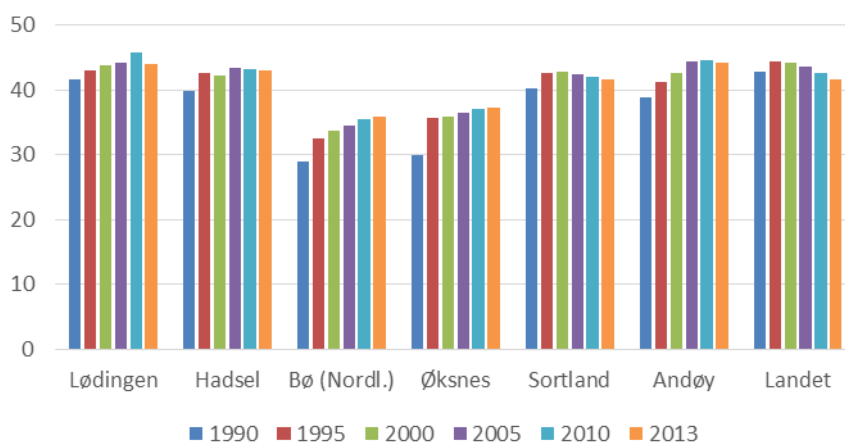
Vi har i figuren over valgt å vise befolkningsutviklingen siden 1990 og frem til 2014. Dette har vi gjort for å kunne si noe om hvordan utviklingen over tid i Vesterålen samsvarer med den overordnede befolkningsutviklingen for norske kommuner sett under ett fra 1990. Med unntak av Sortland består alle kommuner i Vesterålen av en befolkning på under 10 000 innbyggere. I en rapport skrevet av SSB fra 2013 om befolkningsutviklingen i Norge fremkommer det at befolkningsutviklingen har vært betraktelig lavere i mindre kommuner. Denne trenden er også

gjeldene i Vesterålen hvor Sortland er den eneste kommunen som har enn en økning i perioden fra 1995 til 2015. Befolkningsveksten på Sortland er også relativt lik gjennomsnittet for landet.

I de neste tre figurene har vi sett på utdanningsnivået til innbyggerne av de ulike kommunene sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Spesielt for kommunene i regionen er den lave andelen som har fullført høyskole- og / eller universitetsutdanning. Gjennomsnittet for landet som har fullført høyere utdanning, er nesten 40 prosent av befolkningen. Flere av kommunene i Vesterålen har derimot under 20 prosent av befolkningen som har fullført høyere utdanning.

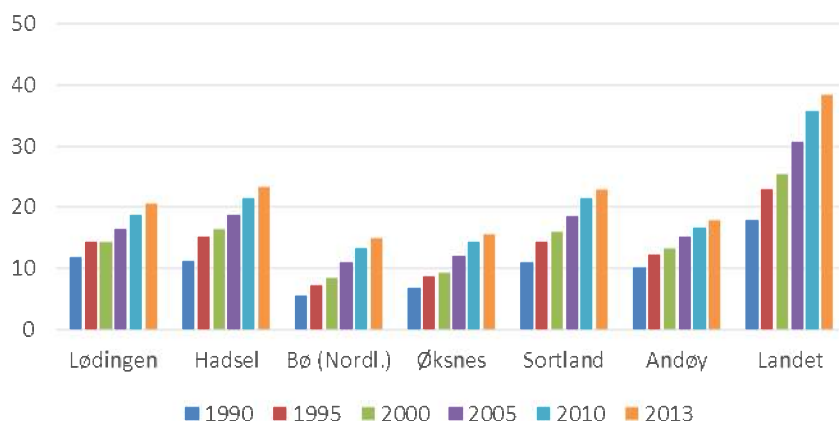


Figur 3: Andel med fullført grunnskoleutdanning som høyeste utdanning



Figur 4: Andel med fullført videregåendeutdanning som høyeste utdanning

I SSBs framskrivninger er det vist en fortsatt økende etterspørsel etter arbeidskraft med utdanning fra høyskole- og universitetsnivå i perioden frem til 2040. I tillegg viser analysene fra SSB at det vil være et økende behov for arbeidskraft med yrkesfaglig studieretning fra videregående skole (SSB, 2013).



Figur 5 Andel med fullført høyskole- eller universitetsutdanning som høyeste utdanning

5.3. Regioninndelinger i Vesterålen

Ekspertutvalget har pekt på at en av de vesentlige endringene i samfunnet, som også underbygger at dagens kommunestruktur fremstår som lite hensiktsmessig, er at innbyggerne har en større mobilitet. Dette medfører blant annet at innbyggerne i økende grad gjør seg nytte av arbeidsplasser, handels- og tjenestetilbud i et videre område enn kommunen de bor i. I så måte betyr kommunegrensene stadig mindre i det dagliglivet. Hva som skal defineres som en hensiktsmessig inndeling, enten på kommunenivå eller på et mer aggregert nivå vil være i løpende endring avhengig av faktorer som kommunikasjon og tilgjengelig tjenestetilbud. Hvilke inndelinger som skal benyttes vil avhenge av hva de skal benyttes til, men noen regioninndelinger er likevel viktigere enn andre. De mest brukte regioninndelingene er økonomiske regioner, bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) eller funksjonelle arbeids-, bo- og serviceregioner (ABS-regioner).

Regiongrensene er ikke definert som selvstendige og formelle inndelinger, men de er uten tvil viktige i forskjellige deler av lokalpolitiske debatter. Når tema som flyplass, sjukehus, høyskoler og videregående skoler er på dagsorden er det naturlig at kommuneinndelingen blir for finmasket og fylkesinndelingen for grov.

For å identifisere hva som kan defineres som en robust struktur er det derfor viktig i kommunereformarbeidet å kjenne til ulike former for regioninndeling. Kommunestrukturreformene har som et av formålene å utvikle en kommunestruktur som i større grad gjenspeiler funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Eksempler på slike strukturer kan være såkalte BA-regioner, som vil bli beskrevet nærmere i de neste avsnittene.

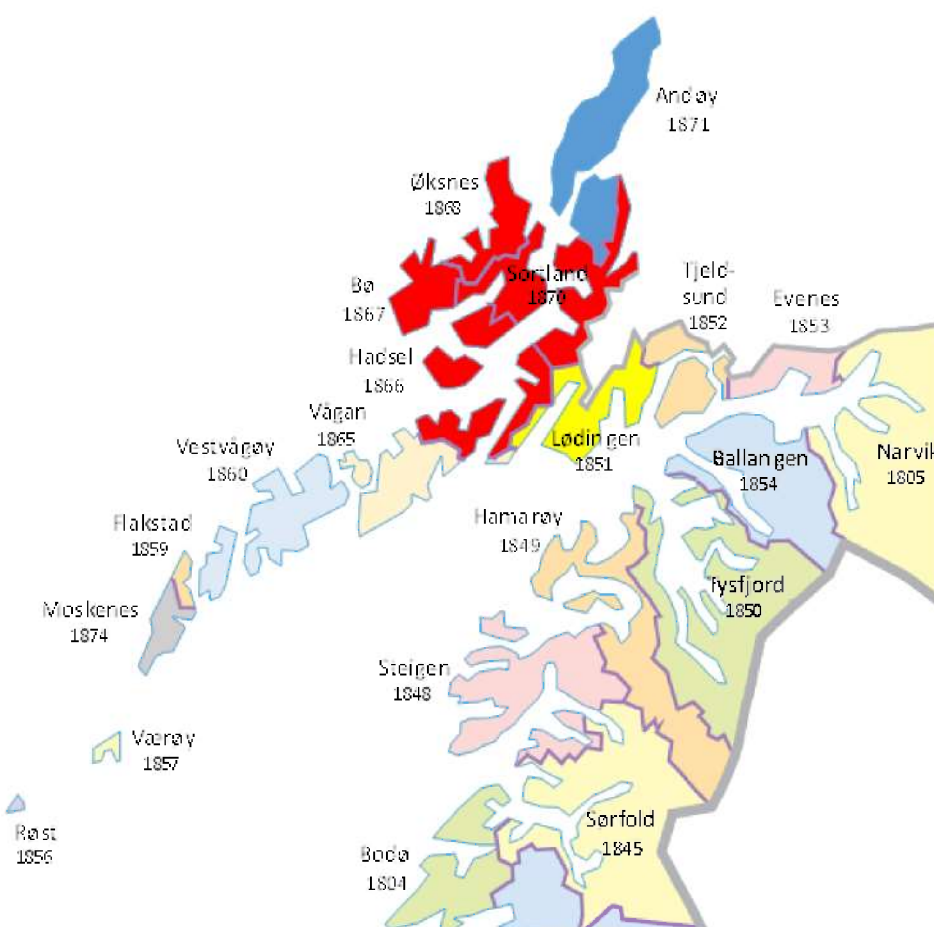
5.3.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR, 2013) oppdaterte i 2013 inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) på oppdrag fra KRD. Oppdateringen viste at det hadde skjedd forholdsvis små endringer i regionstrukturen fra 2002.

Etter oppdatering og revisjon i 2013 er landet delt i 160 BA-regioner (NIBR, 2013).

NIBR har i sin definisjon av BA-regioner blant annet benyttet kriterier som kommune størrelse, arbeidsplasser, pendlingsomfang og reisetid til nærmeste større senter for å identifisere ulike BA-regioner. Ut fra de valgte kriteriene har NIBR i sin modell definert 3 BA-regioner i Vesterålen. Den største er Sortland regionen som inkluderer kommunene Sortland, Øksnes, Hadsel og Bø. De to

sistnevnte kommunene Lødingen og Andøy er i hver sin egen region hvor det er ingen andre norske kommuner.



Figur 6: Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Vesterålen. Kilde: Kartverket

5.3.2. Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner.

En nylig publisert rapport fra Norut (2013) påpeker at en grunnleggende utfordring i Nord-Norge er geografien som er preget av store avstander og i noen grad dårlig infrastruktur sammenlignet med andre regioner i Norge. Dette er også årsakene til at det finnes hele 50 bo- og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge. Norut (2013) har i stede delt Nord-Norge inn i 15 større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Disse er blant annet basert på data om pendling, sysselsetting og befolkningsutvikling. Med et slikt utgangspunkt ser vi at kommunene i Vesterålen er delt inn i to bo- og arbeidsmarkedsregioner:

- Region Vesterålen bestående av Hadsel, Bø, Sortland, Øksnes og Andøy
- Region Ofoten bestående av Narvik, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes og Ballangen

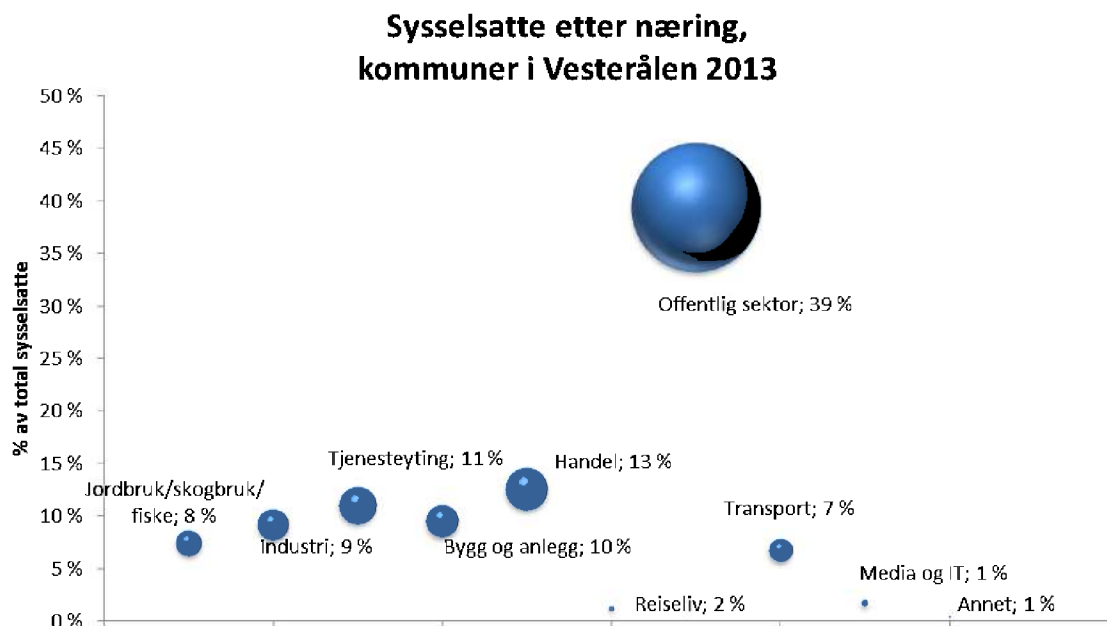
5.4. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

Samlet har Vesterålen hatt en negativ befolkningstallsutvikling fra 1990 til 2013 med rundt 0,4 % nedgang siden 2000 (SSB). Dette er langt under gjennomsnittet for landet som hadde en befolkningsvekst på 12 prosent i perioden fra 2004 til 2014. Regionen har hatt en positiv utvikling fra 2010 til 2014. Dette er knyttet til økning i netto innvandring. I perioden fra 2004 til 2013 hadde regionen en sysselsettingsvekst, med rundt 190 nye arbeidsplasser siden 2004. Tall fra SSB viser at regionen har en netto pendling ut av regionen noe som innebærer at det er flere som bor i regionen

enn antall arbeidsplasser i regionen. Regionen er også preget av lav arbeidsledighet. Tall fra SSB viser at arbeidsledigheten lå på rundt 3 prosent for de siste 5 år. Gjennomsnittlig arbeidsledighet for resten av landet lå i 2013 på 2,6 %.

I resten av dette avsnittet vil vi fokusere på sysselsetting og pendling i Vesterålen, med mål om å avdekke arbeidsmarkedsstrukturer som går på tvers av de ulike kommunene.

Ser vi overordnet på næringsstrukturen i Vesterålen ser vi at det totalt var i overkant av 17 000 sysselsatte etter arbeidssted (SSB) i 2013. Offentlig sektor utgjør den største andelen, og sammen med varehandel utgjør over 50 % av sysselsettingen.



Figur 7: Oversikt over sysselsatte etter næring i Vesterålen. Kilde SSB

Om vi ser på betydningen av de ulike næringene målt i verdiskapning for Nordland² så viser tall fra SSB for 2012 at næringer innenfor offentlig sektor stod for over 35 prosent av verdiskapningen i fylket. Andre viktige næringer målt i verdiskapning er industri, bygg og anlegg og varehandel. Disse stod for over 20 prosent av verdiskapningen i Nordland i 2012.

Over en 12-års periode (2001-2013) viser utviklingen at det har vært sterkest vekst i offentlig sektor, media og IT og bygg og anlegg. Nedgangen er størst i landbruk og industri.

² Tall på verdiskapning per kommune er ikke tilgjengelig på SSB siden nettsider

Type næring	2001		2008		2013		Endring	Endring
							2001-2013	2001-2013 i %
Jordbruk/skogbruk/fiske	1 512	10 %	1 271	8 %	1 147	8 %	-365	-24 %
Industri	1 545	10 %	1 446	9 %	1 411	9 %	-134	-9 %
Tjenesteyting	1 284	8 %	1 644	11 %	1 693	11 %	409	32 %
Bygg og anlegg	1 261	8 %	1 374	9 %	1 468	10 %	207	16 %
Handel	1 806	12 %	2 086	14 %	1 929	13 %	123	7 %
Media og IT	132	1 %	145	1 %	199	1 %	67	51 %
Offentlig sektor	5 796	38 %	5 721	37 %	6 023	40 %	227	4 %
Transport	1 273	8 %	1 213	8 %	1 043	7 %	-230	-18 %
Reiseliv	384	3 %	343	2 %	279	2 %	-105	-27 %
Annet	89	1 %	59	0 %	79	1 %	-10	-11 %
Totalt sysselsette	15 082	99 %	15 302	100 %	15 271	101 %	189	1 %

Tabell 4: Oversikt over utvikling av næringer i Vesterålen 2001-2013. Kilde: SSB.

Ved å se nærmere på situasjonen for den enkelte kommune, er det ikke uvanlig å anta at det er særlig relevant å se på fire forhold som påvirker kommunens robusthet:

Hjørnestensbedrift - Steder som er avhengige av en stor bedrift, er mer sårbare enn steder hvor næringslivet består av mange små bedrifter.

Bransjespesialisering - Dersom en stor andel av næringslivet er innenfor en bestemt bransje, vil dette øke risikoen pga. sårbarhet for nedgangskonjunkturer i den spesifikke bransjen.

Offentlig sektor - Dersom en stor andel av sysselsettingen skjer i offentlig sektor, kan dette (alt annet likt) være negativt for veksten i annen næring. Samtidig vil et innslag av offentlig sektor være positivt med hensyn til å redusere sårbarheten ved lavkonjunkturer.

Pendling - Det å være del av en større arbeids- og bosettingsregion, med høy andel intern pendling, styrker regionen som helhet. Spesielt små kommuner med få utpendlere vil være mer sårbare.

Ad Hjørnestensbedrifter - Innenfor denne rapportens ramme har det ikke vært prioritert å analysere bedriftsstrukturen i hver enkelt kommune. Dette er også velkjent informasjon i den enkelte kommune, og vil således ikke gi vesentlig ny informasjon.

Ad Bransjespesialisering og offentlig sektor - Tabellen nedenfor oppsummerer fordelingen i sysselsetting per næring som andel av sysselsatte etter arbeidssted.

Sysseleatte personer etter arbeidssted	1851	1866	1867 Bø	1868	1870	1871
	Lødingen	Hadsel	(Nordl.)	Øksnes	Sortland	Andøy
	2013	2013	2013	2013	2013	2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	8 %	6 %	13 %	16 %	4 %	8 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
10-33 Industri	9 %	15 %	8 %	16 %	3 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	2 %	1 %	1 %	1 %	3 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	5 %	7 %	7 %	4 %	9 %	22 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	10 %	8 %	10 %	13 %	19 %	8 %
49-53 Transport og lagring	11 %	7 %	6 %	7 %	8 %	3 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1 %	2 %	1 %	3 %	2 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	7 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
64-66 Finansiering og forsikring	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4 %	3 %	2 %	3 %	5 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	0 %	2 %	2 %	1 %	4 %	1 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	3 %	6 %	4 %	7 %	17 %
85 Undervisning	7 %	11 %	7 %	7 %	9 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	27 %	29 %	33 %	21 %	20 %	17 %
90-99 Personlig tjenesteyting	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	1 %
00 Uoppgitt	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Figur 8: Oversikt over andel sysseleatte personer etter arbeidssted og næring per kommune 2013. Kilde: SSB

Oversikten viser at det er kommuner i regionen som er avhengig av enkelte bransjer og særlig offentlig sektor.

Ad Pendling - Ved å se på andelen utpendling, ser vi at en noen kommuner i Vesterålen som har relativt lav utpendlingsandel til andre kommuner i Norge.

Kommune	Sysseleatte		Andel utpendling	
	etter bosted	Utpendling	av sysseleatte	
Bø (Nordl.)	895	43	5 %	
Øksnes	1813	180	10 %	
Lødingen	823	126	15 %	
Hadsel	3075	616	20 %	
Andøy	2016	501	25 %	
Sortland	4061	1122	28 %	

Tabell 5: Beregnet andel utpendling. Kilde: SSB/BDO

Oppsummert er det enkelte kommuner i Vesterålen som har relativt stor avhengighet av en type næring, kombinert med liten andel utpendling. Disse kommunene kan antas å være ekstra sårbare for konjunktorendringer og endringer i næringsstrukturer i samfunnet generelt. Kommuner med få og store hjørnestensbedrifter vil være ekstra sårbare.

5.5. Infrastruktur

I Ekspertutvalgets rapport påpekes det at det har vært en utvikling i Norge med større grad av sentralisering av befolkningen. En av årsakene til dette er den omfattende utbyggingen av transportinfrastrukturen med nye veisamband og høyere standard.

Hovedstamveien i Vesterålen er E10. I følge en rapport fra 2012 (Menon, 2012) er veinettet i regionen godt utbygget men av varierende kvalitet. Dette skyldes blant annet store avstander mellom byer og tettsteder.

Avstand (km)	Tid (timer, min)					
		Bodø	Mo i Rana	Narvik	Sortland	Trondheim
	Bodø		3t46m	5t29m	6t23m	11t14m
	Mo i Rana	240		7t04m	7t59m	7t30m
	Narvik	312	428		3t04m	14t32m
	Sortland	304	420	195		15t27m
	Trondheim	717	478	905	898	

Tabell 6: Oversikt over avstander fra Sortland til utvalgte byer i Midt- og Nord-Norge. Kilde: Vegvesenet

Samlet sett er det over 4000 km med fylkesvei i Nordland. Ved utgangen av 2011 hadde Nordland fylkeskommune ansvaret for 21 ferjesamband og 75 ferjekaier. I 2010 fraktet ferjesambandene rundt 2 millioner passasjerer (Nordland fylkeskommune, 2011).

I tillegg til disse prosjektene planlegges det også med andre prosjekter som vil bedre det samlede samferdselssystemet i Vesterålen region. Her kan blant annet nevnes følgende fylkesveierprosjekter som er planlagt skal gjennomført i perioden fra 2014 til 2023 i følge Nordland fylkeskommune.

Fylkesveier	Kommuner
Fv 82 Sortland-Risøyhamn	Sortland/Andøy
Fv 82 Skagen lufthavn	Hadsel
Fv 820 Frøskeland-Steine	Sortland/Bø
Fv 821 Frøskeland-Steinlandsfjorden	Sortland/Øksnes

Tabell 7: Oversikt over planlagte fylkesveierprosjekter i Vesterålen. Kilde: Nordland fylkeskommune, Handlingsprogram Fylkesveg og fylkesvegferjesamband 2014 - 2023

Det finnes per dags dato to flyplasser i Vesterålen; Andøya lufthavn, Andenes (Andøy kommune) og Stokmarknes lufthavn (Hadsel kommune).

5.6. Prioriteringer og dekningsgrad

Kommunene har ulike prioritering av tjenesteområder. Områder som grunnskoleopplæring og helse- og omsorgstjenester vil derimot alltid være mest ressurskrevende. Dette viser også nøkkeltall som viser hvordan de ulike kommunene prioriterer utvalgte områder. Det er derimot store variasjoner i prioriteringen av eksempelvis pleie- og omsorgstjenester. Bø kommunene bruker nær 50 % av de totale netto driftsutgiftene til dette tjenesteområdet, mens Hadsel kun bruker rundt 30 % av de totale netto driftsutgiftene.

Kommune	Netto driftsutgifter grunnskole i % av samlede netto driftsutgifter	Netto driftsutg. til sosialtjenesten i % av samlede netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter barnehagesektoren i % av kommunens totale netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter pleie og omsorg i % av kommunens totale netto driftsutgifter
Lødingen	16,8	2,1	8,1	42
Hadsel	23,4	2,4	10,3	32,1
Bø	22,8	3,1	7,1	46,2
Øksnes	26,1	2,6	10,8	34,6
Sortland	25,9	5	12,6	28,4
Andøy	21,5	4,6	10	35,5
Gjennomsnitt	22,75	3,3	9,8	36,5

Tabell 8: Prioritering av ulike tjenesteområder. Kilde KOSTRA

Ser vi derimot på dekningsgrad som sier noe om hvor mange av kommunens innbyggere i en målgruppe som mottar kommunale tjenester så er det også store variasjoner mellom kommunene i Vesterålen innenfor eksempelvis grunnskoleutdanning. Andøy kommune har eksempelvis en dekningsgrad på 83 % innenfor grunnskoleutdanningen, noe som skyldes at de har privatskole i kommunen. På den andre siden er Lødingen kommune har over 100 %, noe som trolig skyldes at de gir tilbud til gjesteelever.

Kommune	Andel elever i kommunens grunnskoler, av kommunens innbyggere 6-15 år	Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	Andel barn 1-5 år med barnehage- plass	Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år over
Lødingen	104,2	2,4	89,2	20
Hadsel	101,2	3,3	92,8	20,6
Bø	100,6	3	84,8	20,3
Øksnes	95,4	2,8	81,5	24,3
Sortland	103	3	94,7	16,9
Andøy	83,3	3,3	91,3	18,9
Gjennomsnitt	98,0	3,0	89,1	20,2

Tabell 9: Dekningsgrad i ulike tjenesteområder. Kilde KOSTRA

5.7. Økonomisk status

5.7.1. Innledning og presentasjon av analysemodell

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak / svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet og lokalområdene hver for seg opplever en forbedret handlingsfrihet.

Kommuner i Vesterålen har ulik handlingsfrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlingsfrihet, gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlingsfriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser og på den andre siden merverdier av eiendommer også fremkomme i en slik analyse av investeringsbehovet. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterlepp, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet. Innenfor prosjektets ramme er det ikke realistisk å analysere disse, men det anbefales i denne rapporten at dette blir en viktig del av den videre prosessen.

En mulig analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger:

Analysetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter > 3 % som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviseringsgevinst
Netto finans (renter og avdrag) som andel av brutto driftsinntekter < 2,5 % som sier noe om lånekapasitet.	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Lånegjeldsandelen som andel av brutto driftsinntekter < 50/60 % som sier noe om lånekapasitet innenfor den normale driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Disposisjonsfondets størrelse som angir en buffer for uforutsette utgifter og frie midler for nye investeringer	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Investeringsbehov som angir behovet for frie midler de nærmeste årene (Basert på planlagte investeringer og forventede endringer i aldersklassene)	Høy / middels / lav	Høy / middels / lav	Synergi-gevinster

Tabell 10: Oversikt over de viktigste nøkkeltallene knyttet til kommunens økonomiske handlingsfrihet. Kilde: BDO

5.7.2. Bakgrunnsinformasjon knyttet til kommunene i Vesterålen

Per 1. september 2014 var en av kommunene i Vesterålen oppført i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

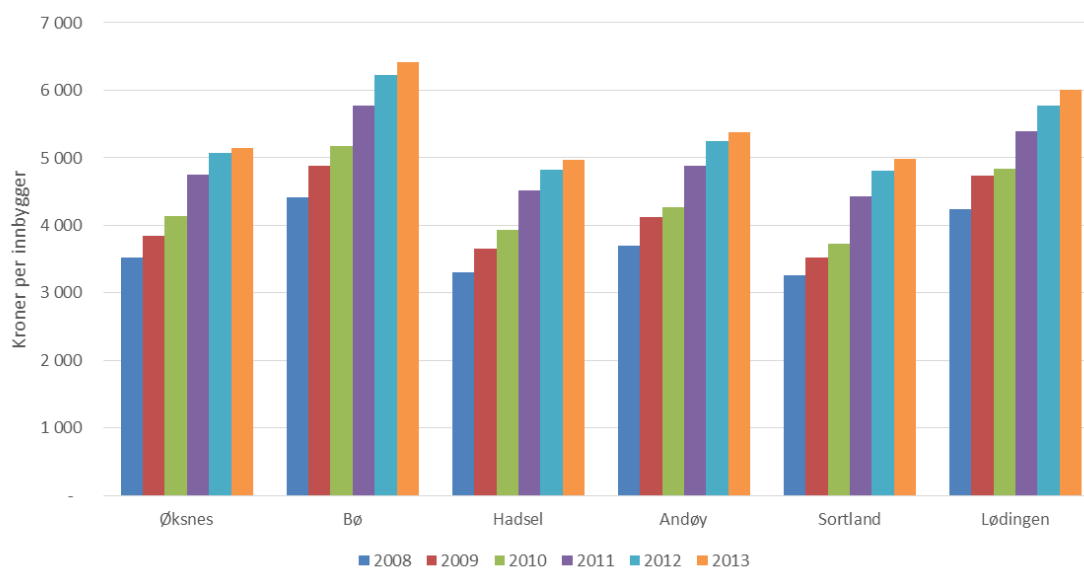
ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse hvor ett av følgende har inntruffet:

- Kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett/økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet/økonomiplanen.
- Kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt.
- Kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

De kommuner som er i ordningen må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 9: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

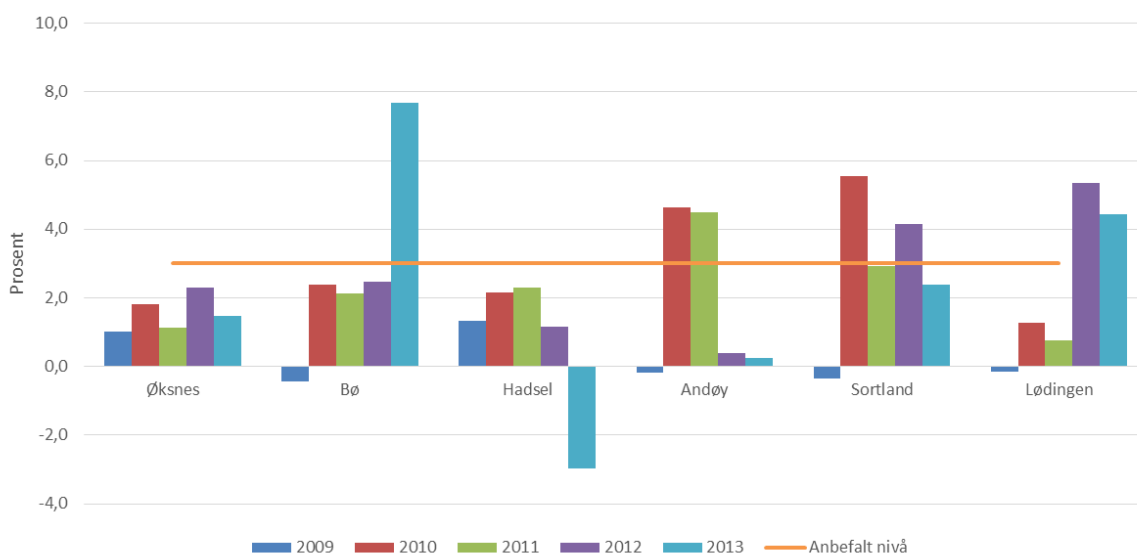
Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgås i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett blir press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og vekst og investeringsbehov.

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport³ har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

³ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Høst 2014



Figur 10: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil dersom man konverterer over til regnskapslovens standard, gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.

Som grafen viser er det forskjell mellom kommunene i regionen⁴. Enkelte kommuner hadde i 2014 et netto driftsresultat på over 3 % av brutto driftsinntekter. Det er derimot ingen kommuner som har klart å holde et stabilt resultat på 3 % over tid.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden 1,75 %⁵). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

Det er viktig å påpeke at dette ikke må forveksles med mer-/mindreforbruk (over-/underskudd). Dersom kommunen har et negativt netto driftsresultat kan dette finansieres med hjelp av tidligere avsetninger som kommunen har gjort, under forutsetning av at slike avsetninger finnes.

⁴ Bø kommune har inntektsført «Nergårdmidlene» i regnskapet for 2013.

⁵ BDO er av den oppfatning at 1,75 % trolig vil være for lavt i en periode med forventet investeringsbehov, og at man således bør styre mot et betydelig høyere resultat.

Til slutt kan det nevnes at følgende kommuner mottar følgende tilskudd ⁶ i dag:

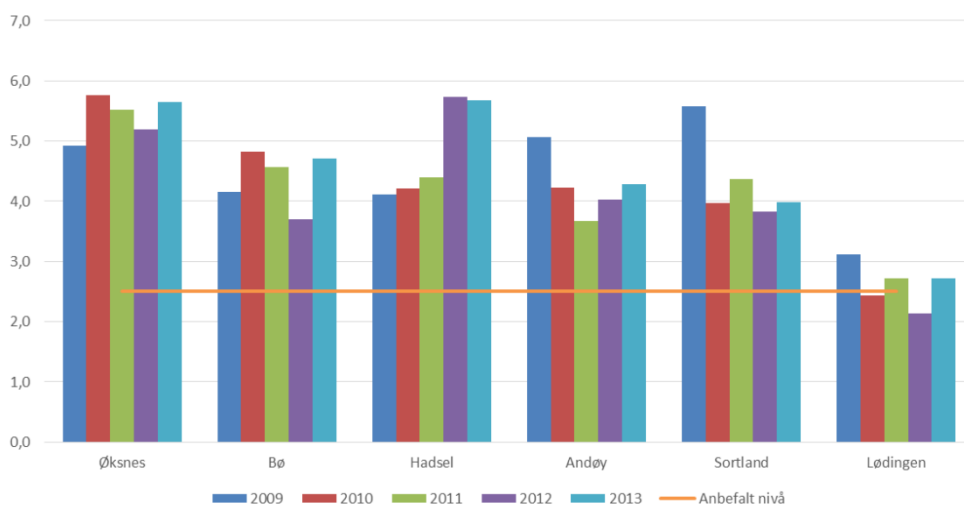
	Basistilskudd	Nord-Norge-tilskudd	Småkommune-tilskudd	Sum
LØDINGEN	12 837	3 698	5475	22 010
HADSEL	12 837	13 344	0	26 181
BØ	12 837	4 346	5475	22 658
ØKSNES	12 837	7 504	0	20 341
SORTLAND	12 837	16 662	0	29 499
ANDØY	12 837	8 213	0	21 050

Tabell 11: Ulike statlige tilskudd i 1000 kr til kommunene i Vesterålen

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå som i hovedsak er finansiert av lån, vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag på bekostning av den løpende drift og egenfinansiering av investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.



Figur 11 Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at flertallet av kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen.

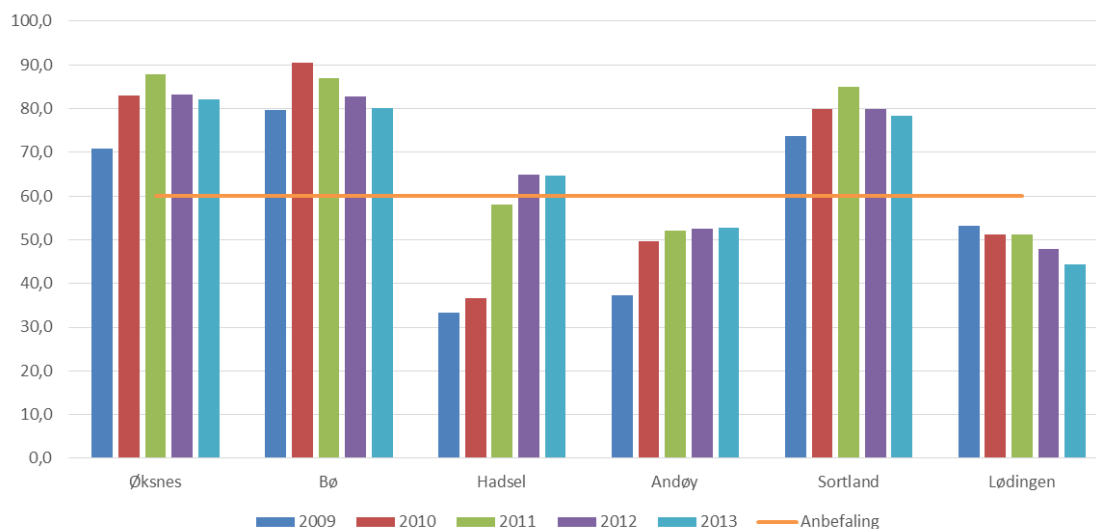
⁶ Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltaksone får dobbelt tilskudd = 11,2 millioner kroner. Tiltaksone omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms.

⁷ Det er stor variasjon i ulike miljøers anbefaling på dette området. 2,5% gjenspeiler en situasjon der kommunen har store økonomiske problemer grunnet høy gjeldsbyrde. Dette vil da kunne være en måte å styre hvor mye lån som kommunene kunne ta opp. I andre sammenhenger er det foreslått anbefalinger, f.eks. fra Fylkesmannen i Nordland, et nivå på 5 %. Vi mener 2,5 % er et sunnere nivå, og at et nivå opp mot 5 %

Samlet for alle kommunene er bildet at man bruker mer enn anbefalt av driftsinntektene til å dekke renter og avdrag.

Netto lånegjeld i % av driftsinntekter

Netto lånegjeld, det vil si langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukne lånemidler⁸.



Figur 12 Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB

Enkelte fylkesmenn har tidligere uttrykt at den langsiktige gjelden over tid ikke bør overstige 50 - 60 % av driftsinntektene. Her vil imidlertid gjeldens sammensetning spille inn; bl.a. hvor stor andel av gjelden som er knyttet til investeringer i selvkostområdet. Av grafen ser vi at flere av kommunene i regionen ligger over en slik anbefaling.

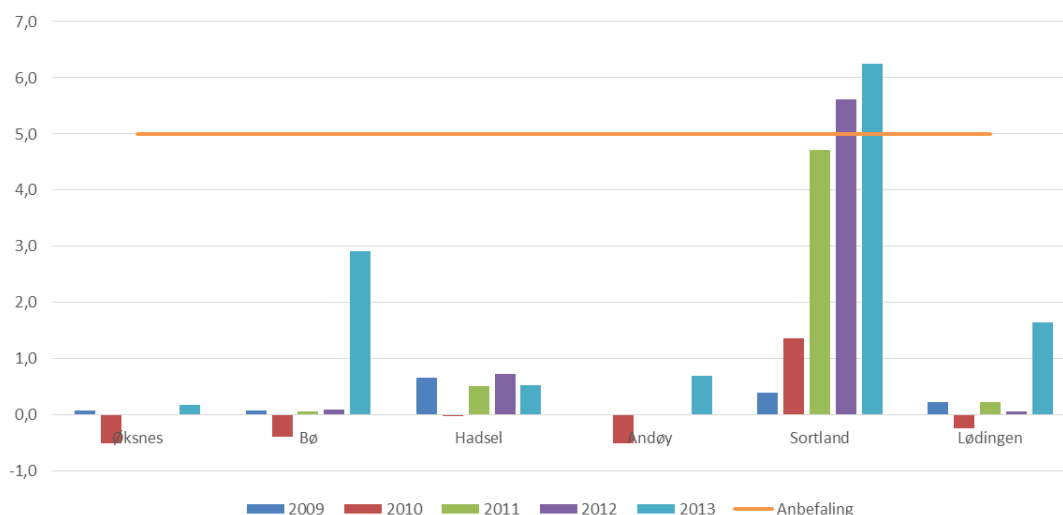
Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan sikre et økonomisk handlingsrom.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

forutsetter at kommunen har en tilstrekkelig andel på disposisjonsfond til å dekke opp for endringer i renter, og et begrenset investeringsbehov / opplåningsbehov.

⁸ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukne lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.



Figur 13: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at med unntak av Sortland har ingen av kommunene et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

Prognoser for befolkningsutviklingen og antakelser om investeringsbehov

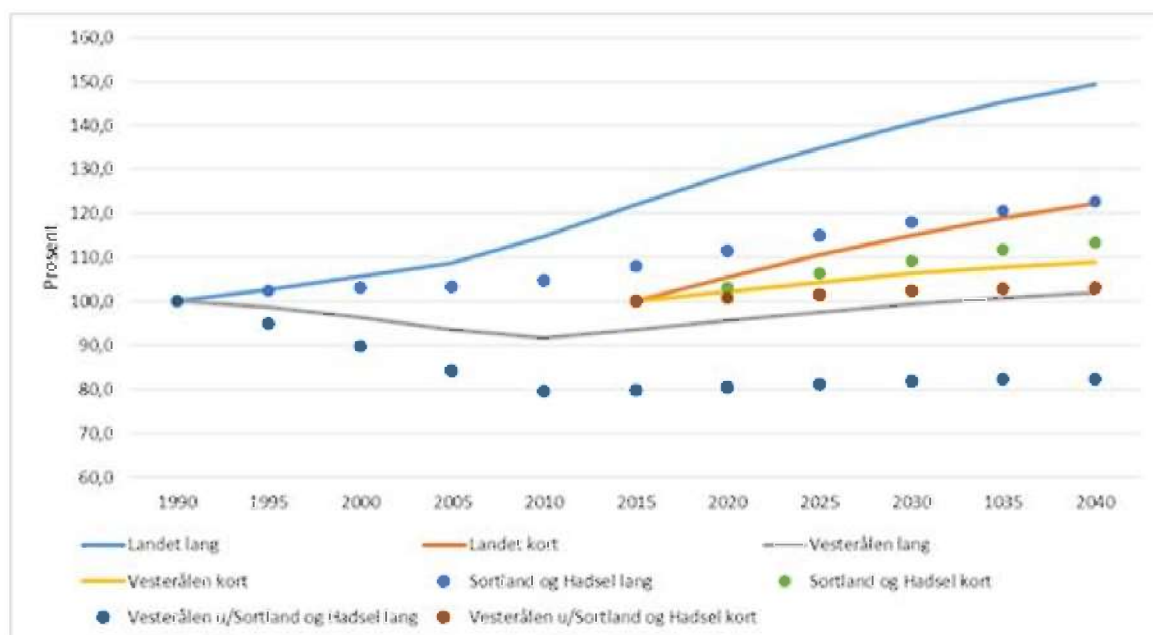
Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre.

Under har vi presentert befolkningsutviklingen i to perspektiver. Det ene som er et mer langsiktig perspektiv, dvs. at vi har tatt utgangspunkt i befolkningen i 1990 og sett på den reelle utviklingen tom 2014 og den prognostiserte utviklingen fra 2015 til 2040. Som grunnlag for den prognostiserte utviklingen har vi lagt middelalternativet til SSB til grunn.

SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- levealder (dødelighet)
- innenlandske flyttinger
- nettoinnvandring (innvandring minus utvandring).

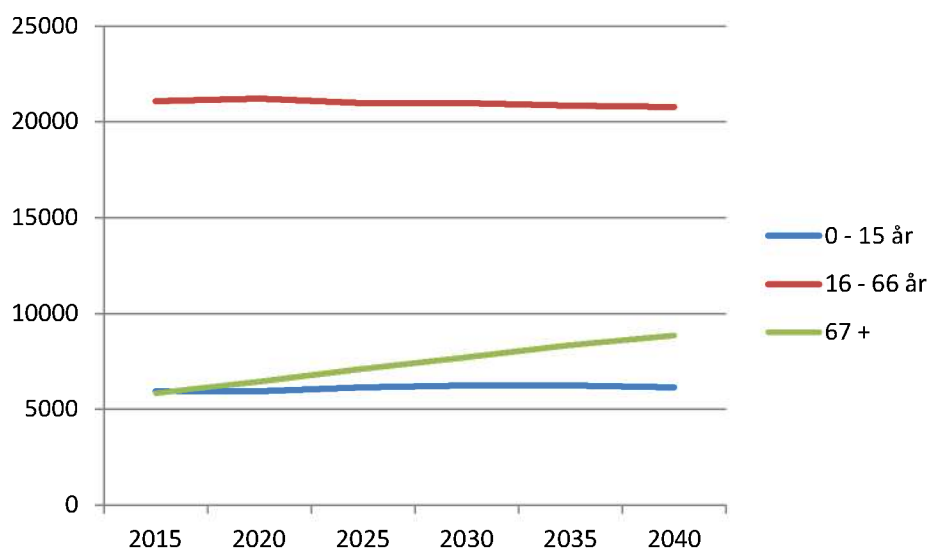
Mellomalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativ, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.



Figur 14 Befolkningsutvikling i perioden 1990 til 2040. Kilde: SSB

Grafen over viser at Vesterålen siden 1995 har hatt en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig.

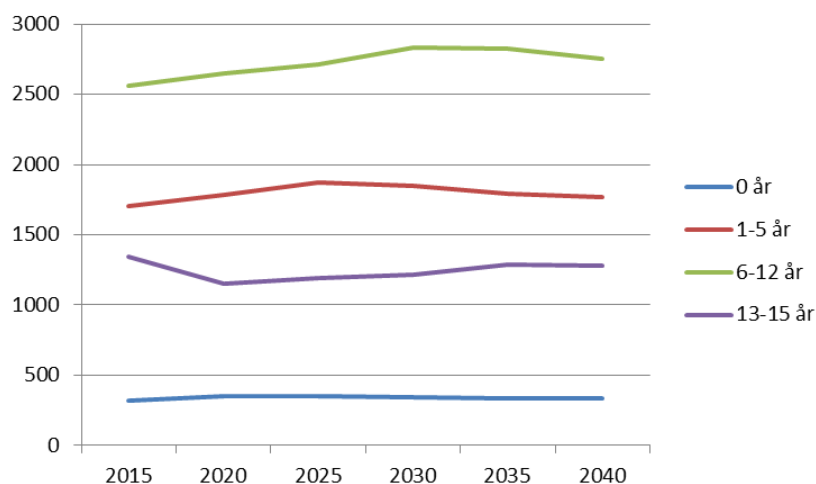
I det korte perspektivet ser vi at Vesterålen vil ha en utvikling fremover som er lavere enn det man forventer i landet for øvrig. Derimot ser vi at Sortland og Hadsel er forventet å ha en befolkningsvekst som samsvarer med landet.



Figur 15: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i ulike aldersgrupper i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB

I tabellen ovenfor ser vi utviklingen fordelt på ulike aldersgrupper for Vesterålen totalt sett frem mot 2040. Her ser vi at aldersgruppen over 67 år er forventet å ha den prosentvis største økningen.

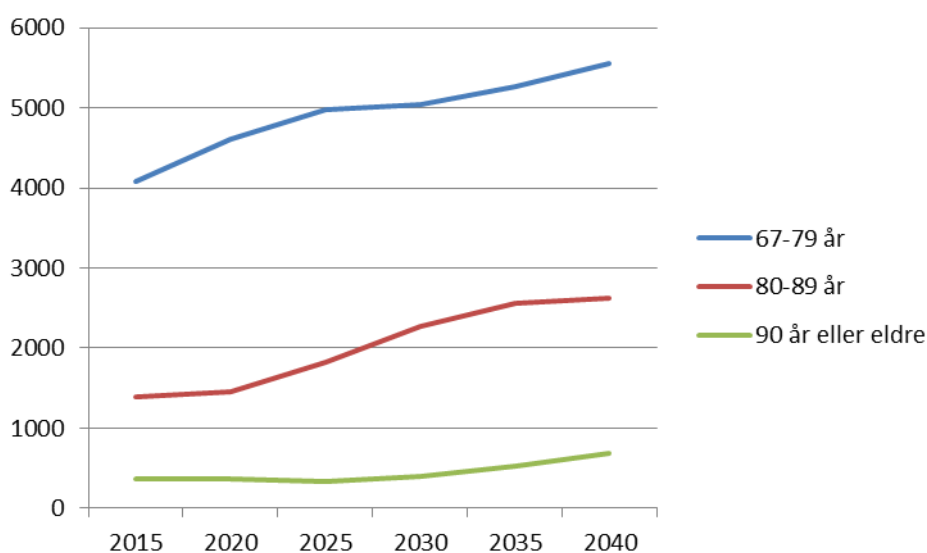
I den neste figuren har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en liten økning i aldersgruppen 6-12 år. Fødselsraten og alderen fra 1-5 år vil være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser, men det må påpekes at tallene for de aller minste er de mest usikre. For gruppen mellom 13-15 år så ser vi at det vil være en liten nedgang.



Figur 16: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 0-15 år i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB

Av grafen kan det utledes helt overordnet at kommunene i Vesterålen vil oppleve en vekst i behovet for barneskoleplasser.

Om vi derimot ser på gruppen av personer over 67 år ser vi en stor økning i andelen av personer fra 67-79 år og personer i alderen mellom 80 og 89 år.



Figur 17: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 67 år eller eldre i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB

Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Vesterålen. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en ti trinns-utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år. Dette er en gruppe som historisk sett har hatt et forholdsvis lite behov for kommunale tjenester. Den neste store endringen ser ut til å skje rundt 2020. Da skjer det et skift i utviklingstakten på antall eldre i gruppen 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester, og vil kunne gi kommunene utfordringer i forhold til å dekke det økte behovet. Den siste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer i rundt 2030.

Samlet sett vil økningen av de over 67 år gi kommunene i Vesterålen utfordringer i forhold til å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det

foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

5.7.3. Oppsummert analyse økonomi

Nedenfor har vi satt opp en samlet illustrasjon over kommunenes økonomiske situasjon, der rødt markerer at situasjonen er svak og grønn at situasjonen er innenfor anbefalt nivå.

Kommune	Nto			
	Nto driftsresultat i % av bto driftsinntekter	finansutgifter og avdrag i % av bto driftsinntekter	Nto lånegjeld i % av bto driftsinntekter	Disposisjonsfond i % av bto driftsinntekter
Øksnes	1,5	5,6	82,16	0,2
Lødingen	4,4	2,7	44,43	1,6
Andøy	0,3	4,3	52,67	0,7
Hadsel	-3,0	5,7	64,67	0,5
Sortland	2,4	4,0	78,30	6,2
Bø	7,7	4,7	80,13	2,9
Gjennomsnitt	2,2	4,5	67,1	2,0

Tabell 12: Oversikt over økonomiske nøkkeltall 2013. Kilde: Beregnet og sammenstilt av BDO basert på informasjon fra SSB.

Vi ser at gjeldssituasjonen og derav også finansutgiftene i kommunene er tyngende. Til tross for dette har flere av kommunene et tilfredsstillende netto driftsresultat. Noen av kommunene har også en tilfredsstillende buffer på disposisjonsfondet.

Nedenfor sammenstiller vi kommunenes antatte investeringsbehov, der rødt angir kommunene som har et antatt investeringsbehov høyere enn gjennomsnittet og grønn angir de som har lavere, målt ut i fra den forventede veksten i de ulike årskullene. Dette er naturligvis kun en grov indikasjon, og må sammenstilles med kommunens investeringsplaner og vedlikeholdsetterslep for å gi et korrekt bilde.

Kommune	Barnehage 1-5	Barneskole 6-12	Ungdoms-skole 13-15	Pleie-trengende 80-89	Sykehjemsbrukere 90+	Andel voksne per eldre
Øksnes	14 %	17 %	7 %	99 %	149 %	-37 %
Lødingen	11 %	17 %	5 %	59 %	73 %	-20 %
Andøy	6 %	6 %	-6 %	57 %	98 %	-30 %
Hadsel	-2 %	4 %	-4 %	92 %	94 %	-34 %
Sortland	6 %	13 %	-1 %	152 %	84 %	-43 %
Bø	-20 %	-33 %	-47 %	31 %	27 %	-39 %
Gjennomsnitt	2 %	4 %	-8 %	82 %	87 %	-34 %

Tabell 13: Oversikt over forventet demografiutvikling 2014-2040. Kilde: Beregnet og sammenstilt av BDO basert på informasjon fra SSB.

Oversikten viser at flere kommuner har vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole eller eldreomsorgen. Noen har sågar et forventet investeringsbehov innenfor alle disse områdene. I den siste kolonnen har vi beregnet hvordan andelen voksne i alderen 20-66 år per eldre 67+ forventes å utvikle seg i samme periode. Vi ser at det er en nedgang på 34 % for Vesterålen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Dette viser at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen. Et samlet Vesterålen vil

antakelig være bedre rustet til å møte disse utfordringene sammenlignet med kommunene hver for seg.

5.8. Lokaldemokratiske utfordringer

En endret kommunestruktur i form av større og mer robuste kommuner kan påvirke lokaldemokratiet. Ettersom det lokale demokratiet er selve grunnlaget for demokratiet på nasjonalt nivå er spørsmålet om hvorvidt endringer i kommunestrukturen vil påvirke lokaldemokratiet svært viktig. Ekspertutvalgets har følgende kriterier som grunnlag for å kunne vurdere hvordan en kommune skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena:

- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet
- Bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring

Ettersom aspekter rundt disse kriteriene ikke nødvendigvis er direkte kvantifiserbare vil vi vektlegge de faktorene som til en viss grad lar seg tallfeste. Dette innebærer at kapitelet hovedsakelig vil fokusere på politisk deltagelse.

5.8.1. Høy politisk deltagelse

Politisk deltagelse er definert som en handling med det formålet å påvirke en politisk beslutningsprosess (Verba, Schlozman, & Brady, 1995). En slik definisjon begrenser derfor ikke politisk deltagelse til eksempelvis valgdeltagelse, men inkluderer aktiviteter som medlemskap i parti, kampanjearbeid, medlemskap i interesseorganisasjoner osv. I tillegg finner man også mer ukonvensjonelle aktiviteter som deltagelse i demonstrasjoner, boikotter, eller underskriftskampanjer. I tillegg kan man også inkludere deltagelse i samfunnsdebatter gjennom eksempelvis sosiale medier. En slik definisjon innebærer også at man beveger seg mot den andre skoleretningen innenfor demokratiteorier, som kalles for deltakerdemokrati. Til forskjell fra konkurransedemokrati legger denne skoleretningen vekt på deltagelse mellom valg. Den tredje kategorien «deliberativt demokrati» vektlegger meningsdannelse blant folket som viktig for et velfungerende lokaldemokrati. Til forskjell fra de to andre skoleretningene innenfor demokratiteori er denne vanskelig å kvantifisere og vil derfor ikke være gjenstand for våre analyser.

Flere av aktivitetene knyttet til politisk deltagelse (med unntak av valgdeltagelse) er vanskelig å kvantifisere. Det gjør det derfor vanskelig å vurdere hvorvidt en endret kommunestruktur kan påvirke politisk deltagelse. Det er derimot enkelte generelle studier som er verdt å merke seg her. Baldersheim mfl. (2003) undersøkte forholdet mellom kommunestørrelse og en rekke samfunnsaktiviteter (ekskludert valgdeltagelse) som befolkningen deltar i (tillitsvern, aksjonsdeltagelse osv). Studien fant at det var veldig lite som tyder på at det er en sammenheng mellom samfunnsdeltagelse og kommunestørrelse. En annen studie fra 2006 som er verdt å merke seg fant en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og hyppighet av innbyggerinitiativ. Initiativretten var mer brukt i større kommuner (NOU, 2006, s. 6)

På den andre side er flere faktorer som påvirker lokalpolitisk deltagelse som det finnes tall på. Dette er eksempelvis:

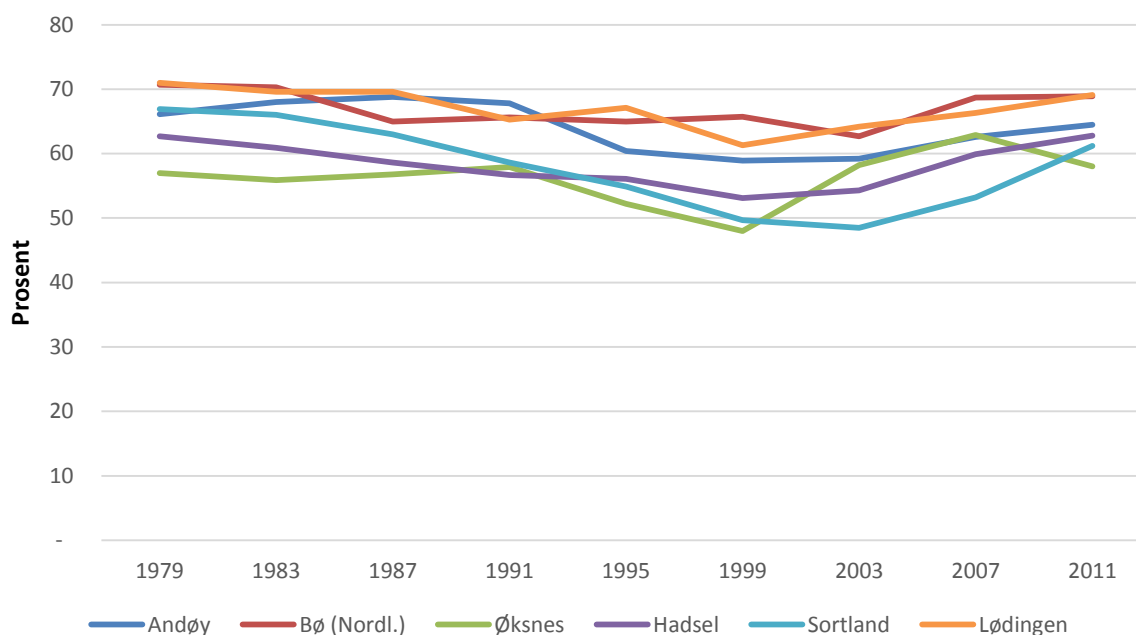
- Valgdeltagelse
- Medlemmer i interesseorganisasjoner
- Medlemmer i frivillige lag

Ved å ta utgangspunkt i disse tre variablene vil vi empirisk analysere den politiske deltagelse i Vesterålen. Disse forholdene er derimot kun en liten del av begrepet politisk deltagelse og kan derfor ikke alene brukes som et utgangspunkt for generalisering. Det er også viktig å påpeke

forskjellene mellom valgdeltagelse og medlemskap i organisasjoner og frivillige lag, hvor de to sistnevnte er mål på en aktiv deltagelse mellom valg.

Ser vi først på valgdeltagelse (direkte deltagelse) i norske kommuner totalt sett, så har valgdeltagelsen historisk sett vært høyere i mindre kommuner (Ekspertutvalget, 2014). Tall fra kommunene i Vesterålen viser også at valgdeltagelsen i de største kommunene som Sortland og Øksnes er lavere sammenlignet med resten av kommunene.

Figur 1: Valgdeltagelsen i Vesterålen fra 1979 til 2011



Kilde: SSB

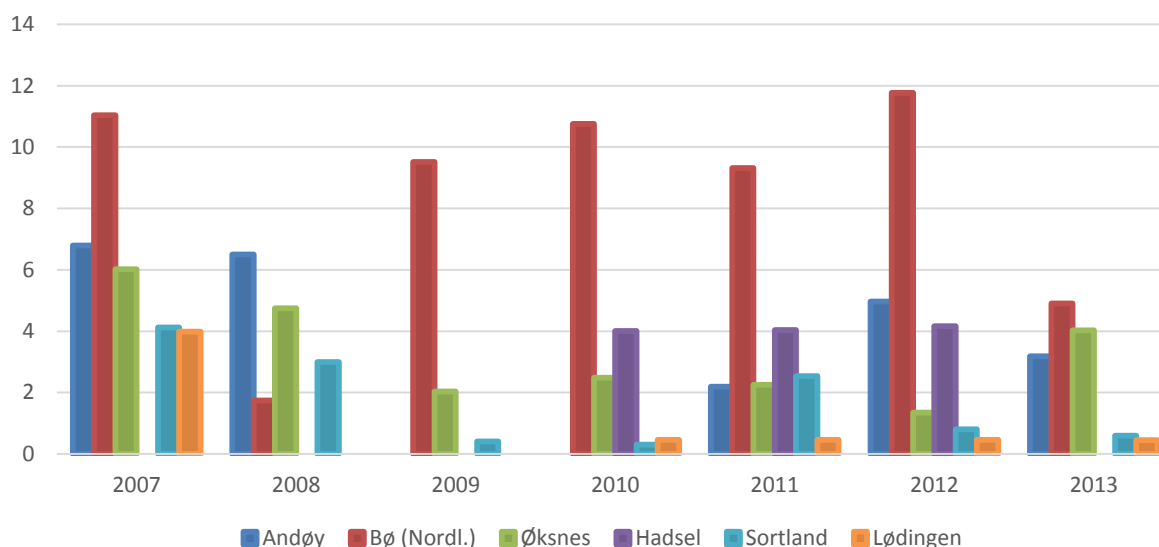
Det er likevel viktig å være klar over at det er svært mange faktorer som påvirker valgdeltagelse. Tidligere forskning viser blant annet at valgordning og antall partier som stiller til liste er viktige forklaringer på valgdeltagelse.

Det er til tross for dette lite som tyder på en klar sammenheng mellom kommestørrelse (målt som antall innbyggere) og andelen som avgir sin stemme ved kommune og fylkestingsvalg. Dette er i seg ett interessant funn, ettersom et av hovedargumentene for å beholde dagenes kommunestruktur viser til en høyere politisk deltagelse i små kommuner.

Et annet viktig aspekt innenfor lokaldemokratiet er frivillighetens rolle. Frivillighet er viktig fordi det er måte borgere aktivt kan delta i lokaldemokratiet. I tillegg spiller frivilligheten en helt sentral betydning i lokalsamfunnet, herunder er frivillighet blant annet:

- Et viktig supplement og støtte til offentlig sektor
- Utvikler lokaldemokratiet
- Skaper identitet, stedfølelse, samhold og felleskap
- Et viktig supplement i integrering
- En viktig bidragsyter til forebygging innenfor kriminalitet

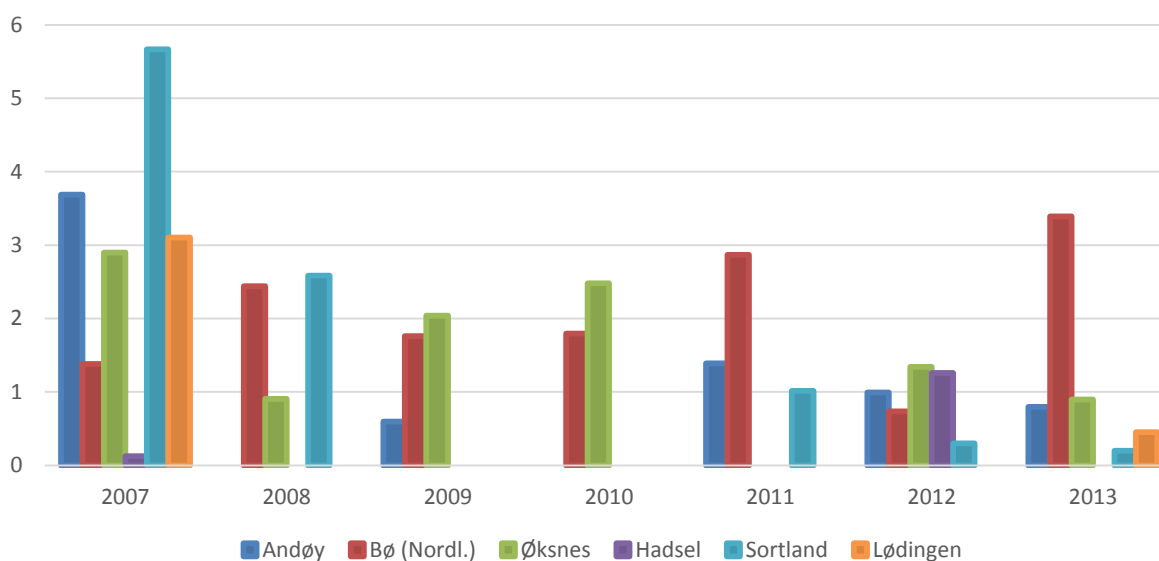
Nedenfor ser vi på tallene som omhandler frivillige organisasjoner og frivillige lag. Her er bildet det samme, og det er liten sammenheng mellom antall lag eller foreninger og kommestørrelse. Til tross for at Sortland ligger litt lavere i disse oversiktene viser ikke de resterende tallene at størrelse alene forklarer antall lag og organisasjoner.



Figur 18: Antall lag og foreninger som mottar tilskudd per 1000 innbyggere

I 2013 var det totalt 54 lag og foreninger registrert i KOSTRA-databasen som mottok tilskudd. Det totale antall lag og foreninger, inkludert de som ikke mottar tilskudd er det ikke offentlig tilgjengelig data på kommunenivå.

Figur 2: Antall frivillige ungdomsforeninger per 1000 innbyggere



Figur 19: Antall frivillige ungdomsforeninger per 1000 innbyggere

5.8.2. Oppsummering lokaldemokrati

I sum tolker vi analysene av politisk deltagelse i Vesterålen kommune dit hen at kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, ikke kan forklare nivået på politisk deltagelse i Vesterålen. Dette funnet peker i retning av at en endret kommunestruktur ikke nødvendigvis vil ha en effekt på lokalpolitisk deltagelse i Vesterålen.

5.9. Oppsummering kommunestruktur

Dagens kommuner i Vesterålen er i ulik økonomisk situasjon. Flere av kommunene har svært høy gjeldsgrad, og det er ingen av kommunene i Vesterålen som har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid. Analysene av kommunenes samlede økonomiske status viser derfor at ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste.

Til tross for at kommunene har relativt god dekningsgrad innenfor noen av de viktigste tjenesteområdene så viser analyser av befolkningsutvikling at kommunene vil ha store utfordringer knyttet til blant annet pleie- og omsorgstjenester. Våre analyser viser at alle kommunene vil ha vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole og spesielt innenfor eldreomsorgen. Noen har sågar et forventet investeringsbehov innenfor alle disse områdene. Vi ser at det er en nedgang på 34 % for Vesterålen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Dette viser at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

Analyser av næringsstrukturer viser at alle kommunene er svært avhengig av offentlig sektor. Andøy kommune er i tillegg svært avhengig av bygge- og anleggsvirksomhet, og kommuner som Hadsel og Øksnes er industri avhengige. Sortland kommune er svært avhengig av varehandel i tillegg til offentlig sektor. I tillegg har enkelte kommuner som Bø relativt liten utpendling. Det er svært få kommuner som derfor kan sies å være robuste.

Oppsummert mener vi derfor at dagens kommunestruktur ikke er egnet til å møte de utfordringene som regionen står ovenfor.

6. Økt interkommunalt samarbeid uten sammenslåing

6.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid

Den økende bruken av interkommunale samarbeid kan betraktes som en del av utviklingen mot større nettverks og samarbeid med det formål å skape mer effektive tjenester. Bakgrunnen for denne argumentasjonen kommer gjerne fra økonomisk teori kalt «economies of scale» (stordriftsfordeler) som kort fortalt dreier seg om at større virksomheter er mer effektive sammenlignet med mindre virksomheter. Dette begrunnes blant annet med en reduksjon i transaksjonskostnader som et resultat av større volum på det man produserer. En annen fordel med større enheter er at man kan bygge opp sterkere kompetanse innenfor ulike tjenesteområder.

Med blant annet dette som teoretisk utgangspunkt så har svært mange kommuner inngått i ulike former for samarbeidsordninger med det formål å skape bedre tjenester for innbyggerne. Studier av interkommunale samarbeidsformer på tvers av nordiske land har funnet at: «Utviklingen av interkommunale samarbeidskonstellasjoner er kort sagt situasjonsbetinget (Baldersheim, Haug, & Øgård, 2011, s. 23)». Studien finner også at jo mindre kommuner jo mer samarbeid på tvers av tjenesteområder (ibid). Et annet svært interessant funn denne studien gjorde var at selv om kommuner slås sammen, så vil ikke dette nødvendigvis føre til en reduksjon i antall interkommunale samarbeidsordninger. I følge studien er dette kommet tydelig frem etter kommunalreformen i Danmark i 2007 som ikke nødvendigvis førte til noen stor reduksjon i bruken av interkommunale samarbeid.

Til tross for at det er teoretiske fordeler knyttet til samarbeid om tjenesteproduksjon mellom kommuner så er det klare utfordringer knyttet til denne samarbeidsformen. Disse vil vi komme tilbake til i slutten av dette avsnittet. Først skal vi kort redegjøre for utbredelsen av interkommunale samarbeid i Vesterålen slik det er per dags dato.

6.1.1. Dagens situasjon

Gjennomgangen av interkommunale samarbeid i Vesterålen tar utgangspunkt i NIVI sin rapport om interkommunale samarbeid i Nordland fra (NIVI, 2014).

NIVI definerer interkommunalt samarbeid som følger (2013, s. 6):

- Alle formelle ordninger med en organisatorisk overbygning dvs. IKS, AS, styre etter kommunelovens § 27 og vertskommune med felles folkevalgt nemnd etter kommunelovens § 28c
- Alle formelle ordninger uten organisatorisk overbygning dvs. vertskommuneavtaler etter kommunelovens § 28b og avtale basert kjøp og salg av tjenester mellom kommunene

Sammenlignet med Trøndelag og Møre- og Romsdal finner NIVI-rapporten at det er færre nyetableringer i Nordland totalt sett. De finner heller ingen sammenheng mellom antall innbyggere og omfanget av interkommunale samarbeid. Rapporten konkluderer også med at samarbeidet om kommunale kjerneoppgaver er økende og at for tjenesteområder som administrasjon, næring, infrastruktur, helse og brann foregår det en restrukturering som går i retning av samarbeid som dekker flere regionsområder.

Det er derimot noe forskjell mellom de ulike regionene i Nordland om vi ser på antall ordninger per kommune.

Region	Antall kommuner	Snitt pr kommune
Ytre Helgeland	7	35
Ofoten	5	33
Sør-Helgeland	5	33
Salten	9	32
Lofoten	6	31
Vesterålen	6	30
Indre Helgeland	6	27
Sum	44	31

Tabell 14: Oversikt over interkommunale samarbeid i Nordland. Kilde: NIVI 2013:10

I Vesterålen er det relativt liten forskjell mellom kommunene i antall interkommunal samarbeid. Dette skyldes i følge NIVI at det meste av samarbeid foregår på interkommunalt nivå.

Vesterålen, som er utgangspunktet for det interkommunale samarbeidet i Vesterålen, består i dag av seks kommuner. Regionrådet har blant annet som målsetning å skape arenaer for samhandling, samt initiere og drive utviklingsprosjekter regionalt. Etersom regionrådet består av representanter fra alle kommunene og fungerer som ett regionalt organ, vil dette kunne endre seg ved eventuelle kommunesammenslåinger, særlig om alle kommunene bestemmer seg for å forme en ny storkommune.

Det er også former for interkommunale samarbeid som ikke nødvendigvis vil bli berørt av en ny kommunereform ettersom disse dekker ett større geografisk området i Nordland, eksempler på dette er:

- Interkommunale samarbeid om arkivtjenestene i Nordland (IKAN).
- Felles døgnbemannet nødalarmingsentral hvor 27 kommuner i Nordland deltar.
- Felles driftsassistansen i Nordre Nordland og Fylkeskommunen som skal bidra til at vannforsynings- og avløpsanlegg bygges ut og drives ut fra forskriftsmessige krav
- Felles skogbrukstjenester og SML-forvaltning i Vesterålen-Lofoten

Det er også enkelte områder hvor det er omfattende samarbeid på tvers av kommunegrensene i Nordland, men hvor ikke kommunene i Vesterålen deltar. Et eksempel på dette er felles landbrukskontor.

For flere tjenesteområder er det interkommunale samarbeid som dekker alle kommunene i regionen. Eksempler på dette er:

- Vesterålen barnevern
- Et felles interkommunalt samarbeid om avfallshåndtering i Vesterålen med navn Reno-Vest IKS
- Vesterålen kultursamarbeid
- Et felles regionalt kompetansekontor for alle kommunene i Vesterålen region.
- Et felles friluftsråd (Vesterålen friluftsråd)
- Vesterålen Reiseliv
- Fiskerisamarbeidet i Vesterålen
- Kultursamarbeidet i Vesterålen
- Musikkamarbeidet i Vesterålen
- Krisesenteret i Vesterålen

Samtidig vil det kunne være flere interkommunale samarbeid som kan tenkes å bli berørt ved mulige kommunesammenslåing innenfor noen utvalgte tjenesteområder. Noen eksempler på dette er:

- Et interkommunalt samarbeid om PP tjenester med navn PPD for Vesterålen og Lødingen. Her deltar alle kommunene i regionen med unntak av Andøy.
- Et interkommunalt samarbeid om legevaktjenester med navn Vesterålen legevakt. Denne dekker alle kommunene i Vesterålen med unntak av Lødingen. Lødingen er en del av et felles legevaktsamarbeid med Harstad og Kvæfjord.
- Et felles kraftselskap for kommunene Bø, Øksnes og Sortland.
- Et felles samarbeid om beredskap mot akutt forurensning mellom 4 kommuner i Lofoten og 5 i Vesterålen.
- Felles sekretariat for kontrollutvalgene for 5 kommuner i Nordland og 17 i Tromsø. Her deltar alle kommunene i Vesterålen med unntak av Andøy.

6.2. Muligheter for økt bruk av interkommunale samarbeid

Til tross for at vi har identifisert felles legevaktordning, barnevern og samarbeid om PP tjenester i Vesterålen, er det lite samarbeid om viktige kommunale oppgaver i Vesterålen. Dette var også en av hovedkonklusjonene i NIVI sin rapport. «Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinsk senter og andre samhandlingstjenester» (NIVI, 2014, s. 4).

I følge NIVI sin rapport er det tjenesteområder hvor det er lite samarbeid sammenlignet med andre nærliggende fylker som Trøndelag og Møre og Romsdal som er verdt å nevne:

- Voksenopplæring
- Tjenester knyttet til samhandlingsreformen
- Plan- og byggesaksbehandling
- IKT

Behovet for økt samarbeid i regionen har vært i fokus for kommunene i regionen. I 2013 sluttet alle kommunene i regionene seg til ett prosjekt som hadde som mål å utrede mulige samarbeid om kommunale tjenester. Herunder ble følgende områder utredet:

- Felles advokattjenester for Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Skatteoppkreverfunksjonene for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Samarbeid om arkivtjenester og digitalisering for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes
- Fremtidig organisering av VA-sektoren for Hadsel, Bø og Sortland
- Fremtidig felles landbruksforvaltning for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles interkommunal bedriftshelsetjeneste for Hadsel, Lødingen og Sortland
- Felles brann- og redningstjeneste for Andøya, Bø, Hadsel og Sortland
- Interkommunalt samarbeid innen Geodata for Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes
- Felles IKT-samarbeid for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes

Arbeidet med å videreføre disse utredningene ble satt på vent grunnet kommunereformen.

6.3. Utfordringer knyttet til bruk av interkommunale samarbeid

En av de største utfordringene dreier seg om at man skaper et demokratisk «underskudd» ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en annen kommune (vertskommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som

omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes det et felles interkommunalt samarbeid på arkivtjenester i Nordland fylkeskommune. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av arkivtjenester ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om, men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Vesterålen er:

- Interkommunale barneverntjeneste
- Samarbeid om legevaktordninger
- Et interkommunalt samarbeid om PP tjenester

6.4. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at det er et stort potensial for økt bruk av interkommunale samarbeidsordninger i Vesterålen. Innenfor flere viktige tjenesteområder er det et potensial for å kunne nyttiggjøre seg av stordriftsfordeler ved økt bruk av interkommunale samarbeid. Dette vil også kunne medføre med effektiv bruk av ressurser, samt redusere utgifter knyttet til administrasjon. Til tross for dette mener vi at det svært viktig at man er klar over de demokratiske utfordringene knyttet til bruk av interkommunale samarbeid.

7. Frivillige sammenslåing.

I dette kapitlet skal vi se på hvorvidt kommunene samlet i Vesterålen vil være bedre rustet til å møte de utfordringene de står overfor i årene som kommer. Her vil vi særlig fokusere på næringsstruktur, økonomisk status og behovet for tjenester. Innledningsvis vil vi derimot kort redegjøre for om kommunene i Vesterålen er knyttet sammen av regionale statsforvaltningsorganer.

7.1. Regionale tilhørigheter

I dette avsnittet tar vi for oss den regionale statsforvaltningen med mål om å avdekke hvorvidt kommunene i Vesterålen er en del av samme regionale virksomheter som staten har ansvaret for.

Den regionale staten er en samlebetegnelse på virksomheter som er delt inn på ett lavere nivå enn nasjonalt, men som utfører oppgaver innenfor en geografisk avgrenset region som er større enn det kommunale nivået. Den regionale inndelingen skal være fastsatt etter hva som er mest rasjonelt for virksomheten og de oppgavene som skal utføres. Begrepet rasjonelt tar her utgangspunkt i hva følgende prinsipper:

- Kostnadseffektivitet
- Brukerretting
- Kompetanse
- Samordning

I Norge har vi en rekke regionale virksomheter som er interessante med tanke på en ny kommunestruktur i Vesterålen. I avsnittet nedenfor gir vi en oversikt over hvilke regionale virksomheter som dekker hele regionen, og hvilket som skiller ulike kommuner i regionen. Hovedtrenden er at med unntak av Lødingen på noen områder så tilhører de fleste kommunene samme geografiske området innenfor den regionale statsforvaltningen.

Navn på virksomhet:	Spesifikasjon av organiseringen:	Enkelt kommune som ikke deltar:
Helseforetakene	Nordlandssykehuset i Vesterålen	Lødingen er tilknyttet UNN, Harstad
Politiet	Midtre Hålogaland Politidistrikt	
	Region Vesterålen	
Den norske kirke	Vesterålen Prosti	Lødingen som er en del av Ofoten Prosti
Barne-, ungdoms- og familieetaten	Region Nord	
	Fagteam Sortland	
	Familievernkontor i Vesterålen	Lødingen er tilknyttet Harstad
Fylkesnemnda for sosiale saker	Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Nordland	
Skatteetaten	Skatt nord	

Navn på virksomhet:	Spesifikasjon av organiseringen:	Enkelt kommune som ikke deltar:
Toll- og avgiftsetaten	Tollregion Midt-Norge	
Kystverket	Kystverket Nordland	
Domstolene	Vesterålen Tingrett	Lødingen er en del av Ofoten Tingrett
Kriminalomsorgen	Kriminalomsorgen region nord	
Husbanken	Region Bodø	
Jordskifteretten	Lofoten og Vesterålen jordskifterett	
Norges vassdrags- og energidirektorat	Region Nord	

Tabell 15: Oversikt over den regionale statsforvaltning i Vesterålen

Med unntak av Lødingen ser vi av gjennomgangen over at de kommunene i Vesterålen er tilknyttet samme statlige regionale virksomhet.

Nærmere om effekten av en sammenslåing for Den Norske kirke

I dag er 4 av 5 kommuner i Vesterålen ettsoknskommuner. Ved en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen, skal det i henhold til dagens lovverk opprettes et nytt kirkelig fellesråd for hele den nye storkommunen. Den mest sannsynlige modellen vil i denne sammenheng være å etablere en kirkelig administrativ enhet i forbindelse med prostesetet. Her kan man legge blant annet funksjoner som personal, økonomi og eiendomsforvaltning for kirker og gravplasser i Vesterålen. Hvordan man dekker om

Det administrative kirkelige fellesråd med arbeidsgiveransvar og de lokale menighetsrådene er ett og samme styringsorgan. Dette er en rimelig og effektiv styringsmodell.

Dersom man ikke velger en desentralisert løsning, vil en sannsynlig modell være å etablere en kirkelig administrativ enhet i forbindelse med prostesetet. Foruten arbeidsgiveransvar med tilhørende personalfunksjoner, kan det her ligge økonomifunksjoner og eiendomsforvaltning for kirker og gravplasser i Vesterålen. Videre må det avklares hvordan kirkesognene skal betjenes. Om det skal være kirkekontorer i soknene og hvilke funksjoner som skal legges lokalt.

7.2. Næringsstruktur - Er man mer robust sammen?

Ved å ta utgangspunktet i de fire forholdene som påvirker kommunens robusthet (jf. kap 5.4) og vurdere hvorvidt kommunene samlet sett er mer robust.

Ser vi på bransjespesialisering samlet ser vi at Vesterålen kommune er mer robust sammenlignet med kommunene i Vesterålen hver for seg. Man er med andre ord mindre avhengig av en spesifikk næring med unntak av offentlig sektor som fortsatt står for over 35 % av sysselsettingen i regionen.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Totalt	Andel i %
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	1147	8 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	40	0 %
10-33 Industri	1371	9 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	239	2 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	1468	10 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogn	1929	13 %
49-53 Transport og lagring	1043	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	279	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	199	1 %
64-66 Finansiering og forsikring	159	1 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	565	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	382	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	1125	7 %
85 Undervisning	1356	9 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	3542	23 %
90-99 Personlig tjenesteyting	348	2 %
00 Uoppgitt	79	1 %
Totalt	15271	100 %

Tabell 16: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring for regionen samlet 2013

Vi har sammenlignet oversikten med større og robuste kommuner som Bergen og Trondheim, og ser da at strukturen for disse er tilnærmet lik næringsstrukturen for et samlet Vesterålen. Disse kommunene kan også benyttes som et sammenligningsgrunnlag for å vurdere den næringsstrukturen som bør finnes i en robust kommune i Vesterålen:

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Bergen	Trondheim
	2013	2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	0 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	4 %	1 %
10-33 Industri	6 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	7 %	8 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	13 %
49-53 Transport og lagring	5 %	4 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	4 %	4 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	2 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	7 %	10 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	7 %	6 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	5 %
85 Undervisning	8 %	11 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	19 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	4 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %

Tabell 17: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring i Bergen og Trondheim. Kilde: SSB

Analysene av de enkelte kommunene viste at det er store variasjoner i andel utpendling. Bø hadde i 2013 en utpendlingsandel på kun 5 % og Sortland hadde en utpendlingsandel på 28 %. Samlet sett vil en ny kommune ha en utpendlingsandel på rundt 9 %.

Region	Sysselsatte		Andel utpendling av sysselsatte
	etter bosted	Utpendling	
Vesterålen	12683	1128	9 %
Ofoten	12352	1464	12 %

Tabell 18: Andel utpendling i % av sysselsatte. Kilde: SSB

Disse tallene ekskluderer pendlingen som foregår mellom kommunene. Om vi eksempelvis sammenligner med kommunene i Ofoten regionen så ser vi at Ofoten har en noe høyere andel av pendling ut av regionen.

7.3. Økonomi - kan man utnytte stordriftsfordeler?

Under har vi analyser hvordan en sammenslåing vil innvirke på behovet for kommunale tjenester innenfor en de viktigste ansvarsområdene til dagens kommuner. Analysen er gjort med utgangspunkt i tall for 2013, og som grunnlag for analysene er innrapporterte tall til ulike offentlige registre for alle kommunene i Vesterålen sammenslått. Disse tjenesteprofilanalysene er bygget opp slik at gjennomsnittet av noen utvalgte kommuner er brukt som en referanseverdi. Følgende kommuner er benyttet som sammenligningsgrunnlag:

- Bodø
- Rana
- Harstad
- Steinkjer
- Stjørdal

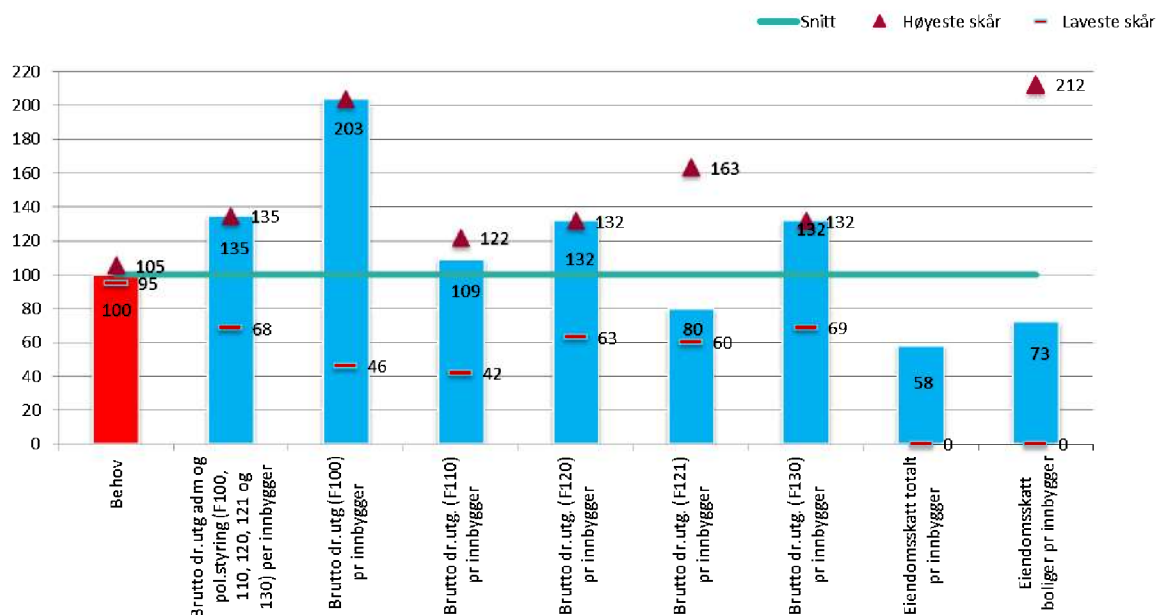
Analysemodellen benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et referansepunkt. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer lavest er presentert med den røde streken. Hvordan den kommunen som er analysert skårer i forhold til gjennomsnittet er vist ved søylene. Tjenesteprofilen er bygget opp på følgende hovedområder:

- Behov: Beregnet gjennom bruk av kostnadsnøklene fra utgiftsutjevningmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet. Synliggjort med den røde stolpen.
- Ressursinnsats: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA. Synliggjort med blå stolper.
- Dekningsgrader: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA/SSB. Synliggjort med grønne stolper.
- Resultater: Data hentet fra andre offentlige kilder. Synliggjort med gule stolper.

Til forskjell fra en ren KOSTRA-analyse forklarer tjenesteprofilanalysen behovsforskjeller mellom kommunene og den viser enkelte viktige aktivitetsparametre som forklarer utgiftsnivået. Analysen er gjort med utgangspunkt i kommunens innrapporterte tall til ulike offentlige registre, og det er vesentlig for BDO å påpeke at denne analyseformen kun angir et mulig handlingsrom på et gitt tidspunkt. Av den grunn bør det kun brukes som et grunnlag for å vurdere hvor det kan være interessant å foreta nærmere analyser.

Administrasjon og styring

Administrasjon og styring er det tjenesteområdet som dekke den politiske og administrative styringen i en kommune. I tillegg omfatter dette tjenesteområdet kommunens utgifter til kontrollutvalg, revisjon, eiendomsforvaltning og administrasjonsbygg. I analysen under er også eiendomsskatt inkludert.

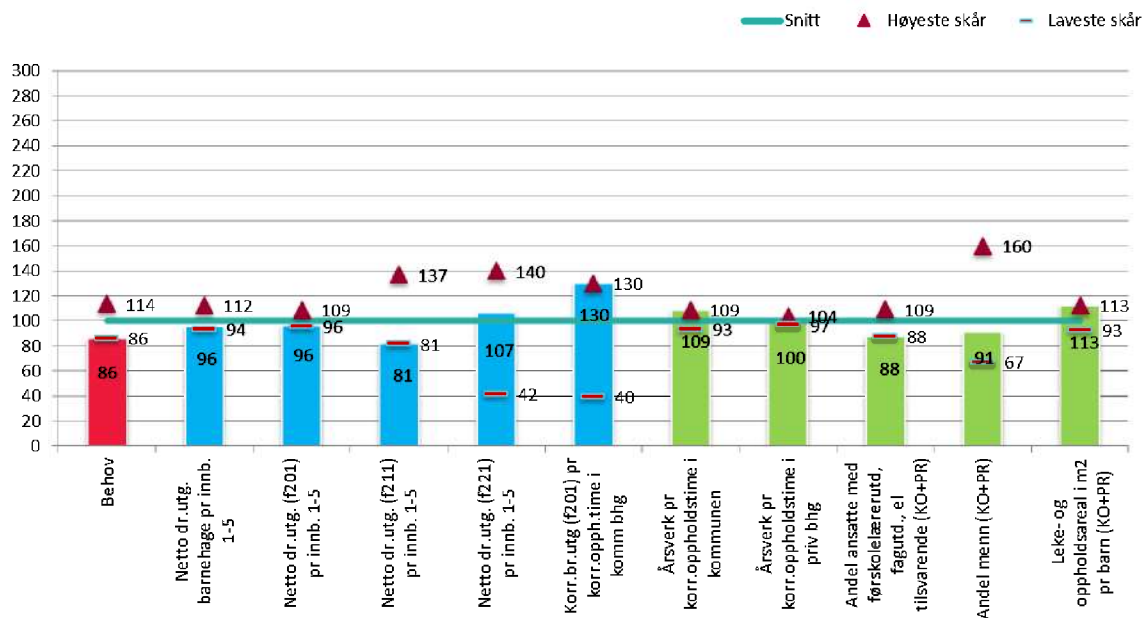


Figur 20: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA

Som vi ser av den røde søylen vil en sammenslått kommune i Vesterålen ha et beregnet behov som utgifter til dette tjenesteområdet som er på gjennomsnittet av det alle kommunene som er med i analysen har. I denne beregningen er også kompensasjonen som kommunene får for ulikhet i størrelse korrigert. Når vi derimot ser på hva Vesterålkommunene brukte på dette tjenesteområdet i 2013 ser vi at de brukte 35 % mer enn gjennomsnittet av de andre kommunene på dette området samlet sett. Dersom Vesterålkommunene hadde kommet ned på gjennomsnittet til de andre kommunene som er med i sammenligningen ville dette kunnet frigjort rundt 45 millioner kroner. BDO påpeker at dette er et beregnet beløp, der det ikke er foretatt noen avklaringer i forhold til hvordan en eventuell vesterålkommune ville organisert både det politiske og administrative arbeidet.

Tjenesteområde barnehage

Innenfor barnehageområdet tar tjenesteprofilanalysen utgangspunkt i tre områder: ordinær barnehagedrift, tilrettelagt tilbud for barn med særskilte behov og barnehagelokaler/skys. Videre er en del av tjenesteproduksjonen også synliggjort i analysen.



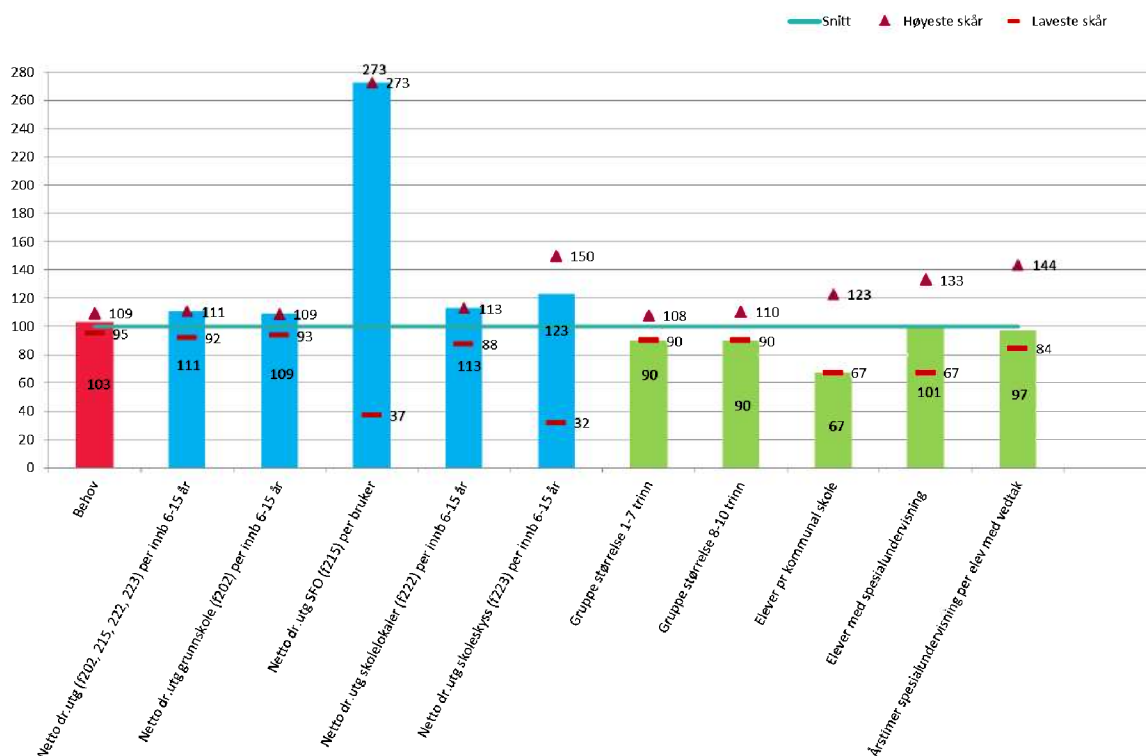
Figur 21: Tjenesteprofilanalyse tjenesteområde barnehage. Kilde: KOSTRA

Kommunene i Vesterålen vil samlet sett ha et lavere behov for barnehagetjenester enn det de andre kommunene i analysen har. Vi ser også at Vesterålkommunene har det laveste behovet for denne typen tjenester av alle kommunene som er med i analysen. Den første blå søylen viser at kommunene er den som benytter minst med ressurser på tjenester til denne aldersgruppen. Den eneste indikatoren som viser at kommunene bruker mer midler enn de andre er i forhold til barnehagelokaler og skys. De to første grønne søylene synliggjør hvor mye personellressurser som Vesterålkommunene bruker på å produsere tjenester til kommunens brukere av barnehagene. Her ser vi at kommunene i Vesterålen er de som bruker mest personalressurser per korrigert oppholdstid i de kommunale barnehagene. Korrigeringen på denne indikatoren er justering i forhold til alder og oppholdstidskategorier. Vi ser videre at de private barnehagene er på nivå med gjennomsnittet for sammenligningskommunene.

Et annet forhold som bør bemerkes er at Vesterålkommunene har lavest andel av ansatte med utdanning rettet mot barnehagedrift.

Tjenesteområde Grunnskole

Grunnskoleområdet består av ordinær drift grunnskolen, skolefritidsordning, skolelokaler og skryss.



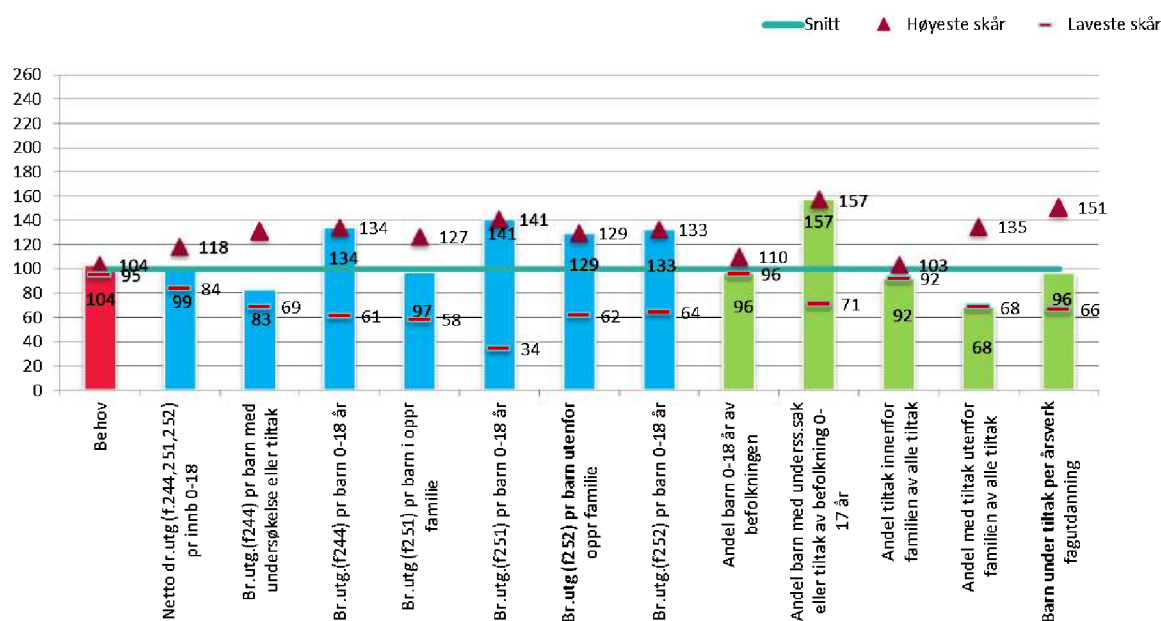
Figur 22: Tjenesteområde grunnskole. Kilde: KOSTRA

Analysen viser at på dette tjenesteområdet har kommunene et behov som ligger rett over gjennomsnittet, men at det benyttes en del mer enn gjennomsnittet. Vesterålkommunene er de som bruker mest ressurser per grunnskoleelev samlet sett. En beregning av hvor mye mer enn gjennomsnittet kommunene bruker synliggjør en forskjell på rundt 40 millioner samlet sett.

De tre første grønne indikatorene synliggjør trolig den største utfordringen som Vesterålkommunene vil ha, og den er knyttet til skolestruktur. Analysen viser at kommunen i Vesterålen har færrest elever per skolegruppe og per skole. Til sammenligning har Rana kommune 3100 elever og 15 grunnskoler. I Vesterålen er det 3800 elever i kommunale skoler og 27 skoler.

Tjenesteområde Barnevern

Dette tjenesteområdet omhandler tre deler av barnevernstjenesten; drift av selve barnevernet, tiltak for barn innenfor egen familie og tiltak for barn utenfor egen familie.

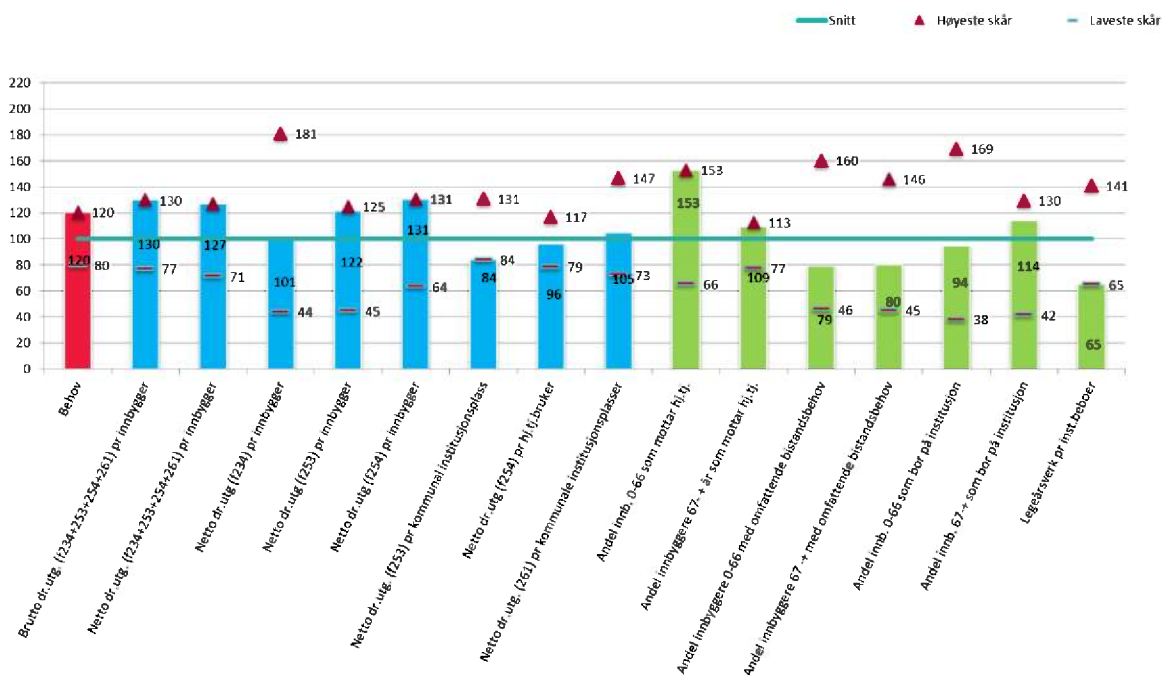


Figur 23: Tjenesteprofilanalyse av barnevernet. Kilde: KOSTRA

Grafen synliggjør at det er liten forskjell mellom kommunene i denne analysen når det gjelder behovet for barnevernstjenester. Vesterålkommunene ville vært den kommunen i sammenligningsgrunnetlaget som hadde det høyeste behovet for denne typen tjenester, men forskjellene er veldig små. Videre viser analysen at kommunene bruker helt på gjennomsnitt med de andre kommunene i forhold til tjenester innenfor dette området. Når man ser på driften av selve barnevernet per barn med undersøkelsessak eller tiltak, bruker kommunene i Vesterålen samlet sett godt under gjennomsnittet av kommunene som vi sammenligner med. Når det gjelder utgifter knyttet til tiltak per bruker utenfor egen familie så er kommunene de som bruker mest ressurser per bruker. Vesterålkommunene har også den høyeste andelen av barn i alderen 0-17 år med undersøkelsessak eller tiltak. På denne indikatoren skårer Vesterålkommunene 57 % over gjennomsnittet av det de andre kommunene som er med i sammenligningen gjør.

Tjenesteområde Pleie og omsorg

Pleie og omsorgsområder er for alle kommuner et av de største og mest kostnadskrevende områdene. Mange av kommunenes kjerneoppgaver er innenfor dette området, og det dekker aktiviseringstjenester, hjemmetjenester og institusjonstjenester for utviklingshemmede og eldre. I KOSTRA er dette tjenesteområdet lite oppdelt og det er derfor vanskelig å identifisere hvilke områder som kommunene bør analysere videre for å se om det er potensial for å hente ut effekter av en eventuell sammenslåing.



Figur 24: Tjenesteområde Pleie og omsorg. Kilde: KOSTRA

Vesterålkommunene vil, slik analysen viser, være den kommunen i sammenligningsgrunnlaget som har det største behovet for kommunale tjenester. Dagens ressursbruk innenfor disse tjenestene synliggjør at kommunene bruker utover det som er forventet gjennom utgiftsutjevningen. Forskjellen mellom den forventede ressursbruken og det som kommunene faktisk benytter utgjør nesten 50 millioner kroner.

Når vi ser på hvor mye ressurser kommunene bruker per hjemmetjenestebruker og institusjonsbeboer er dette forholdvis under gjennomsnittet, men vesterålkommunene har samlet sett mange brukere som får både hjemmetjenester og institusjonstjenester. I dette tilfellet er det dekningsgraden som er årsaken til at det benyttes mer ressurser enn forutsatt innenfor dette tjenesteområdet.

Oppsummert viser analysene at det trolig er et stort potensial til å drive en stor kommune mer effektivt enn det gjøres i dag. Dette vil selvsagt kreve mye av kommunene i forhold til å restrukturere tjeneste slik at et eventuelt potensial blir realisert.

7.4. Lokaldemokrati - hvordan ivareta nærdemokratiske arenaer?

Kommuneloven åpner for at kommuner enten kan organisere seg etter formannskapsmodellen eller etter en parlamentarisk modell. En ny storkommune i Vesterålen må derfor vurdere hvilke modell som er mest hensiktsmessig.

Per dags dato er det kun tre kommuner (Oslo, Bergen og Tromsø) som har valgt å organisere seg etter en parlamentarisk modell, hvorav alle er bykommuner. Blant fylkeskommunene er det fire (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark) som har valgt å innføre parlamentarisme.

Uavhengig av om en ny kommune vil organisere seg etter formannskapsmodellen eller en parlamentarisk modell vil kommunestyret uansett være kommunens øverste organ. Det består av folkevalgte representanter blant kommunens innbyggere og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Utover de statlige føringer som er gitt gjennom lovverket er det opp til kommunestyret selv å avgjøre i hvilken grad avgjørelsesmyndighet

skal delegeres underliggende politiske organer og til administrasjonssjefen. Under skal vi kort skissere hovedtrekkene ved de to styringsmodellene.

Formannskapsmodellen

Denne modellen er det alle kommuner i Vesterålen har per dags dato. Modellen legger til rette for at kommunene kan organisere seg på forskjellige måter ut i fra lokale behov og forutsetninger, men det er visse organ som er lovpålagte og som enhver kommune dermed må ha:

- **Kommunestyre** - fatter vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet gjelder lov eller delegeringsvedtak. Medlemmene velges blant kommunens innbyggere.
- **Formannskap** - er lovpålagt å behandle og legge frem innstilling til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Medlemmene velges blant kommunestyrets medlemmer. Ordfører og varaordfører skal velges blant formannskapets medlemmer.
- **Administrasjonsutvalg** - partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Sammensettes av representanter for kommunen som velges av kommunestyret og representanter for de ansatte.
- **Kontrollutvalg** - forestår løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Medlemmene velges av kommunestyret og minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Medlemmer av kontrollkomiteen kan ikke være medlem av kommunestyrekomiteer, andre kommunale nemder med avgjørelsesmyndighet eller være ansatt i kommunen.
- **Valgstyre** - ansvarlig for alle forberedelser og gjennomføring av valg. Velges av kommunestyret.
- **Eldreråd** - rådgivende organ som skal ha til behandling alle saker som angår levekår for eldre. Kommunestyret avgjør hvor mange medlemmer eldrerådet skal ha, men pensjonistforeninger har rett til å komme med framlegg om medlemmer til rådet. Flertallet av rådsmedlemmene skal være alderspensjonister i kommunen.
- **Råd for funksjonshemmede** - kommuner er lovpålagt å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikra åpen, bred og tilgjengelig medvirkning med saker som er særlig viktige for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kommunestyret vedtar mandat og sammensetning av rådet, men organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunen har rett til å komme med framlegg om medlemmer til rådet.

Parlamentarisk modell

I en parlamentarisk modell vil ordningen med administrasjonssjef falle bort til fordel for et kommuneråd som øverste ledelse av kommunens administrasjon. Dette kommunerådet velges av flertallet i kommunestyret og er avhengig av kontinuerlig tillit. I motsetning til formannskapsmodellen der formannskapet er valgt for hele valgperioden kan kommunestyret i en parlamentarisk modell når som helst avsette et kommuneråd om flertallet i kommunestyret krever det.

Hovedformålet med kommunal parlamentarisme er en ansvarliggjøring av politikken som føres ved at kommunerådet står ansvarlig for administrasjonen og dermed for saksutredningen ovenfor kommunestyret. Kommunerådet blir da pliktig å komme med korrekt informasjon til de folkevalgte på samme måte som administrasjonssjefen i formannskapsmodellen. Et annet viktig poeng som følger av direkte kontakt mellom politikere og administrasjon blir synliggjøringen av de politiske

alternativene i kommunen ovenfor velgerne da det er større avstand mellom partier i posisjon og opposisjon enn det er i en formannskapsmodell som er mye mer konsensusorientert.

Uavhengig av styringsmodell som velges mener vi at det er sentralt at en ny storkommune må ivareta og i tillegg, søke å forbedre det lokaldemokratiske engasjementet i alle geografiske deler av kommunen.

Helt overordnet kan man dele inn i tre lokaldemokratiske ordninger (NIBR, 2013a):

- 1) Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger
- 2) Foreningsbasert lokalutvalgsmoell (ofte kommunalt initiert)
- 3) Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler)

De to sistnevnte faller inn under kategorien nærdemokratiorgan og er i denne forbindelse mest relevant.

I tabellen nedenfor har vi kort illustrert eksempler på hvordan de to sistnevnte kategoriene kan praktiseres.

Modell	Eksempler på organisering	Funksjon:
Foreningsbasert lokalutvalgsmoell	Grendeutvalg, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Informasjon ✓ Initiativ ✓ Diskusjonsfora ✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer ✓ Fellesskaps- og identitetsskapende
Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)	Kommunedeler	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester ✓ En viss beslutningskompetanse

Tabell 19: Oversikt over to nærdemokratiske modeller. Kilde. NIBR. Bearbeidet av BDO

I et nordisk perspektiv har de største byene vært organisert med bydelsutvalg (kommunedelsutvalg) med delegert ansvar. Her finner vi blant annet Stockholm, København, Malmø, Bergen og Oslo som alle har hatt en form for delegert myndighet til bydeler som strekker seg tilbake over 20 år.

Mange av de erfaringene som er gjort i disse byene mener vi er relevante for kommunene i Vesterålen i prosessen videre. Under har vi kort redegjort for noen av viktigste erfaringene fra disse byene (NIBR 2013a):

- ✓ Det er ulike ordninger for hvor autonome bydelene kan være. Dette går blant annet på ansvar og hvor mye ressurser som er lagt ut til bydelene.
- ✓ Bydelsordninger starter ofte som rådgivende organer, men ender opp som mer autonome organer. Dette skyldes frustrasjon over at rådgivende organer ikke hadde mulighet til å påvirke beslutninger.
- ✓ Det er lite som tyder på at bydelsreformer fører til betydelige økninger i politisk deltagelse

I de nordiske landene er derimot ikke bydelsutvalg den eneste benyttede nærdemokratiske modellen. Under har vi kort redegjort for noen erfaringer som vil kunne være nyttige for kommunene i Vesterålen.

Danmark

Ulike nærdemokratiske modeller har vært etablert i Danmark etter reformen for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner. Man har eksempelvis delt nye store kommuner i geografiske områder i lokalråd. Her har befolkningen kunnet bestemme at disse rådene skulle følge gamle kommunegrenser. Det er derimot viktig å påpeke at disse lokalrådene har vist seg å hindre integrasjon i nye større kommuner (NIBR 2013a).

Finland

I Finland har nærdemokratiske ordninger vært av sentral betydning ettersom antall kommuner ble redusert fra 436 til 304 i årene 2000-2013. De finske nærdemokratiske organene kan helt overordnet deles i to kategorier. Den første kategorien er de som ikke har delegert beslutningskompetanse, men som heller fungerer som diskusjonsforum. Den andre kategorien har fått beslutningsmyndighet. For den sistnevnte kategorien er det verdt å nevne en relevant case fra Finland hvor en kommunesammenslåing medførte at et geografisk perifert område i den nye kommunen med kun litt over 1000 innbyggere ble særbehandlet og fikk relativt store beslutningsmyndigheter vedrørende skole og eldreomsorg (NIBR 2013a).

Norge

Flere norske kommuner har benyttet seg av foreningsbaserte lokalutvalg, herunder kan vi eksempelvis nevne Fredrikstad kommune som har 21 organisert lokalsamfunnsutvalg. Utvalgene har årsmøte en gang i året og medlemmene velges direkte av innbyggerne. Utvalgene fungerer som systematiske høringsorganer i saker som berører deres geografiske område. Det er ulike erfaringer knyttet til bruken av foreningsbaserte utvalg. For noen utvalg i Fredrikstad har utvalgene derimot vært viktige kontaktpunkt mellom kommunen og lokalsamfunnet (NIBR 2013a).

7.5. Oppsummering

Gjennom kapitelet har vi sett hvilken effekt det vil ha å etablere en samlet vesterålkommune. Gjennomgangen har vist at det er forhold knyttet til hvordan de forskjellige kommunene forholder seg til det regionale statlige nivået som det vil være viktig å avklare i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing. Lødingen har på flere områder en annen tilknytning enn de andre kommunene i Vesterålen.

I forhold til de økonomiske analysene så viser de at det ser ut til å være et forholdsvis stort potensial til å drive en samlet kommune mer effektivt enn kommunen hver for seg.

En ny kommune i Vesterålen kan velge mellom to hovedmodeller for organisering. Kommunen vil trolig være for liten til å innføre en parlamentarisk styringsmodell, så det mest sannsynlige alternativet vil være formannskapsmodellen. Som gjennomgangen har synliggjort finnes det, innenfor formannskapsmodellen, løsninger som kan sikre at geografiske deler av den nye kommunen fortsatt har myndighet til å bestemme over eget område. Hvilke områder som den nye kommunen velger å legge ut til en eventuell lokal beslutningsmyndighet er en vesentlig faktor å få avklart gjennom sonderingene/forhandlingene som vil skje mellom kommunene som ønsker å vurdere et alternativ med en ny kommune.

8. Anbefalinger

8.1. Innledning - Hvilke beslutningskriterier bør vektlegges

I ekspertutvalgets rapport ble det foreslått 10 kriterier for at en kommune skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Etter vår oppfatning er det nødvendig å operasjonalisere, definere og forenkle disse nærmere. Det som betyr noe for innbyggerne og næringslivet bør være førende for valg av beslutningskriterier. Kommunene bør i fellesskap bestemme seg for et sett av beslutningskriterier, og kommunene må også hver for seg ha en oppfatning av hvordan den ønsker å vekte de ulike beslutningskriteriene.

Etter vår anbefaling bør det legges særlig vekt på disse beslutningskriteriene:

1. Effekten av en sammenslåing oppleves over tid å gi trygghet for et tilgjengelig og forbedret lokalt kjernetilbud for den enkelte målgruppen, med evne til fornyelse og videreutvikling
2. Effekten av sammenslåingen oppleves å gi økt tilgang på rettferdige og effektive tjenester for rettighetstildeling
3. Effekten av sammenslåingen oppleves å gi en økt tilgang på spesialist- og beredskapstjenester
4. En næringsutvikling som gir nye og trygge arbeidsplasser skaper vekst og grunnlag for kontinuerlig fornying som igjen skaper nye næringer mv.
5. Styrket økonomisk handlingsfrihet og forutsigbarhet

8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene

Dagens kommunestruktur er etter BDOs vurdering ikke et reelt alternativ fordi den ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta de overnevnte fem beslutningskriterier. Spesielt mener vi at disse forholdene er de mest sårbare i dagens struktur, der den enkelte kommune alene:

- Har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov
- Har sårbar næringsstruktur
- Ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- Er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

En interkommunal samarbeidsmodell vil være et bedre alternativ. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Dog mener vi at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning sammenlignet med en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker kommunenes politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunenes budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må, ved en eventuell svikt i inntektene eller en der hvor det oppstår en uforutsett utgift, ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke dette inn.

En kommunesammenslåing vil etter vår vurdering være den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. Med dette viser vi til at kommunen vil komme inn under ordningen med inndelingstilskudd, kommunene som slår seg sammen har tatt et bevist valg om at de ønsker å gå fra å være ufrivillige små til å bli frivillig større. Det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing er den økonomiske handlefriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av kjernetjenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med gjennomføring av ulike tiltak knyttet til nærings- og strukturutvikling.

En større kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

- Redusert administrativt behov sett i forhold til tjenesteutførelse og ulike administrative støttefunksjoner
- Arealeffektivisering; man kan f.eks. prioritere ulike typer formålsbygg fremfor å dekke alle formål innenfor samme kommunegrenser
- Reduserte indirekte driftsutgifter som støttesystemer, innkjøp mv.
- Økt effektivitet gjennom mer hensiktsmessig struktur for en del tjenesteproduksjon ved oppheving/endring av administrative grenser
- Mer fleksibel bruk av ansatte; herunder større potensiale for mobilisering, forebygging, mv. etter behov.
- Mindre sårbarhet for sykdom, lavere vikarutgifter, mv.
- Økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsning på næringsliv og utvikling (og utviklingsstønader i ulike former fra blant annet staten, fylkesmann, EU) mv.

Videre vil man ha potensielle indirekte besparelser som kan forventes realisert på mellomlang sikt. Herunder for eksempel:

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempel aksjeselskaper og eiendom
- Mer profesjonell og effektiv bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester / kjøp fra eksterne tjenesteleverandører
- Større fagmiljøer vil forventes å gi høyere kvalitet gjennom at det blir lettere å tiltrekke og beholde kompetanse, man er mindre sårbare for sykdom, og man kan planlegge og jevne ut belastningen i kommunens oppgaveutførelse på en bedre måte enn i små kommuner.

Eksempler på områder som kan forventes å få et effektivitetsløft som følge av større fagmiljøer kan for eksempel være ingeniørtjenester, skole, økonomi, barnevern, helse, jus, arealplanlegging, offentlige innkjøp, eiendomsforvaltning, eierstyring av selskaper mv. Større miljø gir mulighet for spesialisering og bedre kvalitet for brukerne. For de ansatte vil det være mer attraktivt å arbeide i et større fagmiljø, og man vil således være bedre rustet til å tiltrekke og beholde kompetanse.

Videre vil en større kommune kunne planlegge helhetlig for hele regionens samfunnsutvikling.

8.3. En vellykket sammenslåingsprosess vil kreve bevissthet om noen særskilte temaer

8.3.1. Gjennomføring og opprettholdelse av lokale investeringer og tjenester

En utfordring kan være at enkelte små kommuner frykter at planlagte lokale investeringer ikke vil bli gjennomført ved en sammenslåing. Det finnes ulike strategier som kan bidra til at dette temaet ufarliggjøres. Én strategi kan være å avtalefeste i en intensjonsavtale at det lokale tjenestetilbudet ikke skal påvirkes negativt etter kommunesammenslåingen, og samtidig at alle finansierte / disponerte lokale investeringer i økonomiplanen i dagens kommune skal gjennomføres.

8.3.2. Lokalpolitisk engasjement

En annen utfordring med en stor kommune er at det blir færre politikere per innbygger og politisk engasjerte personer vil kunne oppleve å, i mindre grad, kunne utøve lokalpolitikk. Likedan vil innbyggerne oppleve at det blir større avstand til politikerne.

Her mener vi at det er sentralt at en ny storkommune må ivareta og i tillegg søke å forbedre det lokaldemokratiske engasjementet i alle geografiske deler av kommunen. Dette kan gjøres på ulike måter, herunder:

- Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger
- Foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)
- Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (kommunedeler)

Flere norske kommuner har benyttet seg av foreningsbaserte lokalutvalg, herunder kan vi eksempelvis nevne Fredrikstad kommune som har 21 organisert lokalsamfunnsutvalg. Utvalgene har årsmøte en gang i året og medlemmene velges direkte av innbyggerne. Utvalgene fungerer som systematiske høringsorganer i saker som berører deres geografiske område. Det er ulike erfaringer knyttet til bruken av foreningsbaserte utvalg. For noen utvalg i Fredrikstad har utvalgene derimot vært viktige kontaktpunkt mellom kommunen og lokalsamfunnet (NIBR 2013a).

8.3.3. Viktigheten av å bygge felles identitet til ny kommune

Avslutningsvis vil vi fremheve viktigheten av lokal identitet i diskusjonen rundt en ny kommunestruktur. Herunder er det to forhold som er sentrale. Det første dreier seg om opplevd tilknytting til ett område, og det andre omhandler en felles identitet med andre områder.

Her mener vi det er nødvendig å være tydelig på hva som er viktige beslutningskriterier og hva som ikke er like viktig. Dette kan bli avgjørende for sammenslåingsprosessen. Det som bør stå i sentrum for vurderingen er hva som betyr noe for innbyggere og næringsliv. Her er det viktig å heve blikket.

Det finnes ikke undersøkelser som vi er kjent med som måler innbyggernes identitetsfølelse for f.eks. kommunevåpen og kommunenavn. Dog mener vi det er relevant å drøfte om dette har en reell betydning eller ikke. Det kan være andre forhold som er viktigere; f.eks. natur, sosial status, idrettsstorheter, historiske områder og hjørnestensbedrifter. Kommunenaftet har sjelden en dyp språklig betydning, og har sjelden sammenheng med de forholdene som skaper stoltheten til stedet i dag. I seg selv er kommunenaftet kanskje derfor av mindre betydning, mens mulighetene i en sammenslått kommune vil kunne være til stede for å velge et navn som gjenspeiler den stoltheten innbyggerne og næringslivet har til stedet.

Lokalisering av kommunesenteret og ikke minst innhold i dette; herunder hvilke administrative funksjoner det skal inkludere, vil naturligvis være av betydning. Her må det utvises storhet og løsningsorientering for å få til gode beslutninger. F.eks. bør reisevei for dagens ansatte tillegges liten betydning i denne diskusjonen.

8.4. Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil vi fremheve vårt ønske med denne rapporten å kunne bidra til å rette leserens oppmerksomhet vekk fra å forsøke å beregne seg til hvorvidt det er riktig å slå seg sammen eller ikke. De økonomiske rammebetingelsene i dagens kommunestruktur, sammenlignet mot fremtidens kommunestruktur, kan ikke forventes å være til fordel for å la være å slå seg sammen. Hovedfokus for beslutningstakerne bør være å tenke offensivt på de mulighetene som finnes i en ny kommunestruktur, og hvordan utfordringene man ser kan løses ved en god sammenslåingsavtale, gode lokalpolitiske ordninger og valg av smarte løsninger som sikrer tjenestenerhet til innbyggerne og gode rammebetingelser for næringslivet i Vesterålen.

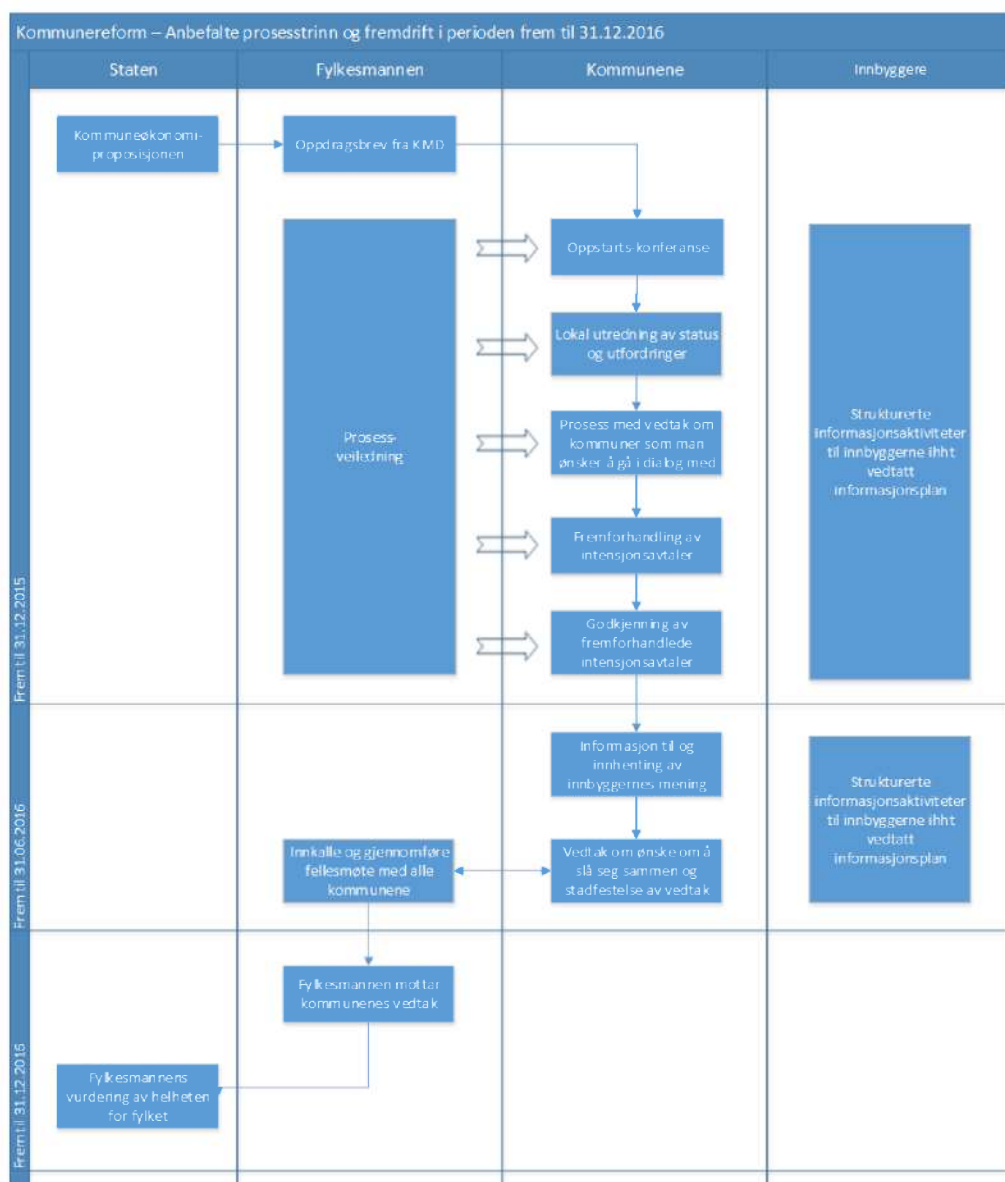
9. Forslag til lokale prosesser fram mot ny kommunereform

9.1. Innledning - Overordnet prosessbeskrivelse

Kommunereformarbeidet vil for de kommunene som deltar være en krevende prosess. Mange har sterke følelse knyttet til dagens organisering og struktur. Det er derfor viktig at kommunene bruker tiden frem til våren 2016 godt, og sikrer at arbeidet gjennomføres som en god prosess. Det vil være mange beslutninger som må fattes frem til et endelig vedtak om kommunesammenslåing, herunder:

- Vedtak om hvilken prosess som kommunene ønsker å ha
- Vedtak om hvilke alternativer som skal utredes videre
- Drøftelser av utfordringstemaer som har betydning for endelig beslutning om sammenslåing eller ikke og utforming av intensjonsavtalen
- Vedtak om inngåelse av intensjonsavtale
- Vedtak om sammenslåing

Nedenfor har vi utarbeidet en overordnet fremdriftsplan som kommunen kan benytte som et grunnlag for en lokal diskusjon om den videre prosessen.



Figur 25: Kommunereform - prosessbeskrivelse. Kilde: BDO

For å sikre at alle kommunene har en koordinert fremdrift slik at man når tidsfrister som er definert av statlige myndigheter er det viktig at det utarbeides en plan for det videre arbeidet. Denne planen bør definere noen milepæler, eksempelvis;

- når må kommunen ha avklart hvem det er aktuelt å ha sonderinger med,
- når skal sonderingene være slutført,
- når må intensjonsavtalene være klare.

I en slik plan er det viktig at man definerer hvilke roller ulike aktører i reformarbeidet skal ha. Dette er svært viktig for å sikre åpenhet i prosessen, samt at alle er kjent og innforstått med hvilke roller og oppgaver de forskjellige funksjonene har i prosessen.

9.2. Nærmere om de ulike delene av prosessen

Fylkesmannen i Nordland inviterte kommunene og regionrådene til oppstartskonferanse om kommunereformen 4. september 2014. I presentasjonen til fylkesmannen på konferansen ble det blant annet fremhevet viktigheten av å etablere god dialog med innbyggerne, organisasjoner, næringsliv, medarbeidere og tillitsvalgte. Fylkesmannen omtaler i brevet hvor viktig det er å trekke med og involvere ungdommen.

Etter at kommunene har fått utredet status og utfordringer er det lagt opp til at kommunene skal avklare hvilke kommuner det er naturlig at man innleder sonderinger med.

Kommunene vil deretter gå inn i en fase der det vil bli gjennomført sonderinger med nabokommuner, og ulike alternativer til fremtidig struktur vil bli utarbeidet og diskutert. I denne fasen er det viktig at kommunene tar seg tid til å diskutere hva det er som er målet for å slå seg sammen med andre kommuner. Dette kan være forhold som:

- Styrke fagmiljøene
- Bedre tjenestetilbud
- Etablere flere arbeidsplasser gjennom økt attraktivitet
- Øke mulighetene for gjennomslag på nasjonalt nivå

Når man nærmer seg sommeren 2015 vil det trolig være behov for å redusere antall alternativer kommunen arbeider med, ikke minst for å spisse arbeidet mot de mest sannsynlige utfallene.

I den neste fasen vil det være fokus på å beskrive hvilke effekter en sammenslåing vil ha på ulike forhold som:

- Tjenesteproduksjon
- Myndighetsutøvelse
- Samfunnsutvikling
- Demokrati
- Økonomi

Det er vesentlig at kommunene utøver stor åpenhet i denne fasen slik at det legges til rette for en opplyst debatt i kommunene. Denne fasen vil normalt ende med at man inngår intensjonsavtaler med en eller flere kommuner om en fremtidig sammenslåing. Fasen er avgjørende for hva som skal / bør reguleres i intensjonsavtalen.

Etter at det er fattet vedtak om en intensjonsavtale vil kommunen ha en viktig jobb med å legge til rette for en bred og åpen debatt i kommunen i forhold til effekter og konsekvenser av sammenslåinger i samsvar med intensjonsavtalen. Erfaringsmessig vil man i denne delen av prosessen høste gevinster av tidligere arbeid med å synliggjøre og debattere konsekvensene av de valg som skal gjøres. Det er ingen absolutt regel om innbyggerhøring, men det sies i § 10 i

Inndelingsloven at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse eller spørreundersøkelse. Om kommunen ønsker å bruke denne muligheten må kommunestyret bestemme, og om dette skal gjøres som en rådgivende folkeavstemning, spørreundersøkelse eller på annen måte, bør også avklares internt. KMD har utarbeidet et notat som beskriver ulike former for medvirkning.

Involvering er fremhevet som svært viktig i forbindelse med reformen. Det er viktig at kommunene utarbeider en informasjonsstrategi for dette arbeidet. Strategien bør blant annet avklare hvorvidt kommunene som er tilknyttet Vesterålen regionråd skal ha en strategi som er felles for kommunene. Videre bør det defineres hvilke målgrupper som kommunene ønsker å nå, samt hvilke informasjonskanaler kommunene ønsker å benytte. Under er det satt opp en liste over noen informasjonsaktiviteter som kommunene bør vurdere om de skal gjennomføre.

- folkemøter/folkehøringer
- møter med næringslivet/frivillige organisasjoner/grendelag mm
- skolemøter
- media; pressemeldinger, annonser, egen kommunereformutgave som distribueres til alle husstander i regionen
- brosjyrer/annonser
- kommunens nettsider
- sosiale medier
- ofte stilte spørsmål på regionrådets nettsider

Informasjonskanalene som er med i listen over vil i hovedsak benyttes mot hele befolkningen eller mot konkrete målgrupper. Det er også viktig å inkludere informasjon og medvirkning for egne ansatte i en slik strategi.

Basert på de råd som innbyggerne gir og den kommunale beslutningsprosessen vil politikerne i den enkelte kommune fatte vedtak om kommunesammenslåing våren 2016. Vedtaket vil deretter sendes fylkesmannen som vil oppsummere vedtakene for alle kommunene i fylket, gi sin vurdering og oversende resultatet til kommunal- og moderniseringsdepartementet for videre behandling.

9.3. Nærmere om de organisatoriske prosessene knyttet til kommunesammenslåing

De organisatoriske prosessene knyttet til kommunesammenslåing må ikke undervurderes. Mange kommuner kan tenke at den pågående prosessen er og bør være politisk styrt. Det vil imidlertid være den administrative ledelsen som skal gjennomføre selve sammenslåingen. Flere praktiske forhold bør planlegges godt, og grunnlaget legges i forhandlingene i forkant av en beslutning om sammenslåing. De prioriteringer og valg man enes om bør nedfelles i en sammenslåingsavtale, og denne bør være så god som mulig. Videre bør den beskrive hvordan sammenslåingsprosessen skal organiseres og ledes slik at sammenslåingen skal oppleves som godt gjennomført for alle involverte parter som ansatte, ledere og politikere i alle kommunene, næringslivet og innbyggerne for øvrig. Av forhold som må planlegges og organiseres er f.eks. (listen er på ingen måte ment utfyllende):

- Forankringsarbeid
- Informasjonsarbeid
- Innplassering av ledere
- Endrings- og omstillingsledelse av ansatte, herunder praktiske forhold knyttet til flytting av kontorer, sammenslåing av avdelinger, sammensmelting av kulturer/kulturutvikling, bruk av nye systemer, mv.
- Endringer i fullmaktsstrukturer og fullmaktsbestemmelser for ledere, mellomledere, stab og støttepersonell
- Harmonisering av arbeidsprosesser, kvalitetssystemer, rutiner mv.

- Harmonisering av personalbestemmelser, personalhåndbøker, kompetanseutviklingsplaner, HR-systemer mv.
- Etablering av ny arkivplan og avlevering av arkiver fra kommuner som har vært med på å etablere en ny kommune.
- Praktiske forhold rundt navneendringer på brevark, skilting, registrering, informasjon til kunder og leverandører, oppdatering av adgangssystemer, tilgangsstyring til IT-systemer, mv.
- Samkjøring av økonomi- og regnskap, herunder kontoplaner, budsjett, rapporteringsløsninger, finansreglement, anleggsoversikter, mv.
- Nye bankavtaler, og reforhandling av slike
- Endringer i systemlisenser, reforhandlinger av slike og avstemming mot totalt behov for tilganger
- Samkjøring av ulike typer fagsystemer, opplæring, integrasjoner mot andre systemer mv.
- Ny / felles eierstrategi knyttet til selskaper
- Gjennomføring av alle nødvendige juridiske formaliteter knyttet til ulike typer lovverk og bestemmelser

Dette er uten tvil krevende prosesser, og det kreves en god organisering og tydelig prosjektledelse. Politikere bør ikke være prosjektledere for en slik gjennomføringsprosess, men vil være prosjekteier. Rådmennene bør derfor delta aktivt i prosessen fra starten, og bør etter vår mening være de som får det overordnede prosjektansvaret for gjennomføringsprosessen etter at beslutningene om sammenslåing er fattet. Vi anbefaler at planleggingen av dette arbeidet starter raskt, allerede nå, og at det blant annet lages et mandat med beskrivelse i sammenslåingsavtalen / intensjonsavtalen om hvordan dette prosjektarbeidet skal organiseres og ledes.

10. Nærmere om «Utfordringsfasen»

10.1. Innledning - Fasen legger grunnlaget for en opplyst beslutningsprosess

Drøftelser av utfordringstemaer har betydning for endelig beslutning om sammenslåing eller ikke, og for utforming av intensjonsavtalens detaljerte innhold.

Vi vil i denne delen utfordre kommunene på de, etter vår vurdering, viktigste utfordringstemaene som kommunen står ovenfor i valget om kommunesammenslåing eller ikke.

Vi mener det er viktig at regionrådet og kommunens ledelse sikrer en videre prosess der fokus i debatten styres mot det som har betydning for beslutningen om kommunesammenslåing. Det gjelder å søke å belyse både hva som anses å være av vesentlig betydning for beslutningen, og avklare hva som anses å være av mindre betydning. Som bakgrunn for en slik prioritering bør det ligge noen beslutningskriterier som gir veiledning i prosessen.

I denne delen vil vi belyse utfordringstemaene og valg av beslutningskriteriene. Hvorvidt et utfordringstema faktisk vil være et relevant beslutningstema avgjøres av om utfordringstemaet tilfredsstillende kommunenes beslutningskriterier eller ikke. Valget av relevante beslutningstemaer kan dermed skjematisk beskrives slik:

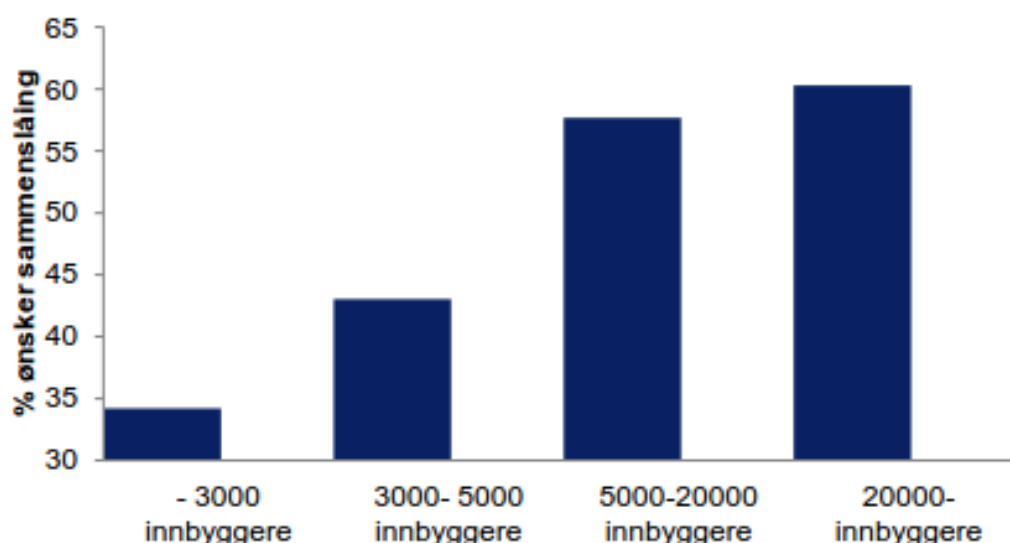


Ved å kunne besvare beslutningstemaene positivt «Ja», vil kommunene være i god posisjon til å kunne bli enige om en sammenslåing.

10.2. Utfordringstema Økonomi

Innledning - Det gjelder å heve diskusjonsnivå over enkeltkommuners økonomiske stilling

I en tidligere undersøkelse foretatt av Rune J. Sørensen⁹ hevdes det at det at de mindre kommunene er mindre villige til å slå seg sammen frivillig med større kommuner, enn motsatt:



Figur 26: Undersøkelse knyttet til innbyggeres villighet til frivillig sammenslåing. Kilde: Rune Sørensen, BI

⁹ Rune J. Sørensen, BI, i et foredrag for NHOs Årskonferanse, 5. januar 2012

Han viser videre til at oppfatningen av at innbyggerne i de mindre kommunene er mer tilfredse med tjenestene sammenlignet med innbyggerne i større kommuner skyldes at de mindre kommunene har høyere andel frie inntekter. Ved å korrigere for inntektsforskjellene viser han at tilfredsheten ikke lenger er ulik mellom mindre og større kommuner. Han konkluderer at:

- «Folk i småkommunene er mest tilfredse - noe som skyldes høye statlige overføringer, og ikke et lavt folketall.
- Det er mye samarbeid mellom kommunene - men ikke nok til å eliminere smådriftsulempene.
- Små kommuner har høye inntekter - og sammenslåing betyr at de må dele egne inntekter med mindre velstående naboer. Småkommunene takker derfor nei til frivillig fusjon.»

Selv om dette er skrevet før kommunereformen ble vedtatt, er det fremdeles trolig gyldige vurderinger mht. hva som er en av «elefantene i rommet». Kommunene må ha et åpent forhold til denne forskjellen allerede tidlig i sonderingene om sammenslåing, med en gjensidig åpen holdning om at dette kan la seg løse gjennom ulike tiltak som bør nedfelles i en intensjon om en sammenslåingsavtale. Dersom man ikke går inn i forhandlingene med en slik åpen holdning, vil det kunne bli vanskeligere å enes om en sammenslåing.

BDO har kartlagt i ulike sammenhenger hva andre kommuner mener kjennetegner hva som er en robust¹⁰ kommune. Nedenfor har vi opplistet en uprioritert liste over disse:

- ✓ Økonomisk soliditet/handlingsrom
- ✓ Tilstrekkelig mengde tjeneste
- ✓ Kvalitative og likeverdige tjenester
- ✓ Profesjonalitet i forvaltningen
- ✓ Utfordringskapasitet og utfordringsdyktighet
- ✓ Utviklingskapasitet og utviklingsdyktighet (strategi)
- ✓ Arbeidsgiver attraktivitet
- ✓ Variert næringsliv
- ✓ Arbeidskrafts attraktivitet
- ✓ Velfungerende lokaldemokrati
- ✓ Sunn alderssammensetning/demografi
- ✓ Velfungerende infrastruktur
- ✓ Vi-følelse
- ✓ Innovativitet
- ✓ Samarbeidsdyktig (med andre deler av forvaltningen)
- ✓ Godt omdømme
- ✓ Kan utføre alle lovpålagte oppgaver

Kommunene i Vesterålen bør lage en tilsvarende liste, og enes om målsettingene med sammenslåingen. På den måten bør kommunene også enes om at drøftelsene om samarbeid skal søke å få til en intensjonsavtale om en sammenslåing der disse målsettingene skal nås. Dette kan være viktigste virkemiddel for å heve diskusjonen fra den enkelte kommunes individuelle situasjon i dag.

¹⁰ I Sundvollenerklæringen står det at: «Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner». Det er besluttet at aktuelle departementer skal starte et arbeid med å kartlegge og vurdere nye oppgaver til mer robuste kommuner. Det tas sikte på at KMD fremmer en melding til Stortinget om arbeidet i vårsesjonen 2015.

Hvorfor skal en kommune med gode økonomiske rammevilkår slå seg sammen med kommuner med dårligere økonomi?

Årsaken til ulikheter i økonomiske rammer kan være flere. Uansett er det slik at alle kommuner vil måtte forvente å få nye oppgaver, noe som vil kunne øke presset på den økonomiske rammen. Likeledes vil det kunne være slik at ulike kommuner er i ulike faser, der noen er i en investeringsfase, mens andre er i en fase med mindre investeringsbehov innenfor ulike tjenester (ref. eldrebølge, barnebølge, infrastrukturutvikling mv.). Dette vil påvirke den økonomiske handlingsfriheten.

Det finnes ulike strategier som kan bidra til at dette temaet ufarliggjøres. Én strategi kan være å avtalefeste i en intensjonsavtale at det lokale tjenestetilbudet ikke skal påvirkes negativt etter kommunesammenslåingen, og samtidig at alle finansierte / disponerte lokale investeringer i økonomiplanen i dagens kommune skal gjennomføres. Det antas ikke at det vil være hindre for å foreta en slik prioritering av lokale investeringer hvis kommunestyret ønsker det og følger det opp gjennom sine årlige budsjettvedtak.

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

Er det vesentlig forskjell i handlefrihet mellom dagens kommuner?

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)

Kan ulikheten antas å være forbigående dersom dagens kommunestruktur fortsetter?

Kan ulik handlefrihet avtales tilgodesett gjennom lokale investeringer?

Det bør gjennomføres en analyse av kommunens samlede økonomiske frihet før og etter sammenslåing som en funksjon av årlig forventet netto driftsresultat, ikke-balanseførte forpliktelser (se neste avsnitt), frie fond, opplåningskapasitet, sett mot samlet investeringsbehov. En slik oversikt vil kunne vise at dette samlet sett, ikke blir verre for en sammenslått kommune enn summen av dagens kommuners situasjon.

Hvilke økonomiske forpliktelser kan påvirke økonomien i en sammenslått kommune?

Kartlegging av skjulte økonomiske forpliktelser er relevant for å bedømme en kommunes økonomiske situasjon og bør være et beslutningstema i en sammenslåingsprosess. I private virksomheter omtales slike kartleggingsprosesser ofte som due diligence¹¹. En slik due diligence bør gjennomføres i forkant av en beslutning om kommunesammenslåing. Ikke fordi man kan kreve at innbyggerne skal hefte for slike forpliktelser, men fordi det vil være viktig i forhandlingene om en intensjonsavtale knyttet til hvilke prioriteringer som skal gjelde i den sammenslåtte kommunen de første årene. Særlig vil skjulte økonomiske forpliktelser kunne være relatert til:

- Udekkede pensjonsforpliktelser
- Udekket vedlikeholdsbehov
- Udekket behovsoppfyllelse i tjenestene (opp mot lovlig minstestandard)
- Erstatningssaker
- Forpliktelser, f.eks. oppryddingskostnader i deponi, o.l.
- Selvkostfond

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

Har kommunene udekkede forpliktelser som kan antas å påvirke fellesskapets handlingsfrihet?

¹¹ Due Diligence benyttes ofte som en betegnelse på en uavhengig gjennomgang i forbindelse med en transaksjonsprosess mellom to eller flere parter. Gjennomgangen kan være finansiell, juridisk, kommersiell, mv. Det vi her referer til er en finansiell gjennomgang, der en uavhengig part vurderer den reelle økonomiske situasjonen, spesielt forpliktelser, som kommunene har, som ledd i sammenslåingsprosessen.

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)

Kan ulikheten antas å være forbigående dersom dagens kommunestruktur fortsetter?

Er det, uavhengig av kommunesammenslåing, i fellesskapets interesse at nabokommunene får ordnet sine skjulte forpliktelser?

Kan en sammenslåing medføre merkostnader?

Det kan forventes enkelte merkostnader som følge av sammenslåing; herunder spesielt økte «systemkostnader» i form av større organisatoriske miljøer, som medfører større avstand mellom toppledelse og utførende mellomledere som igjen krever kompenserende kontroller i form av tilsyn og oppfølging, investeringer i systemer, mv.

Videre kan det forventes merkostnader knyttet til selve sammenslåingen. For eksempel:

- Prosesskostnader, f.eks. bruk av konsulenter, møter, reising, fristillelse av prosjektressurser, saksomkostninger mv.
- Omstillingskostnader for håndtering av overtallige og andre omstillingstiltak
- Integrasjonskostnader (overføring til felles systemer, kulturutviklingsprosjekt, utvikling av felles rutiner, policies og kvalitetssystemer, mv.)

Slike kostnader kan være vanskelig å tallfeste i forkant av en eventuell sammenslåing. Her er det viktig å nevne at Regjeringen vil dekke engangskostnader knyttet til kostnader rundt en ny kommunestruktur. Det bør allikevel avsettes for kostnader til prosess, omstilling og integrasjon. Dog må det forventes at dette kan styres og det må forventes at sammenslåingsgevinstene blir høyere enn kostnadene. Det er viktig å ha gode beslutningsprosesser for alle tiltak som kan medføre en merkostnad i sammenslåingsprosessen, og det blir særlig viktig å styre kostnadsutviklingen.

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

Hvilke merkostnader kan forventes som følge av sammenslåingen? Er disse vesentlige?

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)(r)

Kan kommunene enes om hvordan merkostnadene skal finansieres og prioriteres?

Kan kommunene enes om hvordan sammenslåingsprosessen bør organiseres og styres?

I en sammenslåingsprosess vil det alltid være tapere og vinnere?

Dette er korrekt dersom man vurderer at resultatet blir gjennomsnittet av kommunene, men ikke korrekt dersom man antar at det er synergieffekter i en sammenslåingsprosess. En synergieffekt oppstår når den samlede ressursbruken er lavere eller den samlede kvaliteten er høyere etter en sammenslåing enn tidligere. Det legges til grunn at man i en sammenslåing får effekter som f.eks.:

- Redusert administrativt behov sett i forhold til tjenesteutførelse
- Arealeffektivisering; man kan f.eks. prioritere ulike typer formålsbygg fremfor å dekke alle formål innenfor samme kommunegrenser
- Reduserte indirekte driftsutgifter som støttesystemer, innkjøp mv.
- Økt effektivitet gjennom mer hensiktsmessig struktur for en del tjenesteproduksjon ved oppheving/endring av administrative grenser, særlig i sentrale områder med tett befolkning (for eksempel PPT, barnevern, brann og beredskap, NAV, legevakt, miljørettet helsevern, mv.).
- Mer fleksibel bruk av ansatte; herunder større potensiale for mobilisering, forebygging, mv. etter behov.
- Mindre sårbarhet for sykdom, lavere vikarutgifter, mv.

- Økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsning på næringsliv og utvikling (og utviklingsstønader i ulike former fra staten, fylkesmann, EU, mv.) mv.

Videre vil man ha potensielle indirekte besparelser som kan forventes realisert på mellomlang sikt. Herunder for eksempel:

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempel aksjeselskaper og eiendom
- Mer profesjonell og effektiv bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester / kjøp fra eksterne tjenesteleverandører
- Større fagmiljøer vil forventes å gi høyere kvalitet gjennom at det blir lettere å tiltrekke og beholde kompetanse, man er mindre sårbare for sykdom, og man kan planlegge og jevne ut belastningen i kommunens oppgaveutførelse på en bedre måte enn i små kommuner.

Eksempler på områder som kan forventes å få et effektivitetsløft som følge av større fagmiljøer kan for eksempel være ingeniørtjenester, skole, økonomi, barnevern, helse, jus, arealplanlegging, offentlige innkjøp, eiendomsforvaltning, eierstyring av selskaper mv. Større miljø gir mulighet for spesialisering og bedre kvalitet for brukerne. For de ansatte vil det være mer attraktivt å arbeide i et større fagmiljø, og man vil således være bedre rustet til å tiltrekke og beholde kompetanse.

Kommunene bør gjennomføre en SWOT-analyse knyttet til en sammenslåing. Vi har nedenfor eksemplifisert hvordan en mindre kommune i et annet tilsvarende utredningsprosjekt beskrev sine styrker og svakheter i en slik analyse:

	Styrker	Svakheter
Interne	Flerkulturell samfunn Kompetanse Nærhet mellom tilbyder og mottaker Geografisk beliggenhet Innovativt samfunn Godt oppvekstmiljø Økt folketall Godt omdømme Internasjonal profil	Få unge (demografi) Avstander Økonomi Kompetanse/kapasitet Sentralisering For stor nærhet (grendefokus) Lokaldemokrat forvitrer
Eksterne	Geografisk beliggenhet Bli flere/kjøttvekta Nye oppgaver Økonomi Ta ut utnyttet naturressurser Godt omdømme	Lokalt engasjement som suksessfaktor for lokal samfunnsutvikling/innovasjon Sentralisering Avstander
	Muligheter	Trusler

Tabell 20: Illustrasjon av en kommunes vurdering av dagens situasjon. Kilde: BDO undersøkelse

I prosessen må kommunene søke en konstruktiv dialog der styrker og muligheter fremheves, og svakheter og trusler drøftes løsningsorientert. På den måten kan kommunene diskutere hva som betyr noe for beslutningen, og søke å løse dette gjennom intensjonsavtalen om samarbeid. Derfor er det viktig å drøfte hva man lokalt opplever som et potensielt «tap».

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

Er det vesentlige forhold som antas å medføre at en kommune anser en sammenslåing som et «tap» i forhold til dagens kommunestruktur? Hvilke?

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)r

Kan disse forholdene løses gjennom avtalte tiltak i sammenslåingsavtalen? Kan man f.eks. søke å avtalefeste en garanti som skal forhindre at et slikt opplevd tap faktisk oppstår ved sammenslåingen?

10.3. Utfordringstema Tjenesters tilgjengelighet og kvalitet

Innledning - Fokus i valg av beslutningstemaer bør være det som betyr noe for innbyggerne og næringslivet i kommunene

Stortinget har lagt til grunn følgende målsettinger for en ny kommunestruktur:

- ✓ Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- ✓ Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- ✓ Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner
- ✓ Styrket lokaldemokrati

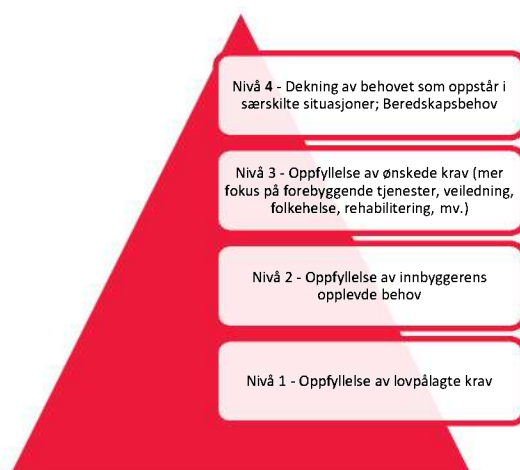
I ekspertutvalgets rapport ble det foreslått 10 kriterier for at en kommune skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Etter vår oppfatning er det nødvendig å operasjonalisere, definere og forenkle disse nærmere. Det som betyr noe for innbyggerne og næringslivet bør være førende for valg av beslutningskriterier. Kommunene bør i fellesskap bestemme seg for et sett av beslutningskriterier, og kommunene må også hver for seg ha en oppfatning av hvordan den ønsker å vekte de ulike beslutningskriteriene.

I en beslutningsprosess er det til stor hjelp om man i fellesskap beslutter såkalte «knock-out kriterier», dvs. kriterier som, når de besvares negativt, medfører et absolutt nei til sammenslåing.

I en sammenslåingsprosess må det være et sentralt tema å drøfte hvilke kvalitetskrav som skal stilles til tjenestene, og hvilke konsekvenser dette får for tjenestene som leveres innenfor dagens kommunegrenser. Det er viktig med en god og åpen dialog om dette slik at man kan få gode forventningsavklaringer og en godt formulert avtaletekst knyttet til de prioriteringer man foretar.

Kvaliteten kan f.eks. drøftes langs følgende behovsskala, der kommunene trolig befinner seg på ulike nivåer innenfor de ulike tjenestene:



Gir en kommunesammenslåing et dårligere lokalt tjenestetilbud?

Det er viktig å avgrense hva som betyr noe for innbyggerne. For enkelte kjernetjenester betyr lokal nærhet mye, mens for andre tjenester betyr effektivitet og tilgjengelighet mer enn nærhet.

Nedenfor har vi angitt eksempler på beslutningskriterier og beslutningstemaer for ulike typer av tjenester. Denne listen må kommunene selv bli enige om. Beslutningstemaene blir således avhengig av utfallet av beslutningskriteriet.

Målgruppe	Eksempel på relevante beslutningskriterier	Eksempel på relevante beslutningstemaer
Tjenester for barn	<p>Det er viktig med lokal barnehagedekning og helsestasjonsdekning?</p> <p>Det er viktig med lokal grunnskoledekning?</p> <p>Det er viktig med lokal dekning knyttet til fritidsaktiviteter (kultur og idrett)?</p>	Effekten av en sammenslåing oppleves over tid, å gi trygghet for et tilgjengelig og forbedret lokalt kjernetilbud for den enkelte målgruppen, med evne til fornyelse og videreutvikling?
Tjenester for voksne	<p>Det er viktig med lokale næringssentra for dagligvarer?¹²</p> <p>Det er viktig med lokale trygge omgivelser for barn og ungdom (reisevei, aktivitetstilbud)?</p>	
Tjenester for eldre og syke	Det er viktig med lokale omsorgstilbud og avlastningstilbud?	
Infrastrukturtenester (alle)	<p>Det er viktig med tilgang på velfungerende tjenester som vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing, veidrift og bygningsvedlikehold?</p> <p>Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?</p>	Effekten av sammenslåing oppleves å gi økt kvalitet på infrastrukturtenester?
Rettighetssikring (alle)	Det er viktig med tilgang på forvaltningstjenester som byggesaksbehandling, tildeling av omsorgstjenester, tildeling av spesialpedagogiske tjenester, barnevern?	Effekten av sammenslåingen oppleves å gi økt tilgang på rettferdige og effektive tjenester for rettighetstildeling?

¹² Christiansenutvalget fant det i sin utredning i 1992 rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget kom fram til en veiledende norm på 60 minutter som en akseptabel tilgjengelighet. Dette på bakgrunn av hva som var vanlig i mange distriktskommuner, samt at behovet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret hadde blitt mindre med årene.

Målgruppe	Eksempel på relevante beslutningskriterier	Eksempel på relevante beslutningstemaer
Tilgang på spesialist- og beredskapstjenester	<p>Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?</p> <p>Det er viktig med tilgang på:</p> <p>Kompetanse for brukere med sammensatte behov innenfor rus og psykiatri?</p> <p>Spesialpedagogiske tjenester?</p> <p>Rådgivningstjenester innenfor næring?</p> <p>Videregående skole med bredt fagtilbud?</p> <p>Sykehjemsplass for de som trenger dette?</p> <p>Beredskapstjenester i krisesituasjoner, herunder brann, redning og legevakt?</p> <p>Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?</p>	<p>Effekten av sammenslåingen oppleves å gi en økt tilgang på spesialist- og beredskapstjenester?</p>

Tabell 21: Innspill til beslutningskriterier og beslutningstemaer for vurdering av tjenesteorganisering i en sammenslått kommune. Kilde: BDO

10.4. Utfordringstema Infrastruktur og nærregionale tilknytningspunkter og næringspolitiske forhold

Er dagens kommunestruktur egnet for å sikre videreutvikling av regionen?

Realisering av mulighetene som ligger i en sammenslåing vil til en viss grad være avhengig av infrastruktur. Likeledes vil infrastruktur kunne være en katalysator for den lokale og regionale utviklingen. God infrastruktur vil tiltrekke investeringsvilje som igjen skaper sysselsetting og vekst, som igjen skaper rom for videreutvikling av tjenester og lokale levekår. NIBR skriver i en studie blant annet at «Tregheter i tilpasningen vil i kommuner med befolkningsnedgang medføre høyere kapitalkostnader per innbygger, fordi det blir færre å dele kostnadene på. Det er vanskelig å redusere realkapitalen i takt med innbyggertallet, og vedlikeholdsutgifter og driftskostnader på gamle anlegg kan være høye (NIBR, 2008, s. 66)». Kommunene i Vesterålen må derfor vurdere hvorvidt man er bedre rustet til å videreutvikle infrastruktur og næringslivet ved å slå sammen kommuner.

Tilgang på arbeidsplasser er avgjørende for bosettingsutviklingen. En næringsutvikling som gir nye og trygge arbeidsplasser skaper vekst og grunnlag for kontinuerlig fornying som igjen skaper nye næringer mv.

I ekspertutvalgets rapport er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet:

«Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette

gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet.»

Ekspertutvalget fremhever videre at:

«Næringslivet og etablerere forventer en velfungerende kommunal førstelinjetjeneste, som kan gi dem praktiske råd, veiledning og informasjon om blant annet støtteordninger, kurs og hvem som kan hjelpe dem videre. Rolleavklaring og etablering av samarbeidsrutiner har vært viktige betingelser for å få til «én dør». I mange fylker er dette formalisert gjennom samarbeidsavtaler mellom blant annet IN¹³ og kommunene.»

Ekspertutvalget oppsummerer kommunenes ulike roller innenfor nærings- og samfunnsutvikling slik:

- «Arealplanmyndighet - tilrettelegging av arealer gjennom kommuneplan og reguleringsplan.
- Forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet - bruksendringer, skjenkeløyver, byggetillatelser etc.
- Investering i næringsrettet infrastruktur - næringsarealer, bredbånd etc.
- Veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere - bl.a. førstelinjetjeneste for bedrifter.
- Forskriftsfestet saksforberedende rolle ved søknader om bygdeutvikling - uttale seg til Innovasjon Norge.
- Tildele tilskudd til bedrifter innenfor EØS-regelverket om bagatellmessig støtte. Det er ikke en lovpålagt oppgave å gi tilskudd. I hvilken grad kommunene har midler til dette, avhenger av om de har kraftfond, næringsfond (KNF) eller egne avsatte midler.»

Ekspertutvalget konkluderer med følgende:

1. «Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune. Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing. Det eneste unntaket fra dette kriteriet er Oslo tettsted, som kommenteres under.
2. Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport) bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.»

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

Er dagens kommunestruktur utilstrekkelig for å sikre nødvendig investeringsvilje, effektiv og samordnet planlegging og gode beslutninger som et funksjonelt avgrenset samfunnsutviklingsområde?

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)

¹³ Innovasjon Norge

Vil en sammenslått kommune være bedre egnet til å planlegge og utvikle regionen som et funksjonelt avgrenset samfunnsutviklingsområde?

Vil dette være viktig for å sikre arbeidsplasser for fremtidens innbyggere, herunder å tiltrekke nye næringer og utvikle eksisterende næringer i regionen?

Vil en sammenslått kommune legge bedre til rette for en sunnere bosettingsstruktur med trygge nærmiljøer og mindre press på boligbyggingen i sentrum?

10.5. Utfordringstema demokratiske forhold

Hvordan påvirkes den politiske styringen og kontrollen, herunder politikeres muligheter og begrensninger ifht. å engasjere seg i nærpolitiske saker av en kommunesammenslåing?

Ekspertutvalget påpeker i sin rapport blant annet at:

«Erfaringene fra Danmark viser at det vil være viktig for både staten og kommunene å ha oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser en omfattende kommunereform vil kunne ha for kommunene som lokaldemokratisk arena. Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte. Det kan på den ene siden være en fordel, fordi for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer også i politikken. Men for innbyggernes tilgjengelighet til sine folkevalgte kan det være negativt. Forskningsresultater fra Danmark viser nettopp at kommunereformen har gjort at innbyggerne har svakere forståelse av lokalpolitikken og er mindre villige til å ta på seg verv. Forskningsresultatene viser også at innbyggerne har noe lavere tillit til lokalpolitikernes lydhørhet. Lokalpolitikere i større kommuner opplever at sakene er mer kompliserte og at mer makt er flyttet til administrasjonen.»

Om man derimot ser på oppslutningen ved det seneste kommunevalget i Danmark som ble avholdt i 2013 ser vi en annen utvikling. Valgdeltagelsen gikk betraktelig opp sammenlignet med foregående valg. Det er derfor for tidlig å konkludere med effektene av den danske kommunereformen på lokaldemokratiet.

Ekspertutvalget fremholder videre at:

«Ved sammenslåing av to eller flere kommuner skal en ny kommune utvikles. Organisasjoner skal smelte sammen, tjenestetilbudet skal videreutvikles og nye planer og strategier skal legges. I denne prosessen er det viktig at kommunene, og etter hvert den nye kommunen, diskuterer hvordan lokaldemokratiet skal fungere i den nye kommunen.

Hvordan skal folkevalgte organer organiseres og hvilken rolle skal de ha? Hvordan skal det legges til rette for innbyggernes deltakelse og medvirkning i lokaldemokratiet? Hvilke nye lokaldemokratiske ordninger kan etableres for å vitalisere og opprettholde et aktivt lokaldemokrati? Hva er mulighetene for nærdemokrati i den nye kommunen?»

Det forventes at departementet vil utvikle en lokaldemokrativeileder i forbindelse med kommunereformen. Veilederen vil gå i dybden på ulike muligheter for kommunedelsutvalg, både formelle og uformelle, men også handle om andre og nye måter å involvere innbyggerne på. Veiledningsmateriellet vil bli publisert fortløpende¹⁴.

Aktuelle temaer som bør drøftes knyttet til demokratiske forhold er:

- Styrket lokaldemokrati
- Organisering av den politiske styringsstrukturen

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy>

- Nærdemokratiske ordninger
- Medvirkning og involvering

I rapporten - Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing¹⁵ - er det listet opp en rekke spørsmål kommunene kan stille seg. Det er nødvendig å operasjonalisere disse spørsmålene, da en rekke av spørsmålene best egner seg når man skal velge praktiske løsninger på senere tidspunkt, mens noen av spørsmålene er av større betydning å drøfte i forkant av en sammenslåing. Formålet vil være å sikre at man er enige og ikke minst trygge på at de demokratiske utfordringene lar seg løse:

- Hvordan er utviklingen innen valgdeltakelsen og det lokalpolitiske engasjementet? Hvilke tiltak kan være aktuelle for å vitalisere lokalpolitikken i dag, hvilke virkemidler kan være aktuelle, og hva kreves for å ta i bruk disse?
- Hva er de største lokalpolitiske styringsutfordringene i en sammenslått modell?
- I hvilken grad kan en kommunesammenslåing bidra til mer helhetlig og direkte politisk styring av utviklingen i regionen?
- En kommunesammenslåing vil gi færre kommunestyrerepresentanter og lavere politisk representasjon. Hvilke alternative deltakelsesformer vil være aktuelle for å sikre og videreutvikle det lokalpolitiske engasjementet i en sammenslått kommune?
- I hvilken grad er det aktuelt med kommunedelsutvalg og hva slags myndighet og oppgaver kan delegeres til disse?

Vi i BDO mener at det er avgjørende at kommunene diskuterer løsninger for å ivareta og øke det lokaldemokratiske engasjementet i Vesterålen i en kommunesammenslåingsprosess.

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

*Er det svakheter ved dagens politiske engasjement, kompetanse eller påvirkningsmuligheter?
Er det styrker ved dagens politiske struktur som fryktes svekket ved en kommunesammenslåing?*

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)r

*Kan politikken i en sammenslått modell forbedre dagens svakheter og bevare dagens styrker?
Kan en sammenslått kommunemodell gi muligheter for å utøve en bedre politikk for fellesskapet i regionen?*

10.6. Utfordringstema Identitet

Avstander fra yttergrensen til nærmeste naturlige kommunesenter og identitet (følelser av å høre sammen)

BDO har i andre tilsvarende utredninger kartlagt hva kommunene mener er avgjørende for identiteten til en kommune. Nedenfor har vi opplistet en uprioritert liste over disse:

- Kommunnavn
- Kommunevåpen
- Sikre lokal og sentral «vi-følelse»
- Lokalisering av kommunens sentrum
- Identitet til ny storkommune

Det finnes en rekke indikatorer på en sterk identitet, herunder f.eks. utbredelse av lokalavis, interesse for toppidrettslag på tvers av kommunegrensene i en region, mv.

¹⁵ Bent Aslak Brandtzæg, Telemarksforskning, TF-notat nr. 35/2014

Ekspertutvalget mener at spørsmålet om lokal identitet er svært sentralt i diskusjonen rundt en ny kommunestruktur. Herunder er det to forhold som ekspertutvalget trekker frem som sentralt. Det første dreier seg om opplevd tilknytting til ett område, og det andre omhandler en felles identitet med andre områder. Ekspertutvalget viser til undersøkelser som finner at innbyggernes identitet er ofte sterkere knyttet til området de bor i, herunder byen eller bygda sammenlignet med kommunen (Delrapport 2014).

Særlig innenfor utfordringstemaet identitet mener vi det er nødvendig å være tydelig på hva som er viktige beslutningskriterier og hva som ikke er like viktig. Dette kan bli avgjørende for sammenslåingsprosessen. Det som bør stå i sentrum for vurderingen er hva som betyr noe for innbyggere og næringsliv. Her er det viktig å heve blikket. Det finnes ikke undersøkelser som vi er kjent med som måler innbyggernes identitetsfølelse for f.eks. kommunevåpen og kommunenavn. Dog mener vi det er relevant å drøfte om dette har en reell betydning eller ikke. Det kan være andre forhold som er viktigere; f.eks. natur, sosial status, idrettsstørheter, historiske områder og hjørnestensbedrifter. Kommunenaftet har sjelden en dyp språklig betydning, og har sjelden sammenheng med de forholdene som skaper stoltheten til stedet i dag. I seg selv er kommunenaftet kanskje derfor av mindre betydning, mens et mulighetene i en sammenslått kommune vil kunne være til stede for å velge et navn som gjenspeiler den stoltheten innbyggerne og næringslivet har til stedet.

Lokalisering av kommunesenteret og ikke minst innhold i dette; herunder hvilke administrative funksjoner det skal inkludere, vil naturligvis være av betydning. Her må det utvises storhet og løsningsorientering for å få til gode beslutninger. F.eks. bør reisevei for dagens ansatte tillegges liten betydning i denne diskusjonen.

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)

Hvilke identitetsbærere er særlig viktig i dagens kommunestruktur? Er det fare for at disse svekkes i en sammenslått kommune?

Eksempel på relevant(e) beslutningstema(e)

Hvilke identitetsbærere er viktig å beholde lokalt og hvilke er viktig for en samlet region? Finnes det tiltak som kan sikre at dette blir ivaretatt ved en sammenslåing?



2015

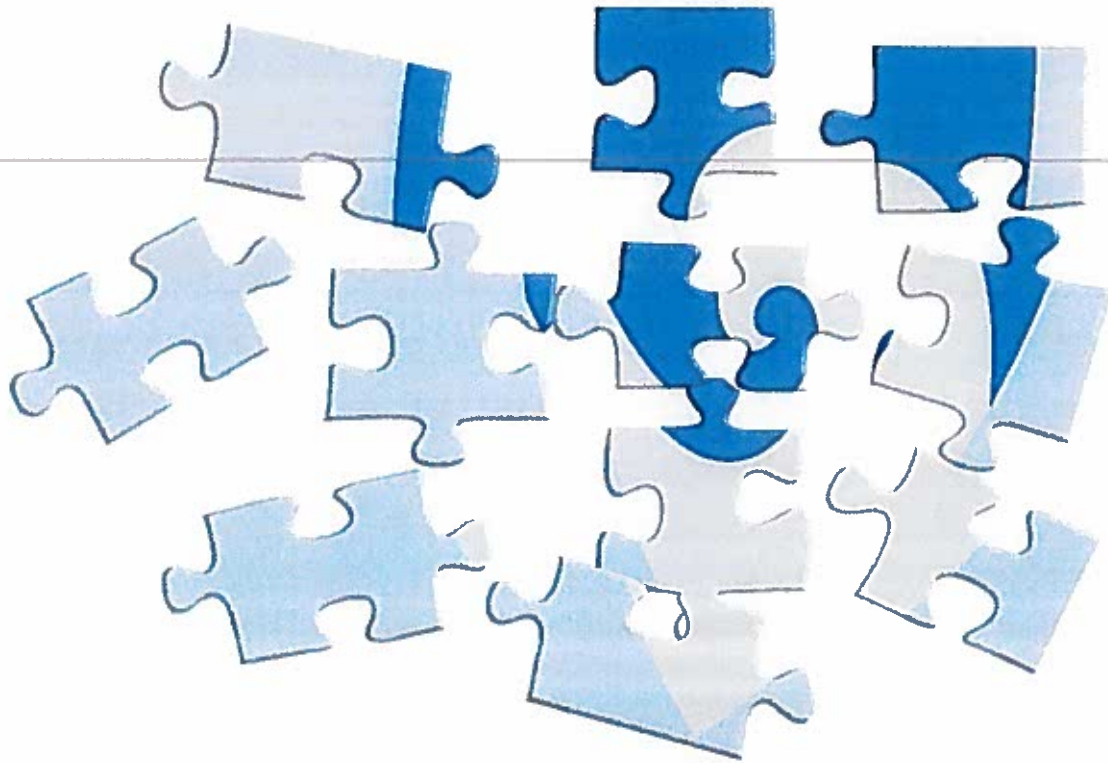
Kommunereformen i Andøy

Folkemøte Andenes

8. juni kl. 18.00 – 20.30 i idrettshallen

Folkemøte Dverberg

9. juni kl. 18.00 – 20.30 i Dverberg samfunnshus



1. Hvorfor kommunereform?

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform...

Stortinget har sluttet seg til disse overordnede målene for reformen:

- *Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne*
- *Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*
- *Styrket lokaldemokrati*

Reformen tar sikte på å sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver, gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Halvparten av dagens 428 kommuner er kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Regjeringen mener at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse.

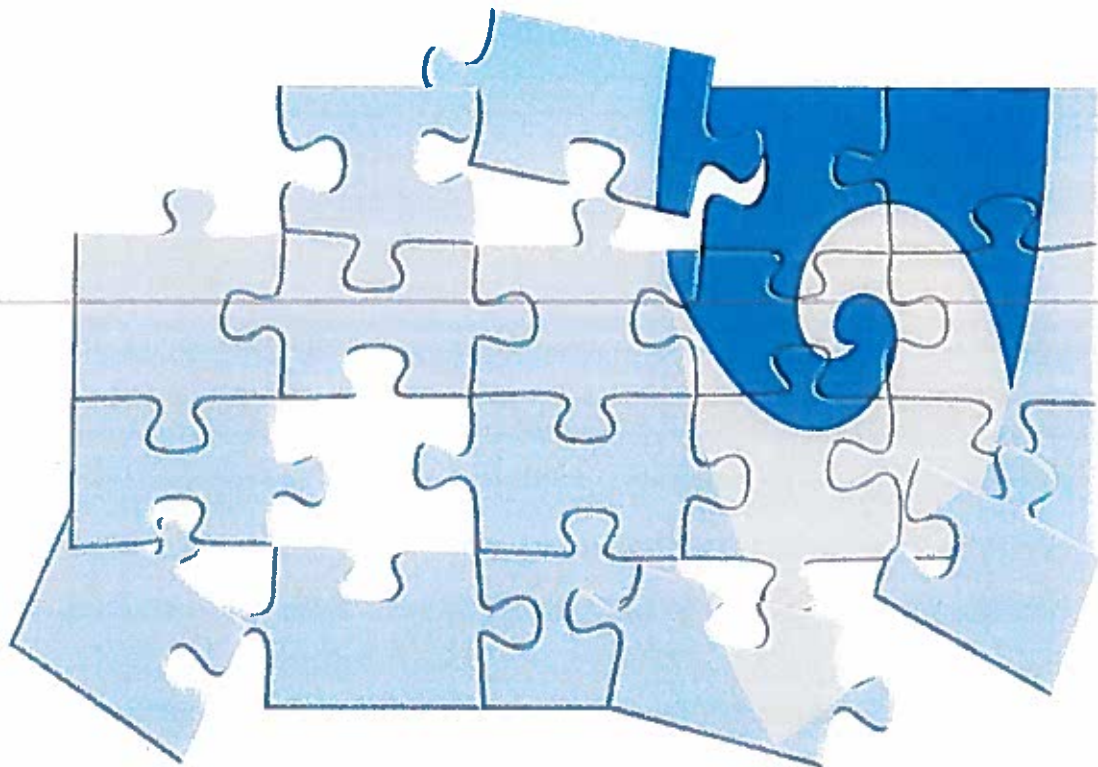
Det er fra sentralt hold lagt opp til to løp i kommunereformprosessen. Det første løpet er for de kommunene som tar en endelig beslutning høsten 2015, mens resten må ta stilling senest våren 2016.

Alle kommunene må ta stilling til spørsmålet om sammenslåing eller ikke, og må derfor ha en prosess fram mot en endelig beslutning.

Ekspertutvalgets 10 kriterier

Ekspertutvalget for kommunereformen har satt opp ti kriterier kommunene må vurdere i prosessen.

1. **Tilstrekkelig kapasitet**
2. **Relevant kompetanse**
3. **Tilstrekkelig distanse**
4. **Effektiv tjenesteproduksjon**
5. **Økonomisk soliditet**
6. **Valgfrihet**
7. **Funksjonelle samfunnsutviklingsområder**
8. **Høy politisk deltakelse**
9. **Lokal politisk styring**
10. **Lokal identitet**



2. Kommunereform - prosessen i Andøy

Kommunestyret vedtok i 2013 tilslutning til en regional faktabasert utredning som skulle beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslutning i Vesterålen. Rapporten (kalt BDO-rapporten) var ferdig vinteren 2015 og er sendt alle Vesterålskommunene som grunnlag i den videre prosessen.

Kommunestyret godkjente i slutten av mars foreløpig skisse til prosess i forbindelse med reformen i Andøy.

Dette er planlagt så langt:

- **Folkemøter: Andenes 8. juni (18.00 – 20.30) og Dverberg 9. juni (18.00 – 20.30)**
- **Utredning (juni – august)**
- **Politisk behandling (august)**
– beslutning om veien videre
- **Utredning/prosess**
- **Folkeavstemning (våren 2016)**
- **Politisk behandling – endelig vedtak (juni 2016)**

Hovedhensikten med folkemøtene i juni er å få innspill fra innbyggere i Andøy, for å få et bedre grunnlag for den beslutningen kommunestyret skal ta i august om veien videre (hva skal utredes videre fram mot en endelig beslutning neste vår).

I juni neste år skal kommunestyret ta stilling til om Andøy skal slå seg sammen med andre kommuner eller ikke.

Det vil bli lagt opp til gruppearbeid i folkemøtene, for å sikre at mange får mulighet til å formidle sine tanker og meninger om framtida for Andøy kommune. Det er særlig viktig å høre hva ungdom tenker om dette. Derfor vil spesielt ungdomsrådet, ungdomsklubbene og elevrådene ved Andenes og Risøyhamn skole bli oppfordret til å motivere ungdom til å komme på folkemøtene.

Innspill fra folkemøtene vil – sammen med blant annet BDO-rapporten – danne grunnlaget for rådmannens utredning til kommunestyret i august.

3. BDO-rapporten – sammendrag

Konsulentfirmaet BDO har på oppdrag fra Vesterålen Regionråd gjennomført en utredning som ser på fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

BDO mener dagens kommunestruktur ikke er et reelt alternativ fordi Vesterålskommunene ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å løse utfordringene.

BDO vurderer en interkommunal samarbeidsmodell som et bedre alternativ enn dagens kommunestruktur. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Likevel mener BDO at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning sammenlignet med en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker kommunens politiske og administrative ledelses direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunens budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke inn inntektsvikt og/eller uforutsette utgifter.

BDO vurderer en kommunesammenslåing som den beste løsningen. Dette vil samsvare med intensjonen i Stortingsvedtak og Ekspertutvalgets anbefalinger. Det er derfor naturlig å tro at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. I følge BDO vil det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing være den økonomiske handlingsfriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av kjernejenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med gjennomføring av ulike tiltak knyttet til nærings- og strukturutvikling.

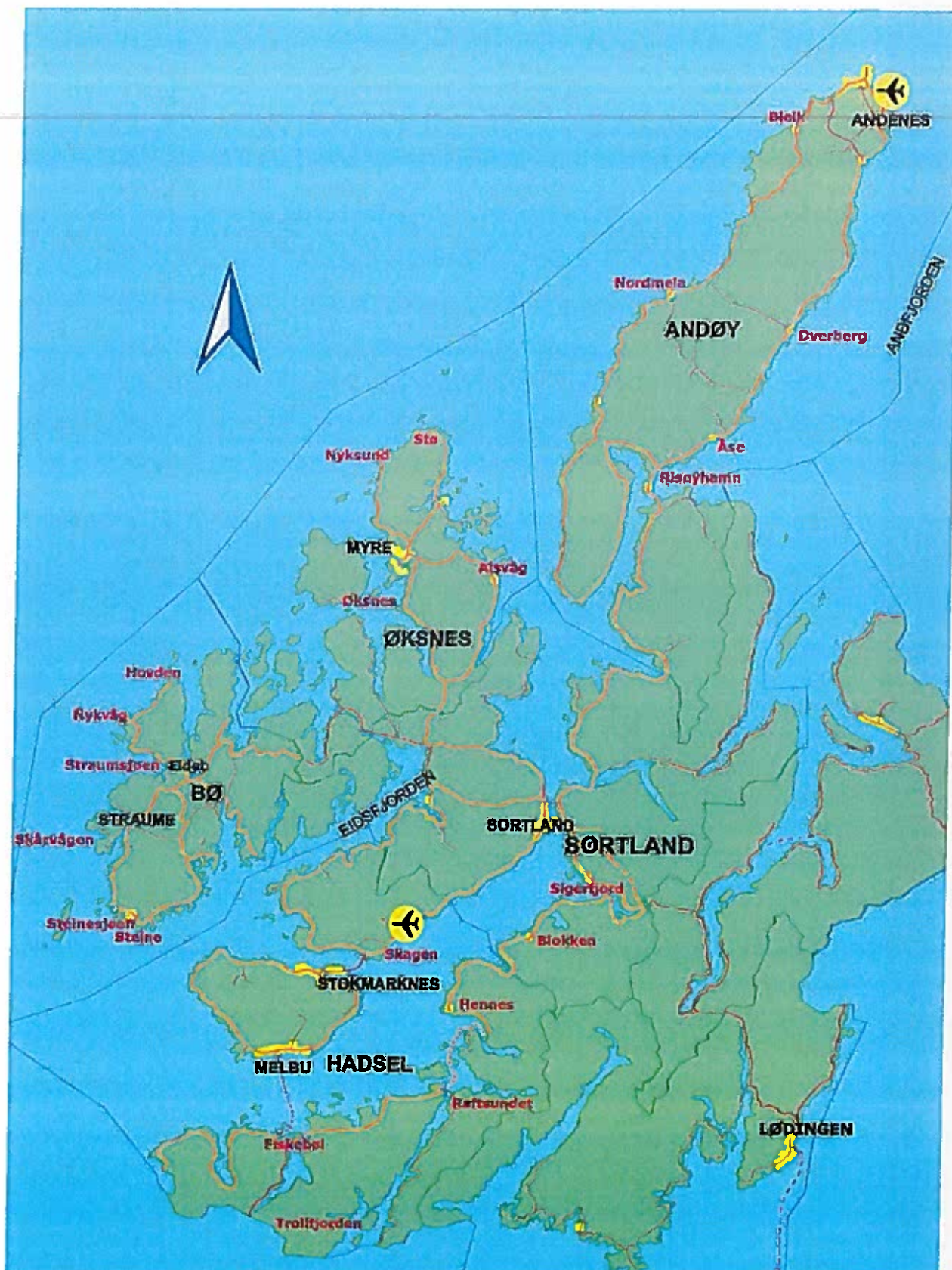
Videre peker BDO på at en sammenslått kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet

- redusert administrativt behov
- arealeffektivisering
- økt effektivitet
- mer fleksibel bruk av ansatte
- mindre sårbarhet for sykdom og lavere vikarutgifter
- økonomisk potensial som utløses i form av mer mål
- rettet satsing på næringsliv og utvikling



4. BDO om dagens situasjon og utviklingstrekk

- Vesterålen har siden 1995 hatt en svakere befolkningsutvikling enn landet forøvrig. Regionen har imidlertid hatt en positiv utvikling fra 2010 til 2014. Dette er knyttet til økning i netto innvandring.



Regionen har netto pendling ut av regionen, noe som innebærer at det er flere som bor i regionen enn antall arbeidsplasser i regionen.

Regionen er preget av lav arbeidsledighet. Tall fra SSB viser en ledighet på 3% for de siste 5 år.

Oversikt over forventet demografiutvikling i perioden 2014 – 2040 viser en nedgang på 34% for antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister (samlet for Vesterålen). Dette viser at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

Kommunene i Vesterålen har ulik økonomisk handlefrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlefrihet gjennom lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig å sette av midler til fremtidige investeringer eller til uforutsette utgifter. Andre har liten/ingen økonomisk handlefrihet.



Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er den delen av "reservene" som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten. Med unntak av Sortland har ingen av kommunene i Vesterålen et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere uforutsette økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

BDO oppsummerer slik:

- Dagens kommuner i Vesterålen er i ulik økonomisk situasjon. Flere av kommunene har svært høy gjeldsgrad, og det er ingen av kommunene i Vesterålen som har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid. Analysene av kommunenes økonomiske status viser at ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste.
- Alle kommunene vil ha vesentlige investeringsbehov, enten innenfor barnehager, skole og spesielt innenfor eldreomsorgen.
- Analyser av befolkningsutviklingen viser at kommunene vil ha store utfordringer knyttet til pleie- og omsorgstjenester, fordi det ikke vil bli mange nok voksne i arbeid sett i forhold til antall pensjonister.
- Alle kommunene er svært avhengig av offentlig sektor. Andøy er i tillegg svært avhengig av bygge- og anleggsvirksomhet, og Hadsel og Oksnes er industriavhengige. Sortland er svært avhengig av varehandel i tillegg til offentlig sektor.

4. Kommunereformen - økonomiske virkemidler

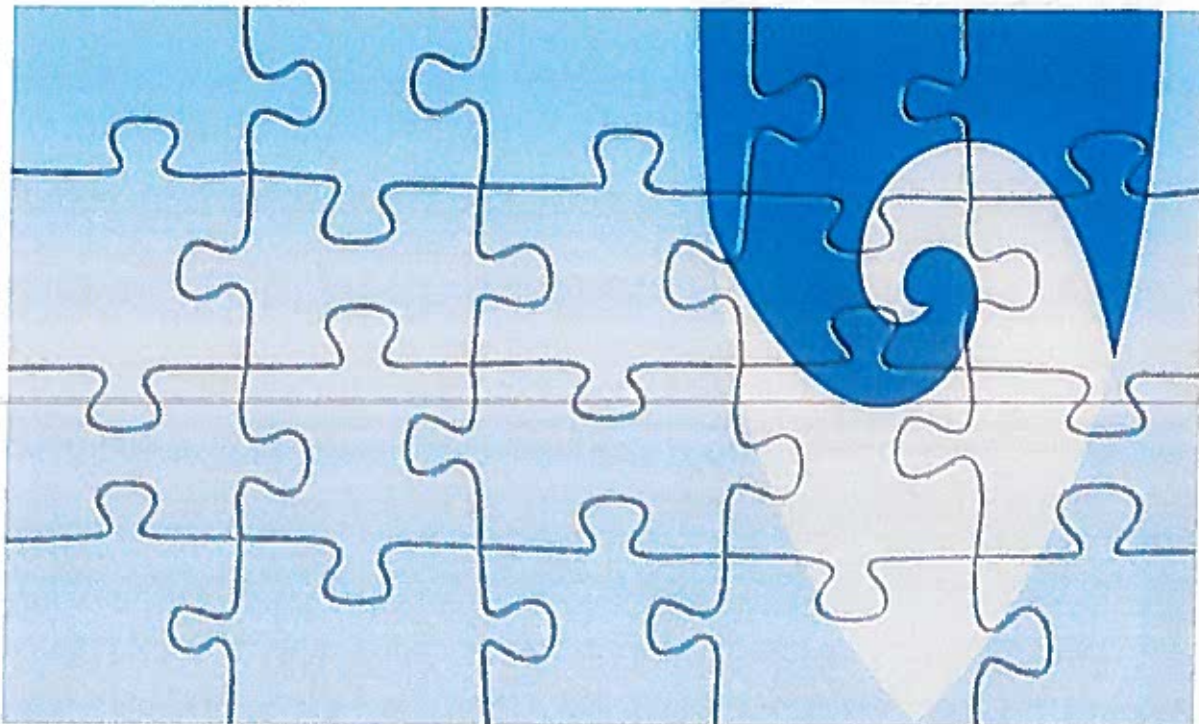
Inntektssystemet for kommunene skal gjennomgås og ses i sammenheng med kommunereformen. Dette for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene.

BDO-rapporten tar utgangspunkt i at små kommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner, eksempelvis småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd.

For Andøy kommune utgjør Nord-Norge tilskuddet 12,8 mill og basistilskuddet 8,2 mill i 2015 (totalt 21 mill kr). For alle Vesterålskommunene samlet utgjør disse tilskuddene ca 140 mill kr. Stortinget har ikke vedtatt konkrete endringer i inntektssystemet ennå.

Hvordan kommuneøkonomien blir for de kommunene som velger å ikke slå seg sammen, er ikke endelig avklart. Det er med andre ord ennå ikke bestemt hvor mange kommuner som måtte velge å ikke slå seg sammen vil miste av dagens kompensasjon som småkommuner.

Det er derimot avklart at en ny sammenslått kommune vil beholde disse tilskuddene som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 5-års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen, vil i en overgangsfase motta engangskostnader og reformstøtte, eksempelvis vil en sammenslått Vesterålen kommune motta 55 mill. kr i engangskostnader, og 25 mill. i reformstøtte.



5. BDO – anbefalte utfordringstemaer

BDO anbefaler viktige utfordringstemaer, og ønsker gjennom det å bidra til engasjement og til en best mulig opplyst debatt. BDO ønsker gjennom utfordringsdelen av rapporten å vise til hva BDO mener er vesentlige faktorer for en sammenslåing og hva som er viktig for den endelige beslutningen som skal tas.

Økonomi

- Er det vesentlige forskjeller i handlefrihet mellom dagens kommuner?
- Kan ulikheten antas å være forbigående dersom dagens kommunestruktur fortsetter?
- Hvilke udekkede forpliktelser har de ulike kommunene, og hvordan kan dette antas å påvirke fellesskapets handlingsfrihet?
- Er det vesentlig forhold som antas å medføre at en kommune anser en sammenslåing som et "tap" i fht dagens kommunestruktur?
- Kan disse forholdene løses gjennom avtalte tiltak i en sammenslåingsavtale?

Tjenesters tilgjengelighet og kvalitet

- Gir en kommunesammenslåing et dårligere lokalt tjenestetilbud?
- Kan sammenslåing bidra til større evne til fornyelse og utvikling av tjenestene?

Infrastruktur og næringspolitiske forhold

- Er dagens kommunestruktur egnet for å sikre videreutvikling av regionen?

Demokratiske forhold

- Hvordan påvirkes den politiske styringen og kontrollen, herunder politikeres muligheter og begrensninger ifht. å engasjere seg i politiske saker av en kommunesammenslåing?
- Er det styrker ved dagens politiske struktur som fryktes svekket ved en kommunesammenslåing?

Identitet

- Hvilke identitetsbærere er særlig viktig i dagens kommunestruktur? Er det fare for at disse svekkes i en sammenslått kommune?

6. Nye oppgaver til større kommuner (St.meld. 14)

Regjeringen har (St.meld. 14) foreslått å overføre 30 nye oppgaver til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Dette er noen av de nye oppgavene som er foreslått overført kommunene:

- Tannhelse
- Rehabilitering
- Basishjelpemidler
- DPS (forsøk)
- Barnevernamilievern
- Boligtilskudd
- Varig tilrettelagt arbeid
- Finansiering pasienttransport
- Tilskudd frivillighetsentraler
- Forenkling av utmarksforvaltning
- Motorferdsel
- Lokal nærings- og samfunnsutvikling
- Større handlingsrom i plan- og byggesaker
- Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk
- Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv
- Enkeltutslippstillatelse, forurensningslov
- Naturforvaltning

Det åpnes også for at storbyene kan ta over ansvar for videregående skoler og for kollektivtransport under bestemte forutsetninger.



ANDØY KOMMUNE

KOMMUNEREFORMEN - UTREDNING AV 0-ALTERNATIVET

SAKSGANG			
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Sbh.</i>	<i>Saknr</i>
Formannskapet	04.04.2016	PEKL	027/16
Kommunestyret	18.04.2016	PEKL	024/16

Saksbehandler	Arkivsaksnummer
Kirsten Lehne Pedersen	14/1118

Vedlegg:

Rådmannens utredning av 0-alternativet

Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte utredning som kommunens utredning av 0-alternativet for Andøy kommune.
2. Utredningen danner sammen med tidligere utredninger grunnlag for rådgivende folkeavstemning og for kommunestyrets endelige beslutning i juni 2016.

Kirsten L. Pedersen
rådmann

04.04.2016 FORMANNSKAPET

Votering:

Enstemmig innstilling til kommunestyret.

FS-027/16 Vedtak:

Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte utredning som kommunens utredning av 0-alternativet for Andøy kommune.
2. Utredningen danner sammen med tidligere utredninger grunnlag for rådgivende folkeavstemming og for kommunestyrets endelige beslutning i juni 2016.

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 06.04.16

Greta Jacobsen

18.04.2016 KOMMUNESTYRET

Votering:

Enstemmig vedtatt.

KS-024/16 Vedtak:

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte utredning som kommunens utredning av 0-alternativet for Andøy kommune.
2. Utredningen danner sammen med tidligere utredninger grunnlag for rådgivende folkeavstemming og for kommunestyrets endelige beslutning i juni 2016.

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 25.04.16

Greta Jacobsen

Sendes: Saksbehandler

Bakgrunn for saken:

Kommunestyrets vedtak i sak K-46/15:

1. Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2. Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemningen bes følgende utredet:
 - konsekvenser av at Andøy består som egen kommune

Vedlagte utredning er et forsøk på en beskrivelse av 0-alternativet for Andøy, som rådmannen oppfatter å være det samme som å vurdere mulige konsekvenser dersom Andøy består som egen kommune.

Faktiske opplysninger

Kommunestyret har tidligere vedtatt at det skal gjennomføres rådgivende folkeavstemning før kommunestyrets endelige vedtak i juni.

Fylkesmannen informerte blant annet om dette om utredning av 0-alternativet på Kommunedagene 2. og 3. mars i år:

- FM vil etterspørre fra alle kommunene en beskrivelse av 0-alternative som svarer på "i hvilken grad klarer kommunen å stå alene og ivareta sine roller i et 20-30 års perspektiv?"
- FM forventer at kommunenes utredninger svarer på ekspertutvalgets 10 kriterier og analyserer styrker, svakheter, muligheter og trusler knyttet til de 4 rollene: tjenesteyter, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og lokaldemokrati

Alle kommunene må ha tatt stilling til spørsmålet om sammenslåing er aktuelt eller ikke innen 1. juli i år. Deretter skal Fylkesmannen på selvstendig grunnlag gjøre en faglig vurdering og komme med sin tilrådning om framtidig struktur innen 1. oktober i år. Fylkesmannen skal vurdere lokale vedtak i forhold til målene i reformen.

Vurdering:

Rådmannen forholder seg i utgangspunktet til kommunestyrets tidligere vedtak om at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning før kommunestyrets endelige vedtak i juni.

Rådmannen vil likevel oppfordre kommunestyret til å gjøre en ny vurdering av behovet for å gjennomføre en folkeavstemning. Det er grunn til å stille spørsmål om det er nødvendig, blant annet fordi det ikke er gjort noen form for utredning/fakta grunnlag av alternativer til 0-alternativet/til å bestå som egen kommune. Innbyggere som eventuelt kan tenke seg å stemme for at kommunen går i dialog med nabokommuner om sammenslåing, vil i liten grad få svar på spørsmål de måtte ha om hva konsekvensene av dette kan bli. Det er også slik at valgdeltakelsen ved lokale folkeavstemninger i mange kommuner har vært svært lav. Spørsmålet er også i hvilken grad kommunereformen er i stand til å engasjere innbyggerne i Andøy tilstrekkelig til å foreta en aktiv valghandling og benytte stemmeretten.

Fylkesmannen har forøvrig formidlet (Kommunedagene) at de 100.000 kr kommunene skulle få til å dekke utgifter til innbyggerinvolvering i fbm reformen, bare vil bli utbetalt til kommuner som har utarbeidet fakta grunnlag og gjort et retningsvalg

som er presentert for innbyggerne. Det betyr at kommuner som bare utreder 0-alternativet (Andøy med flere) ikke vil få dekket noen av sine utgifter til innbyggerhøring/involvering.

Kommunens utgifter i fbm folkemøtene som var gjennomført i mai ble i underkant av 40.000 kr. Kostnadene knyttet til en folkeavstemning (med begrenset antall stemmesteder) kan grovt anslås til 50-60.000 kr.

.



ANDØY KOMMUNE

KOMMUNEREFORMEN - ENDELIG VEDTAK

SAKSGANG			
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Sbh.</i>	<i>Saknr</i>
Formannskapet	06.06.2016	PEKL	052/16
Kommunestyret	20.06.2016	PEKL	071/16

Saksbehandler	Arkivsaksnummer
Kirsten Lehne Pedersen	14/1118

Vedlegg: (på kommunens hjemmeside)

1. Fylkesmannens brev av 22.05.16 (trykt vedlegg)
2. K-sak 015/15 Prosess kommunereformen i Andøy
3. K-sak 046/15 Kommunereformen – veien videre for Andøy
4. K-sak 024/16 Kommunereformen – utredning av 0-alternativet

Forslag til vedtak/innstilling:

Kommunestyret viser til resultatet av rådgivende folkeavstemning 30.05.16 og til gjennomført prosess i forbindelse med kommunereformen, og vedtar at Andøy skal bestå som egen kommune.

Kirsten L. Pedersen
rådmann

06.06.2016 FORMANNSKAPET

Knut A. Nordmo (Sp) la frem følgende tilleggsforslag på vegne av H, Sp, KrF og FrP:

Kommunestyret viser til Kommunaldepartementenes invitasjon av 26.04.14 til deltakelse i kommunereformen, som var tydelig på at alle kommunene som går gjennom reformprosessen og som gjør kommunestyrevedtak innen sommeren 2016, vil få utbetalt 100.000 kr til å dekke utgifter til informasjon og folkehøring.

Andøy kommune har gjennomført en reformprosess med folkemøter, utredninger og folkeavstemning.

Det er laget faktagrunnlag for alternativene som er utredet i prosessen (BDO-rapporten, samt egne utredninger) som er presentert for innbyggerne underveis. Kommunestyret mener Andøy kommune har gjennomført en prosess i tråd med departementets krav og at kommunen dermed har krav på den økonomiske støtten til prosessen.

Kommunestyret er kritisk til at Fylkesmannen i ettertid i tillegg til tidligere forutsetninger har besluttet at dette tilskuddet bare skal gå til kommuner som utreder/inngår konkrete intensjonsavtaler.

Andøy kommunestyre forutsetter derfor at også Andøy får utbetalt 100.000 kr til dekning av kommunes utgifter til informasjon og innbyggerhøring i prosessen.

Votering:

Enstemmig innstilling til kommunestyret for rådmannens forslag.

Enstemmig innstilling til kommunestyret for forslaget fremlagt av Knut A. Nordmo (Sp) på vegne av H, Sp, KrF og FrP.

FS-052/16 Vedtak:

Kommunestyret viser til resultatet av rådgivende folkeavstemning 30.05.16 og til gjennomført prosess i forbindelse med kommunereformen, og vedtar at Andøy skal bestå som egen kommune.

Kommunestyret viser til Kommunaldepartementenes invitasjon av 26.04.14 til deltakelse i kommunereformen, som var tydelig på at alle kommunene som går gjennom reformprosessen og som gjør kommunestyrevedtak innen sommeren 2016, vil få utbetalt 100.000 kr til å dekke utgifter til informasjon og folkehøring.

Andøy kommune har gjennomført en reformprosess med folkemøter, utredninger og folkeavstemning.

Det er laget faktagrunnlag for alternativene som er utredet i prosessen (BDO-rapporten, samt egne utredninger) som er presentert for innbyggerne underveis. Kommunestyret mener Andøy kommune har gjennomført en prosess i tråd med departementets krav og at kommunen dermed har krav på den økonomiske støtten til prosessen.

Kommunestyret er kritisk til at Fylkesmannen i ettertid i tillegg til tidligere forutsetninger har besluttet at dette tilskuddet bare skal gå til kommuner som utreder/inngår konkrete intensjonsavtaler.

Andøy kommunestyre forutsetter derfor at også Andøy får utbetalt 100.000 kr til dekning av kommunes utgifter til informasjon og innbyggerhøring i prosessen.

John Helmersen (AI) tok forbehold frem til behandlingen i kommunestyret.

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 09.06.16

Greta Jacobsen

20.06.2016 KOMMUNESTYRET

John Helmersen (AI) la på vegne av AI, Ap, MDG og V frem følgende tilleggsforslag:

Andøy kommune skal overfor Vesterålen Regionråd ta initiativ til at man i Vesterålen utreder på hvilke område kommunene skal samordne forvaltning og tjenesteproduksjon, med sikte på effektivisering, kostnadsreduksjon og bedre kvalitet og kompetanse.

Ordføreren la frem følgende endringsforslag:
Nest siste avsnitt i formannskapets innstilling utgår.

Votering:

Formannskapets innstilling fikk 0 stemmer og falt.
Formannskapets innstilling med ordføreres endringsforslag enstemmig vedtatt.
Tilleggsforslag fremlagt av John Helmersen (AI) på vegne av AI, Ap, MDG og V, enstemmig vedtatt.

KS-071/16 Vedtak:

Kommunestyret viser til resultatet av rådgivende folkeavstemning 30.05.16 og til gjennomført prosess i forbindelse med kommunereformen, og vedtar at Andøy skal bestå som egen kommune.

Kommunestyret viser til Kommunaldepartementets invitasjon av 26.04.14 til deltakelse i kommunereformen, som var tydelig på at alle kommunene som går gjennom reformprosessen og som gjør kommunestyrevedtak innen sommeren 2016, vil få utbetalt 100.000 kr til å dekke utgifter til informasjon og folkehøring.

Andøy kommune har gjennomført en reformprosess med folkemøter, utredninger og folkeavstemning. Det er laget faktagrunnlag for alternativene som er utredet i prosessen (BDO-rapporten, samt egne utredninger) som er presentert for innbyggerne underveis.

Kommunestyret mener Andøy kommune har gjennomført en prosess i tråd med departementets krav og at kommunen dermed har krav på den økonomiske støtten til prosessen. Andøy kommunestyre forutsetter derfor at også Andøy får utbetalt 100.000 kr til dekning av kommunes utgifter til informasjon og innbyggerhøring i prosessen.

Andøy kommune skal overfor Vesterålen Regionråd ta initiativ til at man i Vesterålen utreder på hvilke område kommunene skal samordne forvaltning og tjenesteproduksjon, med sikte på effektivisering, kostnadsreduksjon og bedre kvalitet og kompetanse.

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 23.06.16

Greta Jacobsen

Sendes saksbehandler

Bakgrunn for saken:

Innen 1. juli må kommunestyret ta endelig stilling til spørsmålet om sammenslåing eller ikke. Frist for innsending av endelig vedtak til Fylkesmannen (vedlagt dokumentasjon av prosessen) er 1. august.

Stortingets mål for kommunereformen:

- gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati

Faktiske opplysninger:

Proessen i Andøy kan oppsummeres slik:

2013:

Kommunestyret ga tilslutning til deltakelse i en regional faktabasert utredning som skulle beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen

2014:

K-sak 74/14, vedtak i møte 03.11.14:

1. I tråd med tidligere vedtak forventer Andøy kommune at den pågående utredningen beskriver fordeler, ulemper og konsekvenser med aktuelle samarbeidsformer inkludert en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen.
2. Det forutsettes at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning før Andøy kommune tar endelig stilling til spørsmålet om eventuell kommunesammenslåing.

2015:

K-sak 15/15, vedtak i møte 23.03.15

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte skisse til prosess i forbindelse med kommunereformen.
2. Formannskapet og representanter fra øvrige partier som ikke er representert i formannskapet ivaretar rollen som styringsgruppe i prosessen.

Folkemøter om reformen 8. juni (Andenes) og 9. juni (Dverberg)

Informasjon om reformen lagt ut på kommunens hjemmeside og FB-side i forkant.

K-sak 46/15, vedtak i møte 24.08.15:

1. Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2. Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemningen bes følgende utredet:
 - Konsekvenser av at Andøy består som egen kommune.

2016:

K-sak 24/16, vedtak i møte 18.04.16:

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte utredning som kommunens utredning av 0-alternativet for Andøy kommune.

2. Utredningen danner sammen med tidligere utredninger grunnlag for rådgivende folkeavstemning og for kommunestyrets endelige beslutning i juni 2016.

Folkeavstemning 30. mai

Informasjon om reformen, prosessen/utredningene og folkeavstemninga lagt ut på kommunens hjemmeside og FB-side 02.05, 03.05, 09.05, 11.05, 12.05, 13.05, 18.05, 19.05, 20.05, 23.05 og 24.05.

I folkeavstemninga ble folk bedt om å stemme JA eller NEI på spørsmålet *"Skal Andøy kommune bestå som egen kommune?"*. Det var også mulig å stemme blankt:

Resultatet av folkeavstemninga:

JA	1.369
NEI	336
Blanke stemmer	7
Stemmer totalt	1.712
Stemmeberettigede	4.022
Valgdeltakelse %	42,57

Vurdering:

Resultatet av den rådgivende folkeavstemninga viser at innbyggerne har gitt et entydig råd til kommunestyret om at Andøy skal bestå som egen kommune. Dette rådet er i tråd med kommunestyrets vedtak i møte 24.08.15.

Kommunestyret skal nå ta endelig stilling til spørsmålet om sammenslåing. Rådet fra innbyggerne er så klart at det tilsier at kommunestyrets endelige vedtak blir i tråd med dette.



ANDØY KOMMUNE

KOMMUNEREFORMEN

SAKSGANG			
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Sbh.</i>	<i>Saknr</i>
Kommunestyret	03.11.2014	PEKL	074/14

Saksbehandler	Arkivsaksnummer
Kirsten Lehne Pedersen	14/1350

Vedlegg: Kommunalministerens invitasjon til å delta i reformprosessen

Forslag til vedtak:

1. I tråd med tidligere vedtak forventer Andøy kommune at den pågående utredningen beskriver fordeler, ulemper og konsekvenser med aktuelle samarbeidsformer inkludert en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen.
2. Det forutsettes at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemming før Andøy kommune tar endelig stilling spørsmålet om eventuell kommunesammenslåing.

Kirsten L. Pedersen
rådmann

03.11.2014 KOMMUNESTYRET

Votering:

Enstemmig vedtatt.

KS-074/14 Vedtak:

1. I tråd med tidligere vedtak forventer Andøy kommune at den pågående utredningen beskriver fordeler, ulemper og konsekvenser med aktuelle samarbeidsformer inkludert en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen.
2. Det forutsettes at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemming før Andøy kommune tar endelig stilling spørsmålet om eventuell kommunesammenslåing.

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes 05.11.14

Greta Jacobsen

Sendes saksbehandler

Bakgrunn og faktiske opplysninger:

Regjeringen la i mai 2014 fram Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S), med føringer for hvordan de ønsker at kommunene skal organisere seg i større enheter, hvilke virkemidler som er lagt for å oppnå dette, og tidsperspektiv.

Hovedtrekkene er at det ønskes etablert kommuner som er på minimum 20-30.000 innbyggere. Dette ut fra at det vurderes som en mer robust kommune, som i større grad kan ivareta de oppgaver som er pålagt kommunene. Dette gjelder spesielt utøvelsen av velferdstjenestene som kommunene har ansvar for, og som man vet skal over til kommunalt ansvar (psykiatri). Større kommuner kan få større ansvar og mer selvstyre.

Kommunalministeren inviterer alle kommunene til å delta i reformprosessen med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Det er lagt opp til slik framdriftsplan:

- Kommuner som vedtar sammenslåing senest neste høst følges opp med kongelige resolusjoner.
- For de andre kommunene legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017.
- Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.
- Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd vil den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var flere kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år.
- Fylkesmennene får ansvar for å starte regionale prosesser høsten 2014. De skal oppsummeres høsten 2016.
- I arbeidet med proposisjonen 2017 vil det bli lagt til grunn av enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn.

Kommunalministeren presiserer i vedlagte brev at det forutsettes at alle kommunene vurderer og tar stilling til spørsmålet om sammenslåing innen våren 2016.

Reformstøtten er foreslått lagt opp slik:

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-10 000 innbyggere	0
10-14 999 innbyggere	5,000,000
15 000-29 999 innbyggere	20,000,000
30 000-49 999 innbyggere	25,000,000
Over 50 000 innbyggere	30,000,000

Dekning av engangskostnader er foreslått lagt opp på følgende måte;

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20-49 999 innbyggere	50-99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20,000,000	25,000,000	30,000,000	35,000,000
3 kommuner	30,000,000	35,000,000	40,000,000	45,000,000
4 kommuner	40,000,000	45,000,000	50,000,000	55,000,000
5 eller flere kommuner	50,000,000	55,000,000	60,000,000	65,000,000

Innbyggere i Vesterålen

Kommune	01.01.2003	01.01.2013	Endring	%-vis endring
Andøy	5 477	5 054	-423	-7,7
Bø	3 100	2 654	-446	-14,4
Hadsel	8 051	8 050	-1	0,0
Sortland	9 476	10 082	606	6,4
Øksnes	4 665	4 472	-193	-4,1
Lødingen	2 382	2 220	-162	-6,8
Totalt	33 151	32 532	-619	-1,9

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utvikler verktøy til kommunene i prosessen, herunder

- nettløsning med faktagrunnlag for hver kommune
- veileder
- 100.000 kr til dekning av utgifter knyttet til informasjon og høring
- opplegg for innbyggerundersøkelse

Regional utredning

Kommunestyret i Andøy vedtok enstemmig i sak 31/13 (i møte 17.06.13) å slutte seg til deltakelse i en regional faktabasert utredning som skal beskrive fordeler og ulemper ved ulike samarbeidsformer herunder kommunesammenslåing i Vesterålen.

De andre kommunestyrene i regionen har gjort lignende vedtak.

Vesterålen Regionråd er oppdragsgiver for utredningsoppdraget, som etter en anbudsprosess er tildelt firmaet BDO AS. Utredningen finansieres av midler fra Kommunaldepartementet, og skal resultere i en rapport som skal gi kommunene et faktagrunnlag for videre behandling av fremtidig kommunestrukturløsning i regionen. Utredningen skal også vurdere fordeler og ulemper sett i forhold til alternative samarbeidsformer.

Vesterålen Regionråd har informert om at kommunene vil bli innkalt til møte med Fylkesmannen og oppstartsmøte med BDO den 20.10.14.

Vurdering/kommentarer

Den regionale utredningen er ment å gi kommunene et faktagrunnlag og en oversikt over fordeler og ulemper med sammenslåing, og fordeler og ulemper med alternative samarbeidsformer. Det er sannsynlig at denne utredningen vil bli sett i sammenheng med de regionale prosessene Fylkesmannen har ansvar for å igangsette.

Rådmannen ser det som lite sannsynlig at Andøy kommune blir blant kommunene i det første "løpet" (de som tar stilling senest neste høst). Det betyr at vi står foran en prosess som starter nå i høst og vil gå fram til våren/sommeren 2016, da kommunestyret må behandle den foreliggende utredningen / rapporten og ta stilling til spørsmålet om sammenslåing.

Slik rådmannen oppfatter det, er det ikke et alternativ for kommunen å "la være" å ta stilling når den tid kommer. Samtidig vil trolig den største muligheten for en god prosess/beslutning i 2016 ligge i å vente med å ta endelig stilling til spørsmålet om sammenslåing inntil det foreligger et beslutningsgrunnlag med oversikt over fakta/konsekvenser og fordeler og ulemper ved ulike alternativ.

Oppsummering gruppearbeid - folkemøter 8. (Andenes) og 9. (Dverberg) juni 2015

Gruppearbeid 1

Hva er styrker/svakheter/muligheter/trusler ved at Andøy velger å IKKE slå seg sammen med en eller flere nabokommuner?

Styrker:

- bedre lokaldemokrati - lettere å komme i kontakt med politikere, politisk engasjement
- beslutningsprosesser
- nærhet - identitet - trivsel
- beholder identiteten som egen kommune
- større engasjement - større åpenhet
- sterkt næringsliv (landbruk, flystasjon, reiseliv, rakettskytefelt, LNS osv)
- næringsutvikling og bosetting
- veien mellom folket og de som tar beslutninger er kort
- lokalkunnskap
- nærhet - flere vil ha et nært forhold til administrasjonen mm
- rikt kulturliv
- mer miljøvennlig
- bedre mulighet til selvutvikling
- korte avstander til kommunesenteret
- vi får bestemme hvor institusjoner får være
- desentralisering
- folk er fornøyde
- beholde arbeidsplasser
- flyplassen
- samarbeid mellom kommuner
- ressurser og muligheter
- vi er ikke et veikryss! - naturgitte fortrinn, høykompetansearbeidsplasser

Svakheter:

- små fagmiljøer - vanskeligheter med å få spesialkompetanser
- framtidig utvikling - kompetanse
- mindre midler?
- mindre kompetanse?
- politikerne må sto til rette "på butikken"
- lett identifiserbar
- blir for små/liten i forhold til de som blir for stor (små i den store sammenheng)
- prioriteringer av bl a veier
- dyrere administrasjon
- at regjering og storting ikke følger opp med midler til de kommunalt pålagte oppgaver
- pr dagens situasjon ingen svakheter

Muligheter:

Kommunereformprosess

- fortsatt sysselsetting i hele kommunen
- positiv markedsføring - verdiskapning innen næringssektoren
- fordeling av skole/gamlehjem der vi bor
- næringsutvikling (lokalkunnskap)
- regionalt samarbeid - muligheter til å forbedre, velger selv hvilke tjenester man ønsker å samarbeide om
- videre utbygging for turisme
- tilrettelegge mer for fiskeriene og landbruk
- å føre en lokalpolitikk som styrker hele Andøysamfunnet
- lokal forankring
- dele på fellesoppgaver
- investeringer i infrastruktur
- forsvaret - havneutvikling - sjømat/fiskeri

Trusler:

- sårbarhet v/ nedleggelse av store arbeidsplasser (skatteinngang - arbeidsledighet)
- "tvangstanken"
- økonomi, mindre overføringer av midler, usikre økonomiske rammer
- straffetiltak, økonomi - reduserte rammeoverføringer fra staten
- det vi ikke vet!
- rekruttering av kompetanse kan være vanskelig i en liten kommune
- at regjering og storting ikke følger opp med midler til de kommunalt pålagte oppgaver
- interkommunalt samarbeid (hvis de andre slår seg sammen)
- tilbud i henhold til statens krav
- mindre miljøer (kompetanse) i div. sektorer

Hva er styrker/svakheter/muligheter/trusler ved at Andøy velger å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner?

Styrker:

- samordnet tankegang for det hele geografiske området
- får endret kommunenavn
- bedre økonomi?
- større mulighet for å rekruttere kompetanse
- større/robuste fagmiljø - bredere kompetanse
- tvungen samarbeid
- større overføring av midler
- stordriftsfordel?

Svakheter:

- lengre avstand fra innbygger til beslutningstaker(e)
- kommer kompetansen utkantene til gode?
- større reiseregninger
- mye bortkasta tid til reise - miljøforurensning
- værredde sortlandsfolk
- dårligere demokrati - mindre/svekket politisk deltakelse

Kommunereformprosess

- politisk engasjement
- valgdeltakelse
- mister oversikt - mindre lokalkunnskap
- sentralisering av viktige funksjoner
- svekket bestemmelsesrett
- institusjoner - trygghet, nærhet til tjenesten
- Andøy Energi
- horisontal integrering og dyrere byråkrati
- geografi - avstand til kommunesenteret (alle behersker ikke IT)
- økonomiske overskudd blir kanalisert ut av Andøy

Muligheter:

- reiselivssatsing
- Vesterålslam - merkevare
- mer slagkraftig **region**, men hva med Andøy?
- slagkraft i nasjonale prosesser
- regionsamarbeid?
- større tyngde overfor sentrale myndigheter
- finansiering av større lokale prosjekt
- mer bruk av flyplassen/"tvungen til samarbeid"
- større fagmiljøer innenfor visse områder
- samordning/infrastruktur, innkjøp mm

Trusler:

- sentralisering
- tap av arbeidsplasser
- avfolkning av distriktet
- kan miste flyplassen, Orion, vg. skole, lokale kontorer (NAV, politi mv)
- får som kan tale bygdas sak
- ingen offentlige tjenester i Andøy
- fordeling av kommunestyrets medlemmer?
- være med på regning av kulturhus
- negativ befolkningsutvikling, fraflytting
- svekket lokaldemokrati - dårligere demokratiske prosesser, svekket lokal politisk styring
- nederst på prioriteringsliste
- de større kommunene trekker fordelene vi har ved vårt tunge næringsliv
- "bortkastet" tid i pendling i forbindelse m/møtevirksomhet etc...
- Sortland "kan ikke" samarbeide - vi mister identitet
- kamp/samarbeid mellom regioner

Gruppearbeid 2

1. Hva er det viktig å ha med i en eventuell ny kommune?

- grunnlag: sammensetning av kommunestyrets medlemmer
- at vi er representert i beslutningsorganer
- lokaldemokrati - lik stemme - legge til rette for god politisk deltakelse (hele kommunen)
- gode kommunale og offentlige tjenester i lokalmiljøet
- spre arbeidsplasser
- motvirke sentralisering av innbyggere
- desentralisert utbygging - fokus på distriktene
- alt det man ikke får med seg inn i en storkommune
- engasjement
- identitet
- mangfoldet, utvikle lokalt næringsliv, bedre veier
- opprettholde lokale kommunale tjenester
- ambulanse, branntjeneste, politi
- godt tjenestetilbud innen skole, omsorg, barnehage mm
- rammeoverføringer fra staten beholdes etter dagens modell

2. Hva er du mest redd for å miste i en eventuell ny kommune?

- flyplassen, Orion, Senjaferga, hovedhavna, vinterbrøyting
- lokalt engasjement
- påvirkningskraften - svekket medbestemmelse - ytterkant/sentrum
- lokal påvirkning og demokratiske prosesser som vil svekke regional og kommunal økonomi
- arbeidsplasser, bosetting og næringsutvikling
- skoletilbud og andre tjenester (vgs, institusjoner)
- tjenestetilbud (desentraliserte)
- trygghet, bygdekultur, nærhet til arbeidsplasser
- dugnadsånd
- lokalkunnskap
- lokaldemokrati
- verdiforringelse
- lokal næringsvirksomhet i bl a fiskeri
- kontroll over egne ressurser

3. Hvilke forventninger har du til tjenestetilbudet i en eventuell ny kommune?

- nye tilbud - høgskole
- ønsker å ha lokale tilbud, forventer å måtte reise lengre for å få tilbud
- ingen - en evig kamp - livredd
- dårligere og redusert
- sentralisering, dårligere (mht avstander) og dyrere tjenester
- at tjenestetilbudet ikke blir dårligere enn det vi har
- hensikten med sammenslåing må jo være å gi et styrket tilbud
- minst like bra,- bedre, bedre spesialtjenester

4. Hvilke kriterier bør kommunen ha for at den skal være attraktiv i fremtiden?

- gode tjenestetilbud - skoler/utdanning, barnehager, eldreomsorg, sykehjem, fritidstilbud, kulturtilbud
- veivedlikehold
- arbeidsplasser (attraktive, sunne og sikre)
- kommunikasjoner
- nærhet til politikerne - veien mellom folket og beslutningstaker bør være kort
- nærhet til innbyggere og næringsliv
- forutsigbarhet
- utvikling av eget næringsliv - god næringsutvikling
- sunn økonomi
- et lokaldemokrati nært næring og folk
- tilrettelegging for velferdstilbud
- mulighet for utvikling
- identitetsfølelse
- en kommune som ser utfordringene i hele kommunen og som på en god og rettferdig måte tilrettelegger for vekst i hele kommunen
- rettferdighet
- skoler, høyere utdanning innen kommunen



ANDØY KOMMUNE

KOMMUNEREFORMEN - VEIEN VIDERE FOR ANDØY

SAKSGANG			
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Sbh.</i>	<i>Saknr</i>
Formannskapet	17.08.2015	PEKL	051/15
Kommunestyret	24.08.2015	PEKL	046/15

Saksbehandler	Arkivsaksnummer
Kirsten Lehne Pedersen	14/1118

Vedlegg: (på kommunens hjemmeside)

1. Oppsummering innspill folkemøter 8. og 9. juni.
2. Uttalelse fra ungdomsrådet datert 29.07.15
3. BDO-rapporten

Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret ønsker å utrede følgende alternativer videre
 - A. Null-alternativet (Andøy fortsetter som egen kommune)
 - B. Sammenslåing (forutsatt at minst to av de andre kommunene i regionen også ønsker å utrede sammenslåing)
2. Kommunestyret tar stilling til justert framdrift/prosess etter at det er avklart om andre kommuner i regionen ønsker å utrede sammenslåing.

Kirsten L. Pedersen
rådmann

17.08.2015 FORMANNSKAPET

John Helmersen (AI) la frem følgende forslag til vedtak:

1.
Kommunestyret ser ikke at videre utredning vil kunne gi bedre svar på konsekvensene av å slå sammen Andøy kommune med nabokommuner.
2.
Saken sendes til rådgivende folkeavstemming så snart som praktisk mulig ut fra de opplysninger som nå foreligger, med spørsmål om Ja eller Nei til å fortsette som egen kommune. Hvis valgresultatet skulle resultere i et flertall for å arbeide for sammenslåing, tas saken opp på ny.
3.
Arealplanens samfunnsdel er svært viktig for å styre bruken av kommunens ressurser ut fra våre framtidvisjoner, som skal nedfelles i planen. I stedet for å utrede videre en kommunesammenslåing, benyttes derfor kommunens administrative kapasitet til å igangsette og gjennomføre prosessen med å få på plass Arealplanens samfunnsdel.

Ordfører Jonni H. Solsvik (H) la frem følgende forslag til vedtak på vegne av H, Sp og FrP:

1.
Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2.
Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemmingen bes følgende utredet:
 - Konsekvenser av at Andøy består som egen kommune.

Votering:

Rådmannens forslag til vedtak fikk 0 stemmer og falt.
Innstilling til kommunestyre for forslaget fremlagt av ordfører Jonni H. Solsvik (H) på vegne av H, Sp og FrP som fikk 5 stemmer, mot forslaget fremlagt av John Helmersen (AI) som fikk 2 stemmer.

FS-051/15 Vedtak:

1.
Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2.
Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemmingen bes følgende utredet:
 - Konsekvenser av at Andøy består som egen kommune.

.....

Rett utskrift bekreftef.

Andenes den 18.08.15

Greta Jacobsen

24.08.2015 KOMMUNESTYRET

John Helmersen (AI) la frem følgende forslag til vedtak på vegne av AI, Ap og V:

1.
Kommunestyret ser ikke at videre utredning vil kunne gi flere sikre svar på konsekvensene av å slå sammen Andøy kommune med nabokommuner og legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2.
Saken sendes til rådgivende folkeavstemming så snart som praktisk mulig, med spørsmål om Ja eller Nei til å fortsette som egen kommune. BDO-rapporten og innholdet i rådmannens saksframlegg til kommunestyrets møte 24. august 2015, legges til grunn som tilstrekkelig faktagrunnlag for folkeavstemmingen.
3.
Hvis folkeavstemmingen skulle resultere i flertall for å arbeide for sammenslåing, tas saken opp på ny.
4.
Arealplanens samfunnsdel er svært viktig for å styre bruken av kommunens ressurser ut fra våre framtidvisjoner, som skal nedfelles i planen. I stedet for å bruke ressurser på å utrede videre en kommunesammenslåing, benyttes derfor kommunens begrensede administrative kapasitet til å igangsette og gjennomføre prosessen med å få på plass Arealplanens samfunnsdel.

Hans Benjaminsen (H) la frem følgende forslag:

Rådmannens innstilling legges frem som forslag til vedtak.

Votering:

Forslaget fremlagt av Hans Benjaminsen fikk 5 stemmer og falt.

Formannskapetets innstilling vedtatt med 15 stemmer for og 5 stemmer for forslaget fremlagt av John Helmersen (AI) på vegne av AI, Ap og V.

KS-046/15 Vedtak:

1.
Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.

2.

Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemmingen bes følgende utredet:

- Konsekvenser av at Andøy består som egen kommune.

.....

Retts utskrift bekreftes.

Andenes den 25.08.15

Greta Jacobsen

Sendes: Rådmannen for videre oppfølging

1. Bakgrunn for saken:

Kommunestyret vedtok i sak K-15/15 skisse til prosess kommunereformen:

- folkemøter (juni)
- utredning (juni - august)
- politisk beslutning - veien videre (august)
- utredning/prosess
- folkeavstemning (vår 2016)
- endelig politisk vedtak (juni 2016)

Folkemøter ble gjennomført på Andenes 8. juni og på Dverberg 9. juni (oppsummering i vedlegg 1), med relativt lavt fram møte.

Ungdomsrådet har gitt sine synspunkter på spørsmålet om kommunesammenslåing i vedlegg 2.

Denne saken er ment som et grunnlag for å ta stilling til hva som skal utredes videre/prosessen videre mot en endelig beslutning våren 2016.

2. Om kommunereformen

Stortinget har sluttet seg til disse overordnede målene for reformen:

- gode og likeverdige tjenester for innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftige og robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati

Regjeringen mener at et flertall av dagens kommuner ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene de er forventet å løse. Alle kommuner må ta stilling til spørsmålet om sammenslåing, og må dermed ha en prosess fram mot en endelig beslutning.

Ekspertutvalget for kommunereformen har satt opp ti kriterier kommunene må vurdere i prosessen:

1. Tilstrekkelig kapasitet	6. Valgfrihet
2. Relevant kompetanse	7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Tilstrekkelig distanse	8. Høy politisk deltakelse
4. Effektiv tjenesteproduksjon	9. Lokal politisk styring
5. Økonomisk soliditet	10. Lokal identitet

3. BDO-rapporten

Konsulentfirmaet BDO har på oppdrag fra Vesterålen Regionråd gjennomført en utredning av fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

Om dagens situasjon og utviklingstrekk

Oppsummert beskriver BDO dagens situasjon og utviklingstrekk slik:

- Vesterålen har siden 1995 hatt en svakere befolkningsutvikling enn landet, men utviklingen har vært positiv fra 2010 til 2014 pga økt netto innvandring.

- Netto pendling ut av regionen.
- Regionen er preget av lav arbeidsledighet (3% siste 5 år).
- Forventet utvikling i perioden 2014 - 2040 viser en nedgang på 34% i antall voksne i arbeid sett opp mot antall pensjonister (hele regionen).
- Kommunene i Vesterålen har ulik økonomisk handlefrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlefrihet (lav lånegjeld og netto driftsresultat som muliggjør avsetning til driftsfond og investeringer), mens andre har liten eller ingen økonomisk handlefrihet. Sortland er den eneste kommunen som har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere uforutsette økonomiske endringer uten at dette vil få innvirkning på tjenestetilbudet.
- Ingen av kommunene kan sies å være økonomisk robuste. Flere har en svært høy gjeldsgrad, og ingen har klart å holde et stabilt netto driftsresultat over tid.
- Alle kommunene vil ha vesentlige investeringsbehov (innenfor barnehager, skole og spesielt innenfor eldreomsorgen).
- Analyser av befolkningsutviklingen viser at kommunene vil ha store utfordringer knyttet til pleie- og omsorgstjenester, fordi det ikke vil bli mange nok voksne i arbeid sett i forhold til antall pensjonister (forventes nedgang på over 30% fram mot 2040).
- Alle kommunene er svært avhengig av offentlig sektor. Andøy er også avhengig av bygge- og anleggsvirksomhet, Hadsel og Øksnes er industriavhengige og Sortland er avhengig av varehandel i tillegg til offentlig sektor.

BDOs vurderinger og anbefaling

BDO mener dagens kommunestruktur ikke er et reelt alternativ fordi

Vesterålskommunene ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å løse utfordringene.

BDO vurderer en interkommunal samarbeidsmodell som et bedre alternativ enn dagens kommunestruktur. Ut fra hvilke oppgaver kommunen velger å samarbeide om, vil den langt på vei kunne løse de fleste av de største utfordringene nevnt ovenfor. Likevel mener BDO at interkommunale samarbeid er en dårligere løsning enn en ny storkommune, fordi interkommunale samarbeid svekker den enkelte kommunes direkte påvirkningsmulighet. I tillegg låses større deler av kommunens budsjetter opp i inngåtte avtaler. Dette medfører at de delene av kommunens tjenesteproduksjon hvor det ikke er inngått samarbeidsavtaler må ta et større budsjettmessig ansvar for å dekke inn inntektssvikt og/eller uforutsette utgifter.

BDO vurderer en kommunesammenslåing som den beste løsningen, og ser det naturlig å anta at en sammenslått kommune vil bli tilgodesett med de beste relative rammebetingelsene i fremtiden. BDO mener det viktigste argumentet for en kommunesammenslåing vil være den økonomiske handlefriheten kommunen vil få gjennom størrelsen på budsjettet, til å investere i utvikling av et godt sammensatt tilbud av kjernetjenester til kommunens innbyggere og mulighet til i større grad enn i dag å prioritere arbeidet med nærings- og andre utviklingstiltak.

Videre peker BDO på at en sammenslått kommune vil oppnå gevinster innenfor

- redusert administrativt behov
- økt effektivitet og mer fleksibel bruk av ansatte
- arealeffektivisering

- økonomisk potensial som utløses i form av mer målrettet satsing på næringsliv og utvikling

4. Økonomiske virkemidler

Det er varslet at inntektssystemet for kommunene skal gjennomgås og sees i sammenheng med kommunereformen. Dette for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene kommunene skal løse. Det er også uttrykt en intensjon om å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene.

BDO-rapporten tar utgangspunkt i at små kommuner som ikke slår seg sammen vil miste dagens kompensasjon som småkommuner (småkommunetillegg, basistilskudd og ulike distriktstilskudd).

For Andøy utgjør Nord-Norge tilskuddet (12,8 mill) og basistilskuddet (8,2 mill) totalt 21 mill kr. For Vesterålskommunene totalt utgjør summen av disse tilskuddene ca 140 mill kr.

Det er ikke avklart hvor mye kommuner som måtte velge å ikke slå seg sammen vil miste av dagens småkommune-kompensasjon, og det er lite sannsynlig at dette vil bli avklart innen den endelige beslutningen må tas våren 2016.

Det som er avklart, er at en ny sammenslått kommune vil beholde disse tilskuddene som om den fortsatt var to/flere kommuner i 15 år, for deretter å fjernes i løpet av en 15 års periode. Tanken er at da vil gevinsten med større og mer robuste kommuner oppveie frafallet av inntekter i dagens kommunestruktur. Kommunene som velger å slå seg sammen, vil motta engangskostnader (til gjennomføring av sammenslåingen) og reformstøtte (til fri benyttelse).

Dersom alle Vesterålskommunene slår seg sammen, vil den nye kommunen motta 55 mill kr (engangskostnader) + 25 mill (reformstøtte - engangsbeløp) som engangsstøtte. En ny sammenslått kommune vil i tillegg være garantert å beholde dagens småkommunekompensasjon i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

Det er videre avklart at alle kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte, også nye kommuner som får under 10.000 innbyggere (5 mill).

5. St.meld. 14 Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner

Kommunaldepartementet anbefaler i meldingen å overføre ca 30 nye oppgaver til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene.

Dette er noen av oppgavene som foreslås overført til større kommuner:

- Tannhelse, rehabilitering, basishjelpemidler, DPS (forsøk), barnevern, familievern, boligtilskudd, varig tilrettelagt arbeid, finansiering pasienttransport, tilskudd frivillighetssentraler, forenkling av utmarksforvaltning, motorferdsel, lokal nærings- og samfunnsplanlegging, større handlingsrom i plan- og

byggesaker, tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk, tilskudd beite/jordbruk/verdensarv, enkeltutslippstillatelser (forurensningslov), naturforvaltning

I tillegg foreslås at storbyene kan ta over ansvar for videregående skoler og for kollektivtransport under bestemte forutsetninger.

I Stortingets behandling av reformen ble det avklart at reformen skal legges til grunn at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer i Norge. Meldingen viser til at Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Det tas sikte på å legge fram et samlet forslag om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å starte drøftinger av sammenslåingsalternativer.

6. Status - prosessen i Vesterålen

Status mht kommunereformprosessen i de andre kommunene:

Kommune	Status
Sortland	K-styret 16.04.15: - framdriftsplan videre prosess - folkemøte mai 15 - vedtatt ramme for videre arbeid dersom det kommer initiativ fra en/flere andre kommuner om å utrede sammenslåing - også vurdere interkommunalt samarbeid som et mulig alternativ til Sammenslåing
Hadsel	K-styret 27.05.15: prosess/framdriftsplan - juni 15: foreløpig faktagrunnlag - aug 15: folkemøter - sept 15 - mars 16: forhandling om intensjonsavtaler - mars 16 - høring intensjonsavtaler, folkemøter - mai 16- folkeavstemning - juni 16 - endelig vedtak
Øksnes	K-styret 23.04.15: vedtak om grunnlag for videre prosess - k-styret skal 25.08.15 behandle sak om hvem Øksnes kommune evt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing eller utvidet samarbeid
Bø	K-styret 23.04.15: - tilslutning til vedtak i AU-møte om at videre prosess skjer i regi av regi av regionrådet - folkemøte mai 15 - folkeavstemning i fbm kommunevalget sept. 15
Lødingen	K-styret 18.06.15: - velger å arbeide videre i samarbeid med Harstad - samtidig utredes nullalternativet (Lødingen som egen kommune) - hvis Vågan endrer sitt vedtak om å ikke utrede sammenslåing med andre kommuner, vil Lødingen ha egen utredning av en evt. sammenslåing med Vågan - vedtatt egen kommunikasjonsplan med innbyggermedvirkning

7. Status og utfordringer - Andøy

Beskrivelsen nedenfor av status og utfordringer for Andøy kommune er ment som et supplement til beskrivelsen i BDO-rapporten. Dette er ikke ment å være en fullstendig beskrivelse, men en stikkordmessig oversikt, der innspillene fra folkemøtene i juni er forsøkt innarbeidet:

	Styrker	Svakheter - utfordringer
Tjenesteyting	<ul style="list-style-type: none"> - i hovedsak god kvalitet på tjenestene - i hovedsak fornøyde brukere - god lokalkunnskap - nærhet til brukerne 	<ul style="list-style-type: none"> - små/sårbare fagmiljø - rekrutteringsvansker på enkelte områder - lav score kommunebarometer - nytenking/innovasjon - utvikling antall yrkesaktive fram mot 2040
Myndighetsutøvelse	<ul style="list-style-type: none"> - nærhet/kort avstand fra innbygger til beslutningstakere - god lokalkunnskap, gir rom for fleksibilitet og bruk av skjønn (stiller samtidig store krav til profesjonalitet/ryddighet i roller) 	<ul style="list-style-type: none"> - nærhet kan utløse habilitetsspørsmål - sårbart - sårbarhet v/fravær - kapasitet/behandlingstid i oppmålings-/fradelingssaker - må kjøpe juridisk bistand
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> - moderat lånegjeld (øker i øk.planen) - inntektsnivå bedre enn snittet - lave enhetskostnader på tjenestene (kommunebarometeret) 	<ul style="list-style-type: none"> - ingen økonomisk handlefrihet - har utnyttet inntektsnivået fullt ut (eiendomsskatt) - stort merforbruk drift (PLO, sosialhjelp, barnevern) - stort premieavvik pensjon som må tilbakebetales - usikkerhet mht framtidige inntekter vindkraft
Samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> - lokalkunnskap - lokal forankring 	<ul style="list-style-type: none"> - kompetanse/kapasitet mht overordnet planarbeid og utviklingsarbeid
Lokal-demokrati	<ul style="list-style-type: none"> - politisk engasjement - lett å komme i kontakt med politikere 	<ul style="list-style-type: none"> - politikere må stå til rette "på butikken"
Næringsliv	<ul style="list-style-type: none"> - reiseliv - havneutbygging Andenes - Andøya Rocket Range/ATC - LNS - store utviklingsmuligheter 	<ul style="list-style-type: none"> - sårbar v/trusler om nedleggelse av store arbeidsplasser - sesongarbeid (fiskeindustrien) - lite bruk av lokal Arbeidskraft
Kulturliv	<ul style="list-style-type: none"> - stort antall lag/foreninger - høy aktivitet/rikt kulturliv - engasjement/ildsjeler 	<ul style="list-style-type: none"> - avhengig av enkeltpersoner/ildsjeler
Andre forhold	<ul style="list-style-type: none"> - flyplass - Andøya flystasjon - lav arbeidsledighet 	<ul style="list-style-type: none"> - trusler om nedlegging (forsvaret) - få attraktive boligtomter/tilrettelagte områder

Andre innspill fra folkemøtene:

Hva er det viktig å ha med i en eventuell ny kommune?	Hva er du mest redd for å miste i en eventuell ny kommune?
<ul style="list-style-type: none"> - representasjon i beslutningsorganer - god politisk deltakelse (hele kommunen) - gode lokale tjenestetilbud innen skole, bhg mm - engasjement, identitet - desentralisert utbygging - fokus på distriktene - mangfoldet, utvikling lokalt næringsliv - bedre veier 	<ul style="list-style-type: none"> - lokalt engasjement - lokal påvirkning, lokaldemokrati - arbeidsplasser - flyplassen, Orion, Senjaferga, hovedhavna, vinterbrøyting - bosetting og næringsutvikling - lokalkunnskap - kontroll over egne ressurser - dugnadsånd

Forventninger til tjenestetilbudet i en eventuell ny kommune?	Hvilke kriterier bør kommunen ha for at den skal Være attraktiv i fremtiden?
<ul style="list-style-type: none"> - sentralisering og dyrere tjenester - dårligere (avstander) tjenester - at tjenestetilbudet ikke blir dårligere enn det vi har - hensikten må jo være å gi et styrket tilbud - minst like bra - bedre spesialtjenester 	<ul style="list-style-type: none"> - gode tjenestetilbud (skoler/utd., barnehager, eldreomsorg, sykehjem, fritids-/kulturtilbud - arbeidsplasser - nærhet til politikere/innbyggere/næringsliv - sunn økonomi - mulighet for utvikling - identitetsfølelse

Ungdomsrådet i Andøy har gitt sine synspunkter i en uttalelse datert 29.07.15. Ungdomsrådet mener det beste for Andøy kommune er å fortsette som egen kommune. Ungdomsrådet peker blant annet på at ved en eventuell storkommune vil

- avstanden fra innbygger til beslutningstaker bli lengre (Andøy vil bli en utkant)
- færre representanter fra Andøy får engasjere seg i ungdomsrådet (felles råd for den nye kommunen)
- det gå med mye tid/penger til reising - få transportmuligheter for ungdom

8. Vurdering

Denne saken handler om å avklare **hva skal utredes videre** i Andøy. **Hvordan** den videre prosessen skal være, vil avhenge av hva/hvilke alternativer som skal utredes.

Frammøtet i folkemøtene viste at engasjementet og interessen for spørsmålet om kommunesammenslåing er lav. Lite engasjement og dårlig oppmøte på folkemøter er "vanlig" i slike prosesser, jfr Distriktscenterets rapport "Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing" (sept. 2014). Signalene som er gitt fra de lokale politiske partiene så langt tyder på at partienes motstand mot sammenslåing er stor.

Alle kommuner vil få utbetalt 100.000 kr til informasjon og høring i prosessen, dersom disse forutsetningene er oppfylt:

- laget faktagrunnlag for alternativene som er utredet i prosessen
- faktagrunnlaget er presentert for innbyggerne

Fylkesmannen har presisert at det også forutsettes at kommunestyret har gjort vedtak om sammenslåingsalternativ(er) og hvordan innbyggerne skal høres.

Hensikten med videre utredning vil være å få et best mulig grunnlag for informasjon (jfr involvering av innbyggerne) og for den politiske beslutningen som skal tas våren 2016. Videre utredning bør også inneholde vurderinger sett i forhold til de 10 kriteriene ekspertutvalget har bedt kommunene vurdere.

Det er i utgangspunktet tre alternativer som er mulig å **utrede videre** (ett eller flere):

Alternativer - utredning
a) Sammenslåing med en/ flere av de andre Vesterålskommunene
b) Null-alternativet: Andøy består som egen kommune
c) Mer interkommunalt samarbeid

Alternativ a) forutsetter at andre kommuner ønsker å utrede sammenslåing, og utredningsarbeidet må da skje i et samarbeid med de andre kommunene. Det kan se ut som om motstanden mot sammenslåing er stor i Andøy,- både blant politikerne og tilsynelatende også hos innbyggerne. Innspillene i folkemøtene kan likevel tyde på at det er en sammenheng mellom holdningen til sammenslåing og den fysiske avstanden til regionsenteret Sortland. Dersom det er slik at motstanden er like mye motivert av følelser som av fakta, taler det for at det er fornuftig å utrede sammenslåing videre, for å få mer kunnskap før den endelige beslutningen blir tatt.

Argumenter **for å utrede** sammenslåing:

- muligheten for at resultatet kan bli bedre økonomi
- muligheten for at en større kommune kan føre til at det blir mer penger til direkte tjenester til innbyggerne (stordriftsfordeler - fellesfunksjoner)
- større mulighet for å rekruttere kompetanse
- muligheten for større/mer robuste fagmiljø
- vi har ikke nok informasjon ennå om hva innbyggerne mener
- frykten for hva vi vil miste ved en sammenslåing er større enn kunnskapen om hva vi risikerer å miste ved å stå alene

Argumenter **mot å utrede** sammenslåing:

- unødvendig bruk av ressurser ("svaret er gitt på forhånd uansett")
- usikkerheten om eventuelle positive effekter av sammenslåing er for stor, slik at man uansett ikke vil få klare svar i en videre utredning

Alternativ b) vil handle om å utrede nærmere hvilke muligheter og trusler (mulige konsekvenser) vi kan se for oss dersom Andøy velger å fortsette som egen kommune.

Alternativ c) vil handle om å utrede mer samarbeid i form av interkommunalt samarbeid via regionrådet/vertskommunesamarbeid og/eller samarbeid med enkeltkommuner om enkeltoppgaver. Slik rådmannen ser det, er ikke dette et selvstendig utredningsalternativ, men noe som eventuelt kan utredes i kombinasjon med alternativ b).

Uansett hva kommunestyret konkluderer med å utrede videre, er det viktig å ha realistiske forventninger til hva som er mulig å avklare/oppnå i en videre utredning. Det er også nødvendig å erkjenne at det vil være mange spørsmål vi ikke vil få klare svar på, blant annet "hvor mye vil kommuner som velger å ikke slå seg sammen bli "straffet" økonomisk?"

Rådmannen anbefaler at det vedtas å utrede både 0-alternativet og sammenslåing (forutsatt at minst to av de andre kommunene i regionen også ønsker å utrede sammenslåing).

Dersom kommunestyret ikke ønsker å utrede sammenslåing videre, anbefaler rådmannen at kommunestyret revurderer behovet for å gjennomføre folkeavstemning før endelig beslutning tas våren 2016.



ANDØY KOMMUNE

PROSESS KOMMUNEREFORMEN I ANDØY

SAKSGANG			
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Sbh.</i>	<i>Saknr</i>
Kommunestyret		PEKL	

Saksbehandler	Arkivsaksnummer
Kirsten Lehne Pedersen	14/1118

Vedlegg:

Skisse til prosess

Kommunaldepartementets veileder (ligger på kommunens hjemmeside)

Forslag til vedtak:

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte skisse til prosess i forbindelse med kommunereformen.
2. Formannskapet ivaretar rollen som styringsgruppe i prosessen.

Kirsten L. Pedersen

rådmann

23.03.2015 KOMMUNESTYRET

Anitha Bendiksen (Ap) la frem følgende endringsforslag til punkt 2:

Formannskapet og representanter fra øvrige partier som ikke er representert i formannskapet ivaretar rollen som styringsgruppe i prosessen.

Votering:

Punkt 1

Formannskapets innstilling enstemmig vedtatt.

Punkt 2:

Forslaget fra Anitha Bendiksen (Ap) enstemmig vedtatt.

KS-015/15 Vedtak:

1. Kommunestyret godkjenner vedlagte skisse til prosess i forbindelse med kommunereformen.
2. Formannskapet og representanter fra øvrige partier som ikke er representert i formannskapet ivaretar rollen som styringsgruppe i prosessen.

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 07.04.15

Greta Jacobsen

Sendes saksbehandler.

Bakgrunn for saken:

Det er fra sentralt hold lagt opp til to løp i kommunereformprosessen, der det første løpet er for de kommunene som tar en endelig beslutning høsten 2015, mens resten må ta stilling senest våren 2016. Alle kommunene må ta stilling til spørsmålet om sammenslåing eller ikke, og det betyr at alle kommunene må ha en eller annen form for prosess fram mot en slik endelig beslutning.

Skisse til prosess i fbm kommunereformen i Andøy var lagt fram i formannskapetets møte 09.03.15, og formannskapet ba om at skissen legges fram til behandling i kommunestyret 23.03.15.

Faktiske opplysninger

Stortinget har sluttet seg til prosessen og til følgende overordnede mål for kommunereformen:

- gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati

Ekspertutvalget for kommunereformen har satt opp ti kriterier kommunene må vurdere i prosessen:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kommunestyret ga i 2013 tilslutning til deltakelse i en regional faktabasert utredning som skulle beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

I møte 03.11.14, sak 74/14 gjorde kommunestyret slikt vedtak:

1. I tråd med tidligere vedtak forventer Andøy kommune at den pågående utredningen beskriver fordeler, ulemper og konsekvenser med aktuelle samarbeidsformer inkludert en eventuell sammenslåing av kommunene i Vesterålen.
2. Det forutsettes at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning før Andøy kommune tar endelig stilling til spørsmålet om eventuell kommunesammenslåing.

Denne rapporten (kalt BDO-rapporten) er ferdig og oversendt alle Vesterålskommunene som grunnlag i den videre prosessen.

Departementets veileder (vedlagt) beskriver ulike trinn i prosessen kommunene bør gå gjennom for å vurdere kommunesammenslåing. Veilederen gir ingen mal for prosessen, blant annet fordi ulike forutsetninger kan tilsi ulike prosesser i ulike kommuner/regioner. Veilederen gir en del råd om hvordan prosessen kan legges

opp. Kommunene velger selv hvordan prosessen i egen kommune skal være, og er ikke bundet av rådene i veilederen.

Her er noen av rådene i departementets veileder:

Status

- En god start på prosessen vil være å skaffe en oversikt over hvor kommunen står og å kartlegge de viktigste utfordringene. Lokalt eierskap til denne delen av prosessen vil legge et grunnlag – både blant kommunestyrerepresentanter og innbyggerne – for en mest mulig felles virkelighetsforståelse. Også viktig å stille spørsmål om forventninger til framtida.

Involvering

- Flere kommuner har gode erfaringer med å involvere innbyggere, lag og næringsliv tidlig i prosessen. Spesielt viktig å engasjere ungdommen.
- Veilederen inneholder forslag til spørsmål til folkemøtene
- Synspunkter og tilbakemeldinger fra innbyggerne bør synliggjøres gjennom det videre arbeidet.

Aktuelle partnere

- Ut fra en vurdering av status for kommunen, anbefaler veilederen at kommunestyret gjør vedtak om hvilke eventuelle sammenslåingsalternativer som er aktuelt å gå videre med å vurdere.

Lag mulighetsbilder

- Når kommunestyret tar beslutning om hvilke alternativer man skal gå videre med, anbefales at kommunestyret har klare oppfatninger om hvorfor det eventuelt er ønskelig med en større kommune og hva en vil oppnå.

Lag framdriftsplan

- Kommunen bør tidlig lage en overordnet framdriftsplan som kan justeres underveis.
- Framdriftsplanen bør inneholde en plan for kommunikasjon med ansatte og innbyggerne gjennom hele prosessen.

Alle kommuner som deltar i reformen vil få utbetalt 100.000 kr til informasjon og høring. Departementet stiller som krav for utbetaling at høring av innbyggerne skjer etter at et faktagrunnlag for de alternativene som er utredet i prosessen er presentert for folket. Prosessveileder hos Fylkesmannen i Nordland opplyser i brev av 11.03.15 at utbetaling vil kunne skje når:

- kommunen har etablert et kunnskapsgrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til
- kommunen har oppsummert faktainnsamlingen og kommunestyret har fattet vedtak om sammenslåingsalternativ(er), og hvordan innbyggerne skal bli hørt.
- Departementet i samråd med Fylkesmannen finner at vilkårene for utbetaling er oppfylt.

Vurdering

Vedlagte skisse til prosess er ment som en overordnet framdriftsplan som det vil bli nødvendig å justere underveis.

Første trinn av prosessen fram mot politisk behandling i august 2015 vil handle om status og utfordringer (framtida) og om å skape en mest mulig felles virkelighetsforståelse. Det vil være naturlig at det er det sittende kommunestyret som

gjør vedtak om veien videre (alternativet vil være at det nyvalgte kommunestyret tar stilling til dette, men det kan da tidligst skje i slutten av oktober).

BDO-rapporten gir noe oversikt over status og utfordringer, men representerer ikke et tilstrekkelig grunnlag for å ta beslutning om veien videre. Derfor er det nødvendig å supplere med innspill fra innbyggere/ungdom/næringsliv og annen relevant faktainformasjon. BDO-rapporten og innspill fra folkemøter vil – i tillegg til innspill fra ansatte/tillitsvalgte og øvrig relevant informasjon - utgjøre grunnlaget for rådmannens utredning og anbefaling om veien videre.

Neste trinn fram mot en endelig beslutning i kommunestyret vil avhenge av hva kommunestyret vedtar om veien videre i august. Forutsatt at kommunestyret vedtar å utrede alternativet sammenslåing videre, må det vurderes hvordan innbyggerne skal involveres/høres i den videre prosessen. I tillegg til folkeavstemning (som er vedtatt tidligere og som vil være naturlig å gjennomføre i siste del av prosessen) kan det vurderes om nye folkemøter og eventuelt innbyggerhøring/spørreundersøkelse er ønskelig å gjennomføre før kommunestyret tar endelig stilling til spørsmålet om sammenslåing. I denne delen av prosessen kan det også bli aktuelt å vurdere om deler av prosessen skal være felles for flere kommuner.

Rådmannen anbefaler at formannskapet får rollen som styringsgruppe for prosessen videre.

Det vil bli behov for å lage mer detaljert framdriftsplan, som også må inneholde plan for informasjon til innbyggerne og ansatte.



ANDØY KOMMUNE

KUNNSKAP OM KONSEKVENSER AV KOMMUNESAMMENSLÅING

SAKSGANG			
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Sbh.</i>	<i>Saknr</i>
Formannskapet	10.06.2013	PEKL	047/13
Kommunestyret	17.06.2013	PEKL	031/13

Saksbehandler	Arkivsaksnummer
Kirsten Lehne Pedersen	12/266

Vedlegg:

1. Vedtak i møte i regionrådets arbeidsutvalg 19.04.13.
2. Vedtak i møte i regionrådets arbeidsutvalg 24.02.12 – sak A 23/12

Forslag til vedtak/innstilling:

Kommunestyret i Andøy gir sin tilslutning til deltakelse i en regionalt faktabasert utredning som skal beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

Kirsten L. Pedersen
rådmann

10.06.2013 FORMANNSKAPET

Hermod Bakkevold (KrF) satte fram slikt endringsforslag:

Kommunestyret i Andøy ser behov for en sentralt styrt totalgjennomgang av kommunestrukturen i Norge.

Kommunestyret ser derfor ingen hensikt i å delta i en utredningsprosess med utgangspunkt i dagens kommunegrenser i Vesterålen.

Votering:

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 6 mot 1 st. for Bakkevolds forslag.

FS-047/13 Vedtak/innstilling:

Kommunestyret i Andøy gir sin tilslutning til deltakelse i en regionalt faktabasert utredning som skal beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 11.06.13

Kirsten L. Pedersen

17.06.2013 KOMMUNESTYRET

Votering:

Enstemmig vedtatt.

KS-031/13 Vedtak:

Kommunestyret i Andøy gir sin tilslutning til deltakelse i en regionalt faktabasert utredning som skal beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

....

.....

Rett utskrift bekreftes.

Andenes den 25.06.13

Greta Jacobsen

Sendes rådmannen.

Saksopplysninger:

Årsmøtet i Vesterålen regionråd vedtok i april 2012 under saken "Regionrådets hovedfokus og prioriteringer for inneværende valgperiode (2011 – 2015)" følgende:

"Regionrådet godkjenner de tiltak som er foreslått for hver av de 8 områdene som skal ha hovedfokus og prioritet i denne valgperioden.

Årsmøtet i Vesterålen regionråd støtter arbeidsutvalgets initiativ til å få utredet mulige samarbeidsformer mellom kommunene i Vesterålen, herunder også kunnskap om konsekvensene av kommunesammenslåing.

Vesterålen regionråd tar initiativ til et dialogmøte med landbruk/skogbruksnæringa. Videre utarbeides det et strategidokument for landbruks-/skogbruksnæringa".

Samtlige vesterålskommuner har fattet positive vedtak i saken Regionalt samarbeid om kommunale tjenester, og arbeidet med utredning av tjenestesamarbeid innenfor flere aktuelle områder er i gang. I tillegg til samarbeid om tjenesteproduksjon, var det i følge årsmøtets vedtak viktig å utarbeide et grunnlag for en diskusjon om dagens kommunestruktur i Vesterålen er egnet til å løse de felles utfordringene regionen står overfor.

Til grunn for årsmøtevedtaket ligger det ikke noen særskilt utredning, men som det framgår av vedtaket er det to hovedelementer:

- Utrede – og i neste omgang ta stilling til mulige samarbeidsformer for kommunene i Vesterålen
- Utrede og få fram kunnskap om konsekvensene av kommunesammenslåing

Dette siste punktet forutsetter behandling i det enkelte kommunestyre og en tilslutning til, før en utredningsprosess kan starte. Prosessen, omfanget, organisering og deltakelse må en komme tilbake til etter at vedtak er fattet om å igangsette slik utredning.

Hovedansvarlig nå er hvorvidt kommunene ønsker å utføre en utredning om fordeler og ulemper med endring i kommuneinndelingen i regionen. Ved tilslutning til slik utredning i de enkelte kommunestyrene, vil det være mulig og aktuelt å søke Fylkesmannen om skjønnsmidler til dette.

Selv om regionen gjennom prosjektet regionalt samarbeid om kommunale tjenester sterkt vektlegger regionalt samarbeid om kommunal tjenesteproduksjon, har årsmøtet i Vesterålen regionråd også gitt sin støtte til kunnskapsinnhenting om konsekvensene av kommunesammenslåing.

På denne bakgrunn legges det fram en felles saksutredning for kommunestyrene i Vesterålskommunene med en anbefaling om å delta i en regionalt faktabasert utredning som skal beskrive fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen.

Det presiseres at igangsetting av en slik utredning ikke betyr at man har tatt standpunkt til spørsmålet om kommunesammenslåing. Hensikten med utredningen er å gi befolkning og næringsliv viktig informasjon i forkant av en debatt om endring av kommunestrukturen. Alternativet til sammenslåing er ikke å videreføre alt slik det

er i dag, men et tettere samarbeid. Utredningen bør derfor vurdere fordeler og ulemper også sett i forhold til alternative samarbeidsformer, ikke bare i forhold til dagens situasjon.

Forslag – skisse til prosess kommunereformen i Andøy

Aktivitet	Ansvar	Når	Kommentar
Godkjenne overordnet prosess	K-styret	23.03.15	skisse til prosess lagt fram i formannskapet 09.03
Avklare opplegg for folkemøter	F-skap	april	Formannskapet evt delegerer til arbeidsgruppe
Folkemøter - presentere status/utfordringer - innspill utfordringstema/framtida		mai/juni	- legge grunnlag for felles virkelighetsforståelse - få innspill til videre prosess
Utredning – grunnlag for beslutning om veien videre	rådmann	mai - juli	grunnlag for utredning: - BDO-rapport - Innspill folkemøter
Politisk behandling (1) - beslutning om veien videre	K-styret	august 2015 (før valget)	
Framdriftsplan – veien videre	F-skap (k-styret)	november	ta stilling til evt ytterligere involvering av innbyggere/folkemøter (i tillegg til folkeavstemning)
Utredning – grunnlag for endelig vedtak	Rådm	Februar – april	
Folkeavstemning		Mai	
Politisk behandling (2) - endelig vedtak	K-styret	Juni 2016	

Ang. prosess:

- må være rom for å justere underveis (formannskapet)
- planlegge informasjon innbyggere/ansatte underveis

Utredning av 0-alternativet (Andøy består som egen kommune)

1. Innledning

Andøy kommunestyres vedtak i sak K-46/15 i møte 24.08.15:

1. Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2. Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemningen bes følgende utredet:
 - konsekvenser av at Andøy består som egen kommune

Å utrede konsekvenser av at Andøy består som egen kommune er det samme som utredning av det såkalte 0-alternativet (= videreføring av dagens situasjon/ingen sammenslåing).

Kommunereformen har som mål å gi mer robuste kommuner for framtida.

Stortinget har sluttet seg til disse overordnede målene for reformen:

- gode og likeverdige tjenester for innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftige og robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati

Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til kommunens fire roller

- tjenesteyting
- myndighetsutøvelse
- samfunnsutvikling
- demokratisk arena

har Ekspertutvalget formulert ti kriterier - som alle kommunene er bedt om å vurdere. Kriteriene sier noe om hva utvalget mener skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine oppgaver knyttet til de fire rollene.

Denne utredningen er ment som et grunnlag for å vurdere om Andøy kommune er robust nok til å stå som egen kommune i framtiden. Dokumentet tenkes lagt ut på kommunens hjemmeside og FB-side sammen med øvrige dokumenter i tilknytning til kommunereformen som informasjon i forkant av folkeavstemning i mai om Andøy bør bestå som egen kommune eller ikke.

Etter vurderingen av Andøys muligheter som egen kommune i framtida i forhold til de 10 kriteriene (pkt. 2), vil det bli gjort en vurdering av kommunens styrker og svakheter, muligheter og trusler i forhold til kommunens fire roller (pkt. 3). Her vil også innspill fra folkemøtene i mai 2015 bli innarbeidet.

2. Ekspertutvalgets 10 kriterier - vurdering

For hvert kriterium følger først ekspertutvalgets beskrivelse av kriteriet, deretter rådmannens vurdering.

Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få en stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene (Ekspertutvalget des.14).

Rådmannens vurdering:

Generelt har Andøy kommune tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene kommunen har. De administrative ressursene er over år redusert, noe som fører til at kapasiteten i perioder og innen enkelte områder ikke er tilstrekkelig. Manglende kapasitet blir ekstra synlig i perioder med mange bestillinger fra politisk nivå. I perioder tar det tid før saker blir behandlet ferdig, og det er nødvendig å prioritere nøye hva som til en hver tid er viktigst, og hva kommunen skal delta på. Dette betyr blant annet at administrasjonen ikke har mulighet til å bruke tid på alle nasjonale høringer og undersøkelser der kommunen blir bedt om å komme med svar/synspunkter.

Der vi mangler kompetanse og/eller kapasitet, er vi avhengig av å kjøpe tjenester, fra andre kommuner, private eller f.eks. fra KS (juridisk bistand). Noen oppgaver løses ved interkommunalt samarbeid (renovasjon) og/eller vertskommunesamarbeid (barnevern).

Andøy kommune har i perioder utfordringer med rekruttering av fagpersonell. De siste årene har vi hatt problemer med rekruttering av leger og lærere. Utover dette har vi de siste årene ikke hatt store problemer med å rekruttere fagpersonell.

I utgangspunktet har Andøy kommune tilstrekkelig kapasitet. Men kapasiteten kan i perioder være lav/begrenset (f.eks. ved sykefravær/annet fravær), noe som medfører lengre saksbehandlingstid på enkelte områder. Strenge prioriteringer gjør at vi likevel i hovedsak klarer å levere på de viktigste områdene. Mange, særlig ledere, opplever at det er vanskelig å rydde tid til utviklingsarbeid og nødvendig planarbeid for å møte framtidens utfordringer. For å opprettholde tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene på en effektiv og god måte, vil kommunen være avhengig av både å kjøpe tjenester og av samarbeid med andre kommuner på enkelte områder. I tillegg ser vi at det kan bli nødvendig med tiltak for å kompensere for vedtatte/gjennomførte reduksjoner.

Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. (Ekspertutvalget des.14)

Rådmannens vurdering:

Generelt utreder kommunen saker selv og i hovedsak innenfor aktuelle frister. Formannskapet/kommunestyret sender sjelden saker tilbake til administrasjonen begrunnet i mangelfull utredning. Det kan tolkes som at sakene i de fleste tilfellene er tilstrekkelig ("godt nok") utredet, som beslutningsgrunnlag for politisk nivå. Å utrede saker krever både generalist- og spesialistkompetanse, og utredningene er i mange tilfeller avhengig av samarbeid på tvers av enheter/nivå.

I forhold til rollen som samfunnsutvikler har kommunen ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i dag. Det er derfor nødvendig å kjøpe tjenester til en del planarbeid/planprosesser (eks kommuneplanens arealdel og samfunnsdel). Planarbeid innenfor tjenesteområdene klarer vi i større grad å løse i egen regi, selv om kapasiteten kan sette begrensninger for denne typen planarbeid.

Kommunen har ikke egen juridisk kompetanse, og er avhengig av å kjøpe juridiske tjenester innenfor flere ulike fagfelt. Fordelen med å kjøpe juridiske tjenester framfor å tilsette egen jurist, er at vi da har mulighet til å kjøpe tjenester fra spesialister på ulike fagfelt.

Selv om kompetansen finnes i organisasjonen, er det ikke alltid tilstrekkelig kapasitet til å sikre at kompetansen blir brukt slik den burde. Det er en sammenheng mellom kapasitet og kompetanse, og det vil i en del tilfeller være behov for å kjøpe tjenester for å opprettholde både tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

I Andøy er det mange ressurspersoner som deltar aktivt på mange områder. Dette medfører at noen personer går igjen i ulike roller. Det kan medføre habilitetsproblemer. At inhabilitet oppstår, er i seg selv ikke et problem, så lenge habilitetsspørsmålene blir reist og vurdert. Tilstrekkelig distanse og ryddighet i forhold til roller er problemstillinger som er viktige å ha bevissthet om og fokus på fortløpende, både blant ansatte og politikere, og som stiller store krav til profesjonalitet og til ryddighet i forhold til roller når man har flere "hatter".

Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Det alt vesentlige av kommunens tjenesteproduksjon er tjenester til person gjennom livsløpet. Disse tjenestene har til felles at de må leveres der folk er, og i hovedsak der de bor.

Alle kommunens tjenester er i budsjett og økonomiplan budsjettert som rammeområder.

Noen tjenester har fortsatt en desentralisert struktur, og forutsatt politiske vedtak er det muligheter for effektivisering gjennom strukturendring på enkelte områder (f eks pleie og omsorg, barnehager). På andre områder er strukturendringer gjennomført (grunnskolen).

Andøy kommune har i utgangspunktet de samme tjenester innenfor administrasjon og forvaltning som andre kommuner har. En større kommune vil ha potensial til å drive dette mer effektivt, i følge ekspertutvalget. På disse områdene får kommunen en type smådriftsulempe fordi kommunen ikke kan velge bort disse tjenestene, men har færre innbyggere å fordele kostnadene på. Det er innenfor disse områdene vi har de største utfordringene mht både kapasitet og kompetanse. På den annen side har kommunen også noen smådriftsfordeler. Både ansatte og politikere har god kjennskap til lokale forhold. Det gjør at saksbehandlingen kan bli mer effektiv fordi man lettere får tak i informasjon og bruker mindre tid på å undersøke forhold.

Det vil ikke bare være antall innbyggere som påvirker hvor store stordriftsfordeler kommunen kan oppnå. Bosettingsstrukturen vil også ha betydning. Størstedelen av kommunens kostnader er knyttet til produksjon av tjenester som innbyggerne i større eller mindre grad forventer en nærhet til (eks skoler, barnehage, omsorgstilbud). Ønske om nærhet kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler.

Det er vanskelig å sammenligne effektivitet mellom kommuner. Kostra har begrenset med informasjon som kan forklare forskjeller i kostnadsnivå mellom kommunene. Høye kostnader på et område kan skyldes lav effektivitet, men det kan også skyldes lite hensiktsmessige driftsstrukturer, manglende mulighet for stordriftsfordeler på grunn av bosettingsmønster eller høyere kvalitet og standard på tjenestene.

Kostra-tallene forteller blant annet dette om tjenestene i Andøy

- høyere netto driftsutgifter pr innbygger til tjenestene i grunnskolen og pleie og omsorg enn landsgjennomsnittet
- lave enhetskostnader, også i pleie og omsorg, men vi gir tjenester til flere enn snittet i landet og fylket (kan tyde på lavere terskel for å innvilge tjenester)

Kommunebarometeret (laget av Kommunal Rapport) er en rangering av kommunene på ulike tjenesteområder. Andøy har scoret dårlig på dette barometeret de siste årene. Barometeret er en rangering av kommunene på de områdene de måles mot hverandre, ikke en vurdering av om tjenestene er gode eller ikke. Andøys rangering i barometeret 2015 på utvalgte områder: grunnskole (393), eldreomsorg (374), helse (384), barnevern (337), barnehage (340), kostnadsnivå/enhetskostnader (162), økonomi (160). I følge Kommunal Rapport "har den som er nr 428 sannsynligvis noe å lære av andre kommuner, men tjenestetilbudet kan likevel være akseptabelt." Andøys dårlige rangering på kommunebarometeret tilsier klart at vi har noe å lære av andre kommuner.

Kommunaldepartementet har i St.meld. 14 foreslått å overføre ca 30 nye oppgaver til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Dersom dette blir resultatet, vil dette ikke få konsekvenser for Andøy, som vil være for liten til å få overført de nye oppgavene.

Økonomisk soliditet

Netto driftsresultat og likviditet

Netto driftsresultat er et mål på kommunens handlefrihet. En anbefaling fra teknisk beregningsutvalg er at netto driftsresultat bør ligge på 1,75%. I 2015 hadde Andøy et netto driftsresultat på 2,8%.

Oversikt over netto driftsresultat og netto driftsresultat korrigeret for mva kompensasjon fra investeringer og premieavvik de siste årene for Andøy (tall i hele tusen):

	2012	2013	2014	2015
Netto driftsresultat (- = positivt resultat)	-782	884	2 647	-11 721
Mva- kompensasjon fra investeringer	1 395	371	0	0
Premieavvik	13 623	8 397	2 579	3 754
Tilbakeført premieavvik	-2 775	-4 994	-5 531	-6 454
Nto dr.resultat korr. for mva komp og premieavvik	11 371	4 658	-305	-14 421

Uten økonomisk handlefrihet må en hver ny utfordring løses innenfor de økonomiske rammene vi har. Det betyr at nye behov må løses med å omprioritere. Endringer/reduksjoner er nødvendig i de årlige budsjettprosessene for å få et budsjett/økonomi for å få plass til nye behov. Resultatet for 2015 tyder på at utviklinga går i riktig retning.

Andøy kommune har i mange år hatt ingen/liten økonomisk handlefrihet, og har hatt ingen avsetninger til å møte uforutsette økonomiske utfordringer. Driftsutgiftene har vært for høye i forhold til inntektene, og vi har fortsatt store utfordringer med omfattende merforbruk, spesielt innenfor pleie og omsorg. Det er likevel tegn til reduksjon i driftsutgiftene også her, og stadig flere enheter klarer å holde seg innenfor tildelte rammer. Vi står foran store investeringer i økonomiplanperioden (skole og sykehjem), noe som vil belaste driften betydelig i årene framover. Det er også usikkerhet knyttet til framtidige inntekter når det gjelder vindkraft (jfr økonomiplanen).

I høringsforslag om nytt inntektssystem foreslås å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5000 innbyggere. Strukturkriteriet brukes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd (13,2 mill i 2016), vil bruken av strukturkriterium medføre at kommunene vil få mellom 0 og 13,2 mill i basistilskudd. Strukturkriteriet gir aksept for at store avstander og geografi er relevant i debatten om endringer i kommunestruktur. Andøy er i hht dette kriteriet definert som en ufrivillig småkommune, og vil som følge av det beholde som basistilskuddet i sin helhet ihht høringsforslaget.

Selv om Andøy kommune blir definert som en ufrivillig småkommune, er det liten tvil om at det fortsatt vil være behov for endringer som kan gi reduksjon i driftsutgiftene i årene framover om Andøy fortsatt skal bestå som egen kommune. Samtidig vil nok behovet for driftsendringer vil være til stede også i større, mer robuste kommuner i årene framover.

Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Innbyggernes valgfrihet er nært knyttet opp til kommunens driftsøkonomi. Jo bedre økonomisk grunnlag, jo større muligheter for å tilby mangfold innen tjenesteområdene. Andøy kommune har en presset driftsøkonomi, som ikke gir stort rom for tjenester utover det som er lovpålagt. Da sier det seg selv at valgfriheten vil være begrenset. Dersom valgfrihet er et sentralt kriterium vil ikke Andøy kunne oppfylle dette ved å stå alene.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering

Utdrag fra BDO-rapporten (utarbeidet på oppdrag fra Vesterålen regionråd):

NIBR har i sin definisjon av bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) blant annet benyttet kriterier som kommunestørrelse, arbeidsplasser, pendlingsomfang og reisetid til nærmeste større senter for å identifisere ulike BA-regioner. Ut fra de valgte kriteriene har NIBR i sin modell definert 3 BA-regioner i Vesterålen.

- Sortland regionen (Sortland, Øksnes, Hadsel og Bø)
- Andøy (egen region)
- Lødingen (egen region)

Norut har (2013) delt inn Nord-Norge i 15 større bo- og arbeidsmarkedsregioner:

- region Vesterålen (Hadsel, Bø, Sortland, Øksnes og Andøy)
- region Ofoten (Narvik, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes og Ballangen)

Geografien tilsier at det ikke er like naturlig at Andøy kommune inngår i en "Vesterålen bo- og arbeidsmarkedsregion" som en del av de andre kommunene i regionen.

Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Forhold som påvirker lokalpolitisk deltakelse er blant annet

- valgdeltakelse
- medlemmer i interesseorganisasjoner
- medlemmer i frivillige lag
- frivillighetens betydning i lokalsamfunnet

Oversikt over valgdeltakelsen i kommunene i Vesterålen fra 1979 – 2013 viser blant annet at Andøy har høyere valgdeltakelse enn både Hadsel og Sortland.

Det er lav terskel i Andøy for å ta kontakt med den politiske ledelsen i kommunen. Ordfører, varaordfører og øvrige formannskapsmedlemmer har ofte kontakt med innbyggerne. Innbyggerne i Andøy er engasjert i en rekke lag og foreninger, og kommer jevnlig med innspill til de folkevalgte i Andøy.

Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester. (Ekspertutvalget des.14)

Rådmannens vurdering:

Andøy kommune deltar i flere interkommunale samarbeid, i hovedsak gjennom deltakelsen i Vesterålen Regionråd (jfr kultur- og reiselivssamarbeidet).

Med unntak av Vesterålen barnevern, som er organisert etter vertskommunemodellen, er det i liten grad interkommunale løsninger innenfor de lovpålagte tjenestene. Samarbeid organisert etter vertskommunemodellen betyr at hver enkelt kommune gir fra seg myndighet til vertskommunen, og kommunene har i praksis liten innflytelse på utvikling av tjenesten (også økonomisk). Interkommunalt samarbeid kan på den andre siden gi stordriftsfordeler og mer effektiv bruk av ressurser.

Interkommunalt samarbeid innebærer at hver enkelt kommune gir fra seg innflytelse og kontroll, enten til en vertskommune eller til et indirekte valgt styringsorgan. Jo mer interkommunalt samarbeid, desto større blir de økonomiske utfordringene i hver enkelt kommune når det blir færre områder å fordele "innsparing/kutt" på.

Utfordringene med interkommunalt samarbeid handler blant annet om at man skaper et demokratisk "underskudd" ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en vertskommune.

Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antagelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det. (Ekspertutvalget des.14).

Rådmannens vurdering:

Andøysamfunnet er preget av sterk identitetsfølelse/tilhørighet. Andøy har mange naturgitte fortrinn og et sterkt næringsliv (fiskeri, landbruk, reiseliv, Andøya Space Center/ATC, LNS) med gode utviklingsmuligheter.

3. Andøys muligheter som egen kommune i framtida?

Nedenfor følger et forsøk på å beskrive/vurdere kommunens styrker, svakheter, muligheter og trusler i forhold til kommunens viktigste roller (tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena). Innspill fra folkemøter om kommunereformen i mai 2015 og fra rådmannens ledergruppe i januar 2016 er innarbeidet i vurderingen.

Tjenesteyting

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> - i hovedsak gode tjenester og fornøyde brukere - god lokalkunnskap/nærhet til brukerne - generelt god fagkompetanse - gode kulturtilbud 	<ul style="list-style-type: none"> - små fagmiljø/sårbare - rekrutteringsutfordringer - evne/vilje til nytenking - liten økonomisk handlefrihet - ulike holdninger til budsjett disiplin og til ansvar for helheten
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> - bli god på integrering/sysselsetting av bosatte flyktninger - tenke forebygging/folkehelse "i alt vi gjør" - utvikle tydelige ledere som avklarer forventninger, stiller krav, korrigerer og gir tilbakemeldinger - lære av andre kommuner ("de beste") - utnytte eksterne tilskuddsmuligheter - kjøpe tjenester av andre 	<ul style="list-style-type: none"> - demografi - utvikling fram mot 2040 (flere 80+ m/behov for tjenester, færre i yrkesaktiv alder) - rekrutteringsutfordringer - økte oppgaver uten at det følger med "nok" penger (blir for liten til å opprette egne stillinger til alle nye oppgaver) - kan bli for liten i forhold til de som blir større

Myndighetsutøvelse

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> - forutsatt streng prioritering: tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de viktigste oppgavene - få klagesaker - god lokalkunnskap – gir rom for fleksibilitet og bruk av skjønn 	<ul style="list-style-type: none"> - små og sårbare fagmiljø - kapasitet - i perioder tar det for lang tid før saker blir behandlet/utredet - høy grad av nærhet stiller store krav til profesjonalitet og ryddighet i fht roller
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> - kjøpe tjenester eksternt/av andre kommuner på fagområder der vi ikke lykkes i å rekruttere/der vi er for liten til 100% stillingsressurs/blir for sårbar med 1 fagperson - regionalt samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - ytterligere reduksjon i administrative ressurser - befolkningsnedgang/reduerte rammeoverføringer fra staten (oppgavene som skal løses vil være de samme selv om antall innbyggere går ned)

Samfunnsutvikling

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> - sterkt næringsliv (reiseliv, ASC/ATC, LNS, fiskeri, landbruk) 	<ul style="list-style-type: none"> - strategi/planarbeid (mangler kapasitet og kompetanse) -
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> - potensialet i reiselivet/næringslivet - kjøpe tjenester (der vi mangler kapasitet/kompetanse) - regionalt samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - usikkerhet om Andøya flystasjons framtid - manglende økonomisk handlefrihet

Lokaldemokrati

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none">- lett å komme i kontakt m/politikere- politisk engasjement- stort engasjement i lag/foreninger	<ul style="list-style-type: none">- tilstrekkelig distanse?
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none">- engasjement blant ungdom- engasjement i lag/foreninger	<ul style="list-style-type: none">- manglende interesse for lokalpolitikk

BDO vurderer i rapporten fra 2015 at den enkelte kommune i Vesterålen

- har lav evne til å finansiere framtidige investeringsbehov
- har sårbar næringsstruktur
- ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- er lite egnet til å sikre nødvendige tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

BDO mener den enkelte kommune ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta kommunens viktigste funksjoner.

I ettertid er høringsforslaget til nytt inntektssystem lagt fram, der Andøy er definert som en ufrivillig liten kommune (pga geografi/avstand) og derfor i utgangspunktet ikke vil bli "straffet" økonomisk ved å bli stående som egen kommune.

4. Oppsummering

Vurderingene i pkt 2 og 3 foran kan oppsummeres slik

- I utgangspunktet har Andøy kommune tilstrekkelig kapasitet, men vi er relativt sårbar og vi vil også i framtida være avhengig av å kjøpe tjenester fra andre på enkelte områder.
- I forhold til samfunnsutvikling har kommunen begrenset kapasitet og kompetanse, og vi vil også i framtida være avhengig av å kjøpe tjenester fra andre (eks kommuneplanens arealdel og samfunnsdel)
- Det er sannsynlig at kommunen vil oppleve utfordringer med rekruttering av fagkompetanse på noen områder også i framtida. Disse utfordringene kan om nødvendig løses med å kjøpe tjenester fra andre eller med regionalt samarbeid.
- Tilstrekkelig distanse (mellom innbyggere og saksbehandlere) er ikke en stor utfordring i Andøy, men det vil selvfølgelig også i framtida være viktig å være bevisst at det er en problemstilling.
- Evne til nytenking og nysgjerrigheten etter å lære av andre/"de beste" kommunene er klare forbedringsområder med tanke på effektiv tjenesteproduksjon i framtida.
- Å gjenvinne og opprettholde økonomisk handlefrihet over tid vil være en grunnleggende forutsetning for å bli i stand til å levere gode tjenester til innbyggerne i framtida. Det vil fortsatt være nødvendig med endringer/reduksjoner i tjenestene framover for å klare å gjenvinne og opprettholde økonomisk handlefrihet.
- Dersom stor grad av valgfrihet/bredde innenfor tjenestene er viktig for innbyggerne, vil Andøy kommune ikke være i stand til å oppfylle dette ved å stå alene.
- Andøy er i høringsforslaget til nytt inntektssystem definert som en ufrivillig liten kommune, og vil i utgangspunktet ikke bli "straffet" økonomisk om kommunen velger å stå alene. Dette kan selvsagt endre seg i framtida.

Det er nødvendig å ha som utgangspunkt at Andøy-samfunnet slik vi kjenner det i dag, vil være vesentlig forskjellig fra det samfunnet vi skal planlegge for i et 20-30-årsperspektiv. Vi må regne med minst like store endringer i framtida som i dag. Dette gjelder selvsagt for alle kommunene.

Spørsmålet er i hvilken grad Andøy kommune er robust nok til å stå som egen kommune i framtiden. Dette er ikke et spørsmål det er mulig å gi et enkelt ja eller nei svar på, men rådmannen velger å konkludere slik:

- Under forutsetning av
 - at antall innbyggere ikke reduseres i betydelig grad framover
 - at kommunen klarer å gjenvinne og opprettholde økonomisk handlefrihet over tid
 - tilstrekkelige administrative ressurservil Andøy kommune ha mulighet til å stå som egen kommune i framtida.
- Dersom kommunen velger å stå alene, vil vi i perioder være avhengig av å kjøpe tjenester/regionalt samarbeid for å sikre tilstrekkelig kapasitet og/eller kompetanse.
- Den kanskje største utfordringen kommunen vil møte i et 20-30 års perspektiv vil være den demografiske utviklinga, som handler om at vi blir færre i yrkesaktiv alder og flere eldre som vil ha behov for tjenester. Det er en utfordring som er felles for alle Vesterålskommunene, og som ikke nødvendigvis løses av kommunesammenslåing.