

Fra: Isaksen, Robert[fmnoris@fylkesmannen.no]  
Dato: 18.07.2016 09:22:30  
Til: \*FMNO - Dokumentasjonssenteret brukerstøtte  
Tittel: VS: Kvittering på innsendt skjema

---

Hei!

Kan dere legge denne på Øksnes saken for kommunereform når den føres?

Med hilsen  
**Robert Isaksen**  
seniorrådgiver || kommunal- og beredskapsavdelinga  
Fylkesmannen i Nordland

tlf: 75 53 16 12 ||  
mob: 47 28 44 96 ||  
[fmnoris@fylkesmannen.no](mailto:fmnoris@fylkesmannen.no)



[www.fmno.no](http://www.fmno.no)  
[www.twitter.com/FMNordland](https://www.twitter.com/FMNordland) || [www.facebook.com/FylkesmannenNO](https://www.facebook.com/FylkesmannenNO)  
[www.twitter.com/FMNordland](https://www.twitter.com/FMNordland)  
[www.facebook.com/FylkesmannenNO](https://www.facebook.com/FylkesmannenNO)

---

**Fra:** Post Postmottak [mailto:post@oksnes.kommune.no]  
**Sendt:** 15. juli 2016 09:55  
**Til:** Isaksen, Robert  
**Emne:** VS: Kvittering på innsendt skjema

Hei,

Vedlagt følger vedlegg til saksutredninger som ble sendt inn via rapporteringsskjema 14.07.16.

Vedleggene er merket med Kommunestyrets saksnummer.

Med hilsen

Postmottak  
Øksnes kommune  
Tlf. 76 18 50 00



**Øksnes kommune**

Tlf: +47 76 18 50 00  
[www.oksnes.kommune.no](http://www.oksnes.kommune.no)  
Epost: [post@oksnes.kommune.no](mailto:post@oksnes.kommune.no)  
Adresse: Storgata 27, 8430 Myre

---

**Fra:** [noreply@fylkesmannen.no](mailto:noreply@fylkesmannen.no) [mailto:noreply@fylkesmannen.no]  
**Sendt:** 14. juli 2016 12:19

**Til:** Post Postmottak

**Emne:** Kvittering på innsendt skjema

Denne e-posten er en bekreftelse på at du har sendt inn Kommunereform - Rapporteringsskjema til Fylkesmannen i Nordland. Din referanseid er XJDIJX. Saken ble sendt inn 14.07.2016 12:19:19. Det er gjennomført en maskinell kontroll under utfylling, men vi tar forbehold om at det kan bli oppdaget feil under saksbehandlingen og at annen dokumentasjon kan være nødvendig.

---

Denne eposten kan inneholde konfidensiell informasjon som kun er tiltenkt de rettmessige mottakere.

Hvis du ikke er den tiltenkte mottaker av meldingen er det strengt forbudt å dele, distribuere eller kopiere denne meldingen og dets innhold.

Hvis du har mottatt denne meldingen ved en feiltagelse, vennligst meld fra til avsender øyeblikkelig og slett meldingen fra ditt epostsystem.



# Øksnes kommune

Tlf: +47 76 18 50 00

[www.oksnes.kommune.no](http://www.oksnes.kommune.no)

Epost: [post@oksnes.kommune.no](mailto:post@oksnes.kommune.no)

Adresse: Storgata 27, 8430 Myre

Beregningsmodell i et 2016 - 2040 perspektiv

	Fakta tall		
Tap av inntekter fra nytt innt. System (50%)	kr 5 300 000,00	50	kr 2 650 000,00
Økte kostnader eldre	kr 60 000 000,00	75	kr 45 000 000,00
			<b>kr 47 650 000,00</b>

Mulig inndekning	Beløp	Antall	
Tap av inntekter som følge av redusert antall barn 0-5	kr 120 000,00	14	kr -1 680 000,00
Tap av inntekter som følge av redusert antall barn 6-15	kr 110 000,00	28	kr -3 080 000,00
Økte inntekter som følge av økt antall eldre over 70	kr 80 000,00	171	kr 13 680 000,00
Økte inntekter som følge av økt antall eldre over 80	kr 80 000,00	204	kr 16 320 000,00
Velferdsteknologi inntekt ved avgift			kr 2 304 000,00
Kostnader ved kjøp av teknologi	kr 15 000 000,00	20 år	kr -900 000,00
Reduserte kostnader som følge av velferdsteknologi			kr 3 800 000,00
Drift av velferdsteknologi			kr -1 400 000,00
Eiendomsskatt			kr 7 500 000,00
Struktur skole			kr 3 000 000,00
Struktur helse			kr 2 000 000,00
Struktur andre			kr 2 000 000,00
Interkommunalt samarbeid			kr 1 500 000,00
Ikke lovpålagte oppgaver			kr 1 000 000,00
<b>Sum mulige inntekter</b>			<b>kr 47 724 000,00</b>

Velferdsteknologi inntekt ved avgift	kr 12 000,00	192	kr 2 304 000,00
Redusert behov for vaktordninger/betjening	kr 19 000 000,00	20	kr 3 800 000,00
Drift av velferdsteknologi	kr 600 000,00	2	kr -1 200 000,00
Vedlikehold velferdsteknologi			kr -200 000,00
Effekt av velferdsteknologi			kr 4 704 000,00

	Pr innbygger	Innb			Ant barn
Barnehagebarn	7902	4529	kr	35 788 158,00	273
Skolebarn	13863	4529	kr	62 785 527,00	526
PLO	15885	4529	kr	71 943 165,00	750
Barnevern	1545	4529	kr	6 997 305,00	50
Sosialhjelp	2387	4529	kr	10 810 723,00	121
Helse	2027	4529	kr	9 180 283,00	
Adm og landbruk	4487	4529	kr	20 321 623,00	
			kr	217 826 784,00	

Pris /bruker

kr 131 092,15

kr 119 364,12

kr 95 924,22

kr 139 946,10

kr 89 344,82

## SWOT Tjenesteyting

<p>Styrker</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oversiktlig kommune med korte avstander</li> <li>• Lokal kunnskap</li> <li>• Tjenestene leveres lokalt</li> <li>• Har en god del fasiliteter som kan benyttes</li> <li>• Har en del kompetanse</li> </ul>	<p>Svakheter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsatt for stor andel ufaglærte i dagens tjenester</li> <li>• Vanskelig å rekruttere til enkelte yrker</li> <li>• Kostnad med IKT kompetanse til velferdsteknologi vil øke.</li> <li>• Manglende valgfrihet</li> <li>• Tilstrekkelig kompetanse til å løse nye oppgaver – enkelte diagnosegrupper, samfunnsoppdrag, ingeniørfag og lignende</li> <li>• Ressurskrevende samhandling til brukere med flere diagnoser - eller rehabilitering</li> <li>• Evne til å innfri større forventning om helhetlige tilbud</li> </ul>
<p>Muligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Større grad av utdanning over tid</li> <li>• Strukturelle endringer med positiv effekt kapasitet og kvalitet</li> <li>• Større grad av velferdsteknologi</li> <li>• Mulighet for bruk av frivillighet</li> </ul>	<p>Trusler</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomi: kommunale kostnader til de over 67 år vil dobles i et 50 års perspektiv</li> <li>• Mangel på kompetanse</li> <li>• Vanskelig å rekruttere riktig kompetanse til nye oppgaver</li> <li>• Risiko for behovsvariasjoner knyttet til etterspørsel av kommunale spesialiserte tjenester</li> <li>• Behov for ytelser har ofte sammenheng med alder</li> <li>•</li> </ul>

## SWOT Myndighetsutøvelse

<p>Styrker</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunen har en organisasjon som kan videreutvikles</li><li>• Kommunen har fasiliteter som kan benyttes</li><li>• Nærhet mellom bruker og forvaltning</li></ul>	<p>Svakheter</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tilstrekkelige kapasitet til å løse nye oppgaver</li><li>• Fare for at ansvar for nye kommunale oppgaver blir lagt til en annen kommune</li><li>• Tilstrekkelig distanse i saksbehandling</li><li>• Sterkere behov for interkommunale løsninger</li><li>•</li></ul>
<p>Muligheter</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• IKT løsninger</li><li>• Kjøp av tjenester</li><li>• Nettbaserte løsninger</li><li>• Mulighet for regionalt samarbeid</li><li>• Samlokalisering og ressursdeling mellom nye og eksisterende tjenester</li></ul>	<p>Trusler</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fare for feil i mindre fagmiljø</li><li>• Stor grad av ressursbruk til klagebehandling</li><li>• Misfornøyde brukere</li><li>• Misfornøyde interessenter</li><li>• Tap av omdømme</li><li>• Flere og mer spesialiserte saksfelt</li><li>• Fare for kommunikasjons- og koordineringskostnader ved innføring av nye oppgaver</li><li>• Økonomisk soliditet til å ivareta rettssikkerhet for brukerne</li></ul>



## SWOT Samfunnsutvikling

<p>Styrker</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen har en organisasjon som kan videreutvikles</li> <li>• Kommunen har fasiliteter som kan benyttes</li> <li>• Politisk nærhet til lokale næringer</li> <li>• Lokalkunnskap i organisasjonen</li> </ul>	<p>Svakheter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetanse og analytisk kraft</li> <li>• Reduserte ressurser til samfunnskontakt</li> <li>• Reduserte ressurser til utvikling</li> <li>• Manglende kommunal råd- og veiledning overfor lokale aktører</li> <li>• Manglende ressurser til tilrettelegging for kompetanseutvikling/kurs rettet mot nye næringer</li> <li>• Råd- og veiledning i internasjonale forhold</li> </ul>
<p>Muligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gode muligheter for samspill mellom næring og kommune</li> <li>• Mulighet for strategisk planlegging</li> <li>• Mulighet for å se ulike saker for samme eiendom under ett</li> </ul>	<p>Trusler</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressurskrevende grenseovergripende planlegging – geografisk funksjonalitet</li> <li>• Ensidig næringsstruktur</li> <li>• Manglende ressurs og kompetanse til saksbehandling</li> <li>• Manglende bestiller kompetanse</li> </ul>

## SWOT Demokratisk arena

<p>Styrker</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Korte avstander mellom velgerne og folkevalgte</li><li>• Flere oppgaver kan gjøre lokaldemokratiet viktigere for velgerne</li></ul>	<p>Svakheter</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mindre miljø å rekruttere til politisk arbeid</li><li>• Tilstrekkelig kompetanse og administrativ kapasitet kan være et hinder for god demokratisk utvikling</li><li>• Nærhet kan være en faktor som taler mot sikker og forsvarlig saksbehandling</li><li>• Valgdeltakelsen er lav i Øksnes</li></ul>
<p>Muligheter</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Større muligheter for påvirkning fra bygdelister gjennom bygdeutvalg.</li></ul>	<p>Trusler</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Stor grad av interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, kan være negativt for mindre kommuner som demokratisk arena</li><li>• Stor grad av interkommunale avtaler som reduserer det lokale handlingsrommet</li><li>• Svekket reell politisk kontroll over lovpålagte oppgaver</li><li>• Fare for større grad av statlige tilsyn og overstyring utover juridisk- og rammestyring.</li></ul>

Rådmannskontoret	Styrker	Svakheter	Vurdering
Tilstrekkelig kapasitet			
Relevant kompetanse			
Tilstrekkelig distanse			
Effektiv tjenesteproduksjon			
Økonomisk soliditet			
Valgfrihet			
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder			
<b>Oppsummering</b> Innenfor Rådmannskontoret er det kun Rådmannen igjen. De øvrige som ligger direkte under Rådmannen blir vurdert under Næring og IKT eller under egne sektorer og enheter.			

Næring	Styrker	Svakheter	Vurdering
Tilstrekkelig kapasitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen har i dag en tilsatt innenfor næringsarbeidet under Rådmannen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen er sårbar på feltet ettersom det er begrenset hvilken kapasitet en person kan ha overfor næringslivet i kommunen.</li> <li>Gitt et nytt inntektssystem med reduserte overføringer til Øksnes, kan dette være et felt som vil bli redusert i fremtiden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øksnes Kommune har ikke tilstrekkelig kapasitet innenfor næringsarbeidet til å ivareta kommunes rolle som samfunnsutvikler.</li> </ul>
Relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dagens konsulent har god kompetanse på det lokale næringsliv.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomi, strategi og prosjektledelse er felt som kan bli etterspurt i fremtiden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Næringsarbeid er et felt som kan settes ut i et interkommunalt samarbeid.</li> <li>Denne tjenesten kan også kjøpes fra eksterne</li> </ul>

			tjenesteyter.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er en svakhet ved kontoret i dag at saksbehandler er lokal og derved kan være påvirket av forhold knyttet til søkere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Et interkommunalt samarbeid vil være å foretrekke og et større miljø vil være mer betryggende i så måte.</li> </ul>
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er begrenset hvilken effektivitet en person kan oppnå i arbeid med næringsaktører og næringssaker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øksnes kommune har begrenset effektivitet når det gjelder næringsutvikling.</li> </ul>
<b>Økonomisk soliditet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næringsutvikling har også en økonomisk dimensjon som i dag ivaretas gjennom forskjellige virkemidler.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er usikkerhet knyttet til hvilke virkemidler som kan være aktuelle for fremtiden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er usikkerhet knyttet til hvor stor grad Øksnes kommune i fremtiden kan bidra med økonomisk støtte til næringsutvikling i kommunen.</li> <li>• Det er et politisk spørsmål.</li> </ul>
<b>Valgfrihet</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• I den grad Øksnes Kommune ikke prioriterer å bidra til strategisk næringsutvikling, kan konsekvensene bli at næringsaktører etablerer seg utenfor kommunen.</li> </ul>
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næringsutvikling er en del av rollen som samfunnsutvikler, og Øksnes Kommune har i dag både kompetanse og virkemidler for å bidra til slik utvikling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En tilsatt betyr at Øksnes kommune har begrenset kapasitet og effekt som samfunnsutvikler.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næringsutvikling er bare en mindre del av den kommunale rolle som samfunnsutvikler, og her har Øksnes kommune begrensninger.</li> </ul>
<b>Oppsummering</b> Næringsarbeid er en begrenset del av arbeidet som samfunnsutvikler, og Øksnes kommune har begrenset kapasitet på næringskontoret for å ivareta kommunes rolle som samfunnsutvikler. På den økonomiske siden viser signal gjennom nytt inntektssystem at kommunen kan få reduserte rammer allerede			

fra 2017. En reduksjon av rammene kan være en trussel for videre kommunal satsing på næringsutvikling i Øksnes.

IKT	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øksnes kommune har i dag tilstrekkelig kapasitet til å ivareta ordinær drift av administrative IKT systemer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ny kompetanse innenfor IKT vil bli etterspurt i takt med innføring av velferdsteknologi. Det samme kan sies om IKT styring innenfor vann/avløp/FDV.</li> <li>Kapasiteten innenfor feltet må av samme grunn utvides dersom kommunen skal ha ambisjoner om å ivareta slike systemer på egenhånd. Alternativet er å kjøpe en slik kapasitet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øksnes kommune har tilstrekkelig kapasitet i dag for å ivareta våre IKT systemer. Imidlertid vil behovene for IKT kompetanse dreie fra software til software/hardware. Denne kapasiteten vil bli behov for å rekruttere i fremtiden.</li> <li></li> </ul>
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øksnes Kommune har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dagens IKT systemer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øksnes kommune har ikke den riktige kompetanse for å dekke fremtidens behov. Her må det til enten etterutdanning eller nyrekruttering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det vil bli nødvendig å rekruttere en annen form for kompetanse i etter hvert som velferdsteknologi, vann/avløp/FDV blir mer spesialisert og fjernstyrt.</li> </ul>
<b>Tilstrekkelig distanse</b>			
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Det er påkrevet at Øksnes kommune tar i bruk digitale løsninger for å effektivisere fremtidens tjenesteproduksjon.</li> <li>Drift av IKT kan være et felt hvor interkommunale løsninger kan bidra til bedre</li> </ul>

			effektiv bruk av ressursene.
<b>Økonomisk soliditet</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øksnes Kommune må påregne en økt kostnad knyttet til drift IKT løsninger i fremtiden.</li> </ul>
<b>Valgfrihet</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• IKT er et felt hvor interkommunale avtaler kan løse fremtidens behov. Øksnes Kommune bør i fremtiden vurdere interkommunale løsninger til drift og vedlikehold av IKT.</li> </ul>
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>			
<b>Oppsummering</b> IKT er et felt hvor interkommunale avtaler og løsninger kan være en del av fremtidens behov for Øksnes Kommune. Øksnes Kommune bør derfor i fremtiden vurdere interkommunale løsninger til drift og vedlikehold av IKT.			

#### Lønn og personal

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avdelingen har i utgangspunktet 4 stillinger på 100 % som dekker primæroppgavene avdelingen har. Hvis oppgaveomfanget blir det samme i fremtiden, og dagens personellressurser beholdes, vil enheten ha tilstrekkelig kapasitet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ved fravær vil kapasiteten reduseres da det er vanskelig å ta vikarer inn i en slik enhet uten opplæring som tar tid.</li> <li>• Hvis flere fra enheten skal bidra eksempelvis i utviklingsarbeid i organisasjonen, kan det bli kapasitetsutfordringer med dagens ressurser.</li> </ul>	Eventuelt interkommunalt samarbeid på enkelte oppgaveområder kan avhjelpe kapasitetsutfordringer.

<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dagens personalkonsulenter er erfarne og har høy realkompetanse.</li> <li>• Det er tilsatt ny medarbeider som tilegner seg kompetanse fra de erfarne/overlapping før deres avgang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplæring av nye medarbeidere tar tid da fagfeltet er komplisert.</li> <li>• Sårbarhet ifht at enkeltansatte har spesialisert kompetanse.</li> <li>• Hvis flere slutter og det rekrutteres nye medarbeidere som må læres opp blir det en utfordring.</li> </ul>	Forutsatt at man enten får tilsatt nye medarbeidere med erfaring fra området, eller har mulighet til overlapping vil kompetansebehov ivaretas i fremtiden.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saksbehandlingen er i stor grad regelstyrt, slik at evt kjennskap til personer saken gjelder ikke skal påvirke utfallet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liten kommune der "alle kjenner alle" kan være en ulempe hvis personalkonsulentene ikke klarer å forholde seg nøytralt.</li> </ul>	
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfarne og kompetente arbeidstakere medvirker i dag til at oppgavene gjøres effektivt.</li> <li>• Kommunen har mange systemer/retningslinjer/reglementer innen personalfeltet på plass, noe som er med på å gi effektiv hjelp til andre enheter ved spørsmål/problemstillinger.</li> <li>• Kommunen er av en slik størrelse at enhetens personell har god oversikt over organisasjonen. Det gir kvalitet i tjenesteproduksjon, og har positive økonomiske ringvirkninger for kommunen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativt høy brukerterskel på lønssystemet, innføring av A-melding har gitt merarbeid (sammenheng lønssystem, feilmeldinger osv.)</li> <li>• Også effektiviteten påvirkes ved evt fravær hos ansatte.</li> </ul>	Effektiv tjenesteproduksjon i fremtiden avhenger av at det rekrutteres kompetent personell, både når det gjelder fag og lønssystemer.
<b>Økonomisk soliditet</b>			Ikke relevant for enheten alene
<b>Valgfrihet</b>			Ikke relevant da avdelingen er en

			intern støtteenhet som ikke produserer tjenester ut av organisasjonen/til innbyggerne.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Enheten er sektorovergripende, med nærhet og god kjennskap til hele den kommunale organisasjonen, ledere, tillitsvalgte og øvrige ansatte.		Vurdering gjort ut fra tanken om at lønn/personal kan bidra internt i organisasjonen ved behov i utviklingsprosesser. Enheten har alene ingen stor rolle i samfunnsutvikling.

#### Oppsummering

- Lønn og personal kan levere de tjenester som forventes i fremtiden, dette forutsetter rekruttering av ansatte med kompetanse på området når noen slutter.
- For å redusere evt sårbarhet ifht effektivitet/kapasitet og kompetanse kan interkommunalt samarbeid være aktuelt. Slikt samarbeid kan eksempelvis være aktuelt innen lønnsområdet. Det er mulig å kjøre lønn for flere kommuner fra ett kontor, men det fordrer samme lønnsystem i kommunene samt kvalitet i systemer som ivaretar sammenhengen mellom saksbehandling av personalsaker og lønnsområdet.



## Økonomiavdeling

	<b>Styrker</b>	<b>Svakheter</b>	<b>Vurdering</b>
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Avdelingen består av 6 årsverk som gir tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Løve-samarbeid vedr. Agresso innebærer at kommunen kan få bistand fra andre kommuner ved behov. Kommunen kjøper regnskapskontroll fra Narvik kommune	Avdelingen er sårbar ved fravær på enkelte felt. Kapasitet må fordeles på flere fagområder, slik at fagmiljøet på enkelte områder blir begrenset.	
<b>Relevant kompetanse</b>	Avdelingen har gjennomgående god kompetanse på de fleste områder. Ansatte har tilgang til kurs og enkelte har tatt kompetansegivende videreutdanning. Styrking av kompetanse gjennom faglige nettverk, eks. Løve-samarbeidet.	Manglende bredde i kompetanse på enkelte områder, eks. regnskapskontroll.	
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	På de fleste områder avdelingen gjennomfører myndighetsutøvelse, er det etter et strengt regelverk som ikke gir grunnlag for skjønn.		
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Kommunens administrasjon generelt kjennetegnes av effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen bruker mindre enn sammenlignbare kommuner på funksjon 120. Eks. oppnås målkrav innenfor skatteområdet, kommunen har lave restanser på kommunale krav, samt god score på brukerundersøkelser.	Ved fravær vil tjenesteproduksjonen bli redusert. Oppgaver og arbeidsmengde er dimensjonert ut fra full bemanning.	
<b>Økonomisk soliditet</b>	Avdelingen har de budsjetttrammer som	Rammen er i år redusert med 0,5	

	er nødvendig for å gjennomføre tilstrekkelig tjenesteproduksjon	årsverk, og den økonomiske soliditeten er derfor redusert. Ytterligere reduksjon vil kunne medføre reduksjon i kvalitet eller tjenesteproduksjon.	
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant		Har ikke tjenester med valgalternativer
	<b>Styrker</b>	<b>Svakheter</b>	<b>Vurdering</b>
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant		

### Oppsummering

Med dagens rammebetingelser og oppgaver, vil avdelingen kunne fungere godt også i et lengre perspektiv. En ser en styrke i å forbedre det kommunale samarbeidet.

Interkommunal utlånsforvaltning er eksempel på samarbeid som fungerer, det samme gjelder Løve-samarbeidet. Avdelingen er åpen for å styrke det interkommunale samarbeidet på flere områder. Ett område kan være innenfor regnskapskontroll.

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Full barnehagedekning.</li> <li>• Oversiktlige driftsforhold.</li> <li>• God utbygd infrastruktur knyttet til tjenesten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godt utbygd infrastruktur forutsetter videreføring av private barnehager.</li> </ul>	Gitt at fødselskull for fremtiden er på dagens nivå vil kommunen kunne tilby full barnehagedekning.
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personellgruppe med høy kompetanse.</li> <li>• Nettverkssamarbeid mellom kommunale og private barnehager.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Få økonomiske ressurser til etter – og videreutdanning.</li> </ul>	Fremtiden vil forandre kommunal evne til å tilrettelegge for attraktive arbeidsplasser som fordrer relevant kompetanse.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liten distanse mellom bruker og tjenestemottaker.</li> <li>• Godt samarbeid med foreldregruppe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liten distanse mellom bruker og tjenestemottaker.</li> <li>• For tette relasjoner tjenesteyter og tjenestemottaker.</li> </ul>	Kommunen vil ha som en forvaltningsmessig utfordring kort distanse mellom beslutningstaker /tjenesteyter og bruker.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oversiktelige driftsenheter med geografisk spredning og full dekning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• For mange enheter</li> </ul>	Mange enheter kan være kostnadsdrivende.
<b>Økonomisk soliditet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomi som baserer seg på kommunal overføring +brukerbetaling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variasjoner i brukerbetaling relatert til inntekt og gratis kjernetid.</li> <li>• Utfordringer i overføring til private barnehager.</li> </ul>	Tjeneomfanget er avhengig av kommunenes fremtidige evne til finansiering av samlet drift.
<b>Valgfrihet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fritt søkervalg mellom private – og kommunale barnehager.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større attraktivitet mot private barnehager som er</li> </ul>	Kommunens fremtidige

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etablert samarbeid med Sortland kommune – kjøp av tjeneste ved behov.</li> </ul>	<p>sentrumsnære.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Avhengig av kjøp av tjeneste fra annen kommune.</li> </ul>	<p>økonomiske handlingsevne vil være avgjørende for fremtidig barnehagestruktur og derigjennom valgfrihet.</p>
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>			

### Oppsummering

Framtidig utvikling av tjenesten vil være avhengig av følgende faktorer:

Gitt at det for fremtiden er nasjonale politiske føringene for at tjenesten skal gis og forvaltes av primærkommunen så antar en følgende utfordringer:

#### Alt1:

Dersom befolkningsutviklingen tilsier et antall på nivå med 2015 og med en framtidig fordeling av befolkningen på grunnkretsene slik vi kjenner den i dag, og med dagens alderfordeling, vil en anta en utfordring som er tilnærmet lik den en har i dag.

#### Alt 2:

Dersom befolkningsutviklingen er økende med et større antall tjenestemottakere, vil utfordringen være hvor disse vil være å finne rent geografisk innen kommunen.

I dette alternativet kan en tenke seg en utvikling som kjennetegnes med:

a) en generell sterkere sentralisering rundt kommunesenteret både av eksisterende befolkning og av innflyttere. Dette kan ha som konsekvens:

- Behov for nyinvesteringer i bygg og anlegg- barnehager, som igjen fordrer en aktiv og framtidsrettet arealplanlegging med vekst og sentralisering som planforutsetning.
- Opphør av tjenester utenfor sentrum med avhending av bygg og anlegg som har vært brukt til nevnte tjenester.
- Konkurranse om kvalifisert arbeidskraft med andre kommuner.

b) En betydelig større andel av økt befolkning vil være å finne i de deler av kommunen som i dag kjennetegnes med befolkningsnedgang, og med en relativ større andel ung befolkning. Dette vil ha som konsekvens:

- Behov for å reetablere og øke tjenester utenfor det som defineres som sentrum.
- Nyinvesteringer i det som i dag ansees å være "marginale" kretser.
- Konkurranse om kvalifisert arbeidskraft med andre kommuner.

#### Alt 3:

I dette alternativet har utviklingen over tid ført til en betydelig nedgang i befolkningen, og med en lav andel ung befolkning. Spørsmålet vil være hvor

endringene er størst, sentrum kontra andre deler av kommunen.

Her kan følgende scenario tenkes:

- Alt av tjenester er sentralisert til kommunesenteret.
- Avhending av kommunal eiendom utenfor sentrum lar seg ikke gjøre – ingen interessenter.
- Mindre attraktive arbeidsplasser.

Uavhengig av hvor reduksjonen i befolkningen har vært størst mellom kretsene, vil kommune være i en situasjon hvor den demografiske utviklingen betinger at alt er sentralisert .

#### **Konklusjon:**

Gitt at Øksnes kommunen består som egen kommune og at det er et lovverk som definerer barnehage som en kommunal oppgave, antar en at denne tjenesten **skal** løses lokalt uavhengig av kommunestørrelse.

De ulike alternativene som er beskrevet viser mer **strukturelle utfordringer** som kommunen kan bli satt i, med det utgangspunktet som Øksnes kommune har pr i dag for å gå inn i framtiden som egen kommune. For å være i forkant av fremtidens mulige utvikling, forutsettes det at kommunen som selvstendig kommune har en **overordnet /samordnet planlegging** som fanger opp i seg de ulike alternativer med tilhørende gjennomtenkte **handlingsplaner**.

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisert skolestruktur.</li> <li>• Godt utbygd infrastruktur knyttet til tjenesten.</li> <li>• Ledige arealer.</li> <li>• IKT blir prioritert som verktøy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uavklart fremtidig skolestruktur ift antall skoler .</li> <li>• Betydelig reduksjon i antall elever siste 10 årsperiode – 210 elever - overskudd på lokaliteter.</li> <li>• Kjøp av skoletjenester fra Sortland kommune for skolekretsen Kavåsen / Romset – ikke tjenesteleveranse i egen kommune.</li> </ul>	Gitt fødselskull for fremtiden som er på dagens nivå vil kommunen kunne tilby tilstrekkelig kapasitet.
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godt fagmiljø på skolene.</li> <li>• Stadig flere tar etter- og videreutdanning.</li> <li>• Øksnesskolen oppfattes å være attraktiv som arbeidsplass.</li> <li>• Skoleeier har over tid utvist større interesse og forståelse for rollen gjennom etablering av målformuleringer.</li> <li>• Nært samarbeid med Regionalt Kompetansekantor ( RKK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrensede økonomiske midler til etter-og videreutdanning.</li> <li>• Liten interesse for ledige lederstillinger i skolen.</li> </ul>	Fremtiden vil forдре kommunal evne til å tilrettelegge for attraktive arbeidsplasser som fordrer relevant kompetanse . Kompetansekravet vil i stor grad være definert av statlige organ.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skoletilbud ved 4 skoler</li> <li>• Godt samarbeid med foreldregrupper.</li> <li>• Liten distanse mellom bruker og tjenestemottaker.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liten distanse mellom bruker og tjenestemottaker relatert til enkeltvedtak.</li> </ul>	Kommunen vil ha som en forvaltnings - messig utfordring kort distanse mellom beslutningstaker / tjenesteyter og bruker.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilje til samhandling mellom skolene – felles Øksnesskole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• For mange enheter – liten geografisk avstand.</li> </ul>	Spredt tjenesteproduksjon

			kan fremstå som utfordrende i det å skal nå skoleieres målformuleringer for tjenesten.
<b>Økonomisk soliditet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fordeling av økonomi gjennom egen beregningsmodell – likhet mellom skolene.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avhengig til enhver tid av kommunes evne til å fylle beregningsmodellens forutsetninger.</li> </ul>	Organisering av tjenesten er avhengig av kommunenes fremtidige evne til finansiering av samlet drift.
<b>Valgfrihet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inndelt i skolekretser , med ingen valgfrihet av skole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke inndelt i skolekretser med mulighet for valg av skole.</li> <li>Skolekretsenen ikke regulert etter utviklingen av antall skoler.</li> </ul>	Valgfrihet vil kunne etableres gjennom etablering av skolekretser som gir frihet til å kunne velge skole.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Godt samarbeid mot lokalsamfunn.</li> </ul>	Ikke relevant	

### Oppsummering

Framtidig utvikling av tjenesten vil være avhengig av følgende faktorer:

Gitt at det for fremtiden er nasjonale politiske føringerne for at tjenesten skal gis og forvaltes av primærkommunen så antar en følgende utfordringer:

#### Alt 1:

Dersom befolkningsutviklingen tilsier et antall på nivå med 2015 og med en framtidig fordeling av befolkningen på grunnkretsene slik vi kjenner den i dag, og med dagens alderfordeling, vil en anta en utfordring som er tilnærmet lik den en har i dag.

#### Alt 2:

Dersom befolkningsutviklingen er økende med et større antall tjenestemottakere, vil utfordringen være hvor disse vil være å finne rent geografisk innen kommunen.

I dette alternativet kan en tenke seg en utvikling som kjennetegnes med:

- a) en generell sterkere sentralisering rundt kommunesenteret både av eksisterende befolkning og av innflyttere. Dette kan ha som konsekvens:
- Behov for nyinvesteringer i bygg og anlegg- skoler, som igjen fordrer en aktiv og framtidsrettet arealplanlegging med vekst og sentralisering som planforutsetning.
  - Opphør av tjenester utenfor sentrum med avhending av bygg og anlegg som har vært brukt til nevnte tjenester.
  - Konkurranses om kvalifisert arbeidskraft med andre kommuner.
- b) En betydelig større andel av økt befolkning vil være å finne i de deler av kommunen som i dag kjennetegnes med befolkningsnedgang, og med en relativ større andel ung befolkning. Dette vil ha som konsekvens:
- Behov for å reetablere og øke tjenester utenfor det som defineres som sentrum.
  - Nyinvesteringer i det som i dag ansees å være "marginale" kretser.
  - Konkurranses om kvalifisert arbeidskraft med andre kommuner.

### Alt 3:

I dette alternativet har utviklingen over tid ført til en betydelig nedgang i befolkningen, og med en lav andel ung befolkning. Spørsmålet vil være hvor endringene er størst, sentrum kontra andre deler av kommunen.

Her kan følgende scenario tenkes:

- Alt av tjenester er sentralisert til kommunesenteret.
- Avhending av kommunal eiendom utenfor sentrum lar seg ikke gjøre – ingen interessenter.
- Mindre attraktive arbeidsplasser.

Uavhengig av hvor reduksjonen i befolkningen har vært størst mellom kretsene, vil kommune være i en situasjon hvor den demografiske utviklingen betinger at alt er sentralisert .

### Konklusjon:

Gitt at Øksnes kommunen består som egen kommune og at det er et lowverk som definerer skole som en kommunal oppgave, antar en at denne tjenesten **skal** løses lokalt uavhengig av kommunestørrelse.

De ulike alternativene som er beskrevet viser mer **strukturelle utfordringer** som kommunen kan bli satt i, med det utgangspunktet som Øksnes kommune har pr i dag for å gå inn i framtiden som egen kommune. For å være i forkant av fremtidens mulige utvikling, forutsettes det at kommunen som selvstendig kommune har en **overordnet /samordnet planlegging** som fanger opp i seg de ulike alternativer med tilhørende gjennomtenkte **handlingsplaner**.

**Pedagogisk psykologisk tjeneste:**



Opplæringsloven krever at kommunen har opprettet en pedagogisk – psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). Kommuner kan gå sammen om å organisere en felles PP-tjeneste, eventuelt også sammen med fylkeskommunen. En mulighet er at en eller flere kommuner går sammen med fylkeskommunen og organiserer en felles PP-tjeneste for grunnskolen og videregående skole. Øksnes kommune er tilsluttet Pedagogisk/Psykologisk Distriktstjeneste for Vesterålen og Lødingen, hvor Nordland fylkeskommune, Bø kommune, Hadsel kommune, Lødingen kommune, Sortland kommune og Øksnes kommune er deltakende kommuner.

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tjenesten leverer i forhold til økonomisk innsats og meddelte behov fra kommunen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tjenesteproduksjon som kan variere ift etterspørsel/behov fra den enkelte kommune.</li> </ul>	Skal PP-tjenesten levere for fremtiden iht etterspørsel må kommunen levere ift økonomiske rammeforutsetninger.
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tjenesten kjennetegnes med høy spesialistkompetanse.</li> </ul>	Ikke relevant	Stordriftsfordel gir samlet et kompetansemiljø til fordel for kommunens behov for faglige utredninger.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tjenesten er individrettet og har i dag tilstrekkelig avstand mellom utreder og klient-stordriftsfordel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opphør av regionalt kontor kan medføre svekkelse av tilstrekkelig kompetanse.</li> </ul>	Det ansees som fordel med distanse mellom utreder og klient.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organisert som en interkommunal tjeneste etter kommunelovens § 27 med eget styre – stordriftsfordel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stordriftsfordelen er avhengig av et vist antall deltakere. Sårbar dersom en eller flere kommuner velger en annen løsning – egen drift.</li> <li>Kan oppstå ventelister pga stor etterspørsel.</li> </ul>	Dagens organisering gir stor grad av faglig integritet og effektiv tjenesteproduksjon. Betydelig utfordring dersom tjenesten skal etableres som en lokal tjeneste.

<b>Økonomisk soliditet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eget budsjett som betinger kommunal refusjon – økonomisk overføring til virksomheten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunale økonomiske utfordringer kan medføre redusert økonomi til formålet – svekkelse av fellesløsningen.</li> </ul>	Fremtidens tjenestetilbud er avhengig av kommunenes fremtidige evne til finansiering av etablert interkommunal drift.
<b>Valgfrihet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dagens organisering er et tilbud som ikke binder opp i forhold til valgfrihet, dvs muligheten til å gjøre seg bruk av andre sakkyndige.</li> </ul>	Ikke relevant	
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	

### Oppsummering

PP-tjenesten antas for fremtiden å ha sin lovmessige forankring som en kommunal tjeneste. Tjenesten forutsettes å jobbe ut i fra følgende faglige målsettinger:

- tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng
- arbeider forbyggende
- bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole
- en faglig kompetent tjeneste

Tjenesten forutsettes levert for fremtiden gjennom en interkommunal PP-tjeneste.

**Kultur:**

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Godt utbygd med div infrastrukturer.</li><li>• Etablert regionalt kultursamarbeid.</li><li>• Samarbeid med eksterne kulturinstitusjoner.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reduksjon av regionalt kultursamarbeid pga redusert økonomi til formålet.</li><li>• Minimum av bemanning.</li></ul>	Samlet kulturtjeneste framstår som sårbar for fremtiden ift forventninger frå innbyggerne.  Kan løses gjennom interkommunalt samarbeid.
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Høy kompetanse hos de ansatte.</li><li>• Plan og prosessorientert ift leveranse av tjenester.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• For liten personellressurs til de mange ulike oppgavene - minimum av bemanning som fører til avgrenset tjenesteproduksjon.</li></ul>	Fare for at kompetansen forvitres dersom kulturtjenestene gjøres til et minimumstilbud.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nærhet til brukere ansees som en styrke.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• For liten grad av objektivitet.</li><li>• Fremdyrking av særinteresser.</li></ul>	Tjenesten er ingen rettighetstjeneste. Nærhetsprinsippet for kulturengasjement anses å være en styrke.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evne til å improvisere / løsningsorientert innenfor et minimum av ressurser.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Liten bemanning medfører sårbarhet ift effektivitet.</li><li>• Slitasje på de ansatte.</li></ul>	Fremtidens effektivitet i tjenesteproduksjon vil være avhengig av forutsatt leveranser og tilhørende bemanning.
<b>Økonomisk soliditet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunal finansiering.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tildeling av årlige</li></ul>	Tjenesteomfanget er

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektmidler fra fylke og stat.</li> </ul>	budsjettmidler – lite forutsigbart <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimum av økonomiske midler.</li> </ul>	avhengig av kommunens fremtidige evne til finansiering av samlet drift.
<b>Valgfrihet</b>	Ulik grad av valgfrihet av tjenestene: Bibliotek – 1 sentralt bibliotek Kulturskole – valg innenfor ulike tilbud Barne-og ungdomstilbud - sentralisert	Kulturtilbud organisert av kommunen gir liten grad av fleksibilitet og valgmulighet.	Summen av fremtidige kulturtilbud vil være avgjørende for innbyggernes valgmulighet. Valgmulighetene vil også kunne utvikles gjennom regionale kulturtilbud.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Mulighet for etablering av et felles regionalt kulturkontor.

### Oppsummering

Dagens lovgivning beskriver en ansvarsfordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune.

Gitt forutsetningen om at ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er den samme for fremtiden, antar en følgende utfordringer innenfor kulturfeltet:

- Uavhengig av antall innbyggere i kommunen vil kommunen måtte forholde seg til nasjonale målformuleringer relatert til et bredt spekter av kulturelle aktiviteter.
- Kommunes mulighet til å gjennomføre målformuleringene vil kunne løses gjennom:
  1. Forutsetningen om sentrale øremerkede tilskudd til definerte formål
  2. Forutsetningen om lokal prioritering og fordeling av økonomi til kulturformål løst gjennom:
    - a) Egen forvaltning og administrasjon
    - b) Interkommunalt samarbeid

c) Stor grad av samhandling med lag og organisasjoner

**Konklusjon:**

Uavhengig av antall innbyggere antar en at kravet til leveranse innenfor kulturfeltet vil være rimelig likt for kommunene med en stor grad av frihet til å etablere lokal organisering. Lokale løsninger og mengden av disse vil i stor grad være avhengig av **lokale prioriteringer** innenfor de økonomiske rammer som kommunen har til rådighet.

Kommunens innbyggere vil **uavhengig** av kommunestruktur og kommunestørrelse ha høy forventning til leveranse innenfor kulturfeltet, både hva angår kulturformidling generelt og tilhørende infrastrukturer spesielt.

## Tjenester i pleie- og omsorg

En grov analyse av de mest sentrale tjenesteområdene innen pleie- og omsorg, viser at vi på enkelte områder er avhengige av at vi lokalt løser de tilbudene befolkningen skal ha, mens vi på andre områder vil ha stor nytte av å dyrke et utvidet samarbeid med omkringliggende kommuner. I et framtidsperspektiv vil vi i økende grad være avhengig av samarbeid, for å kunne tilby befolkningen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i det tjenestetilbudet de etter loven skal ha, og som skal gjelde uansett hvor i landet du bor.

I Vesterålen har RKK gjennom flere år lagt til rette for faglige nettverk som samtlige kommuner deltar i, og for tiden er Øksnes med i 12 ulike fagnettverk (Helse- og omsorgslederforum, Kreftnettverk, Helsesøsternetttverk, Rusnettverk, Nettverk for kriseledelse, Nettverk for folkehelsekoordinatore, Demensnettverk, osv.) RKK er også koordinator som skaffer til veie eksterne kompetansemidler, og iverksetter kurs og utdanninger lokalt slik at flest mulig får dra nytte av tilbudet uten å reise langt. Tilgang på kompetanse er en nøkkel til å møte framtidens utfordringer i pleie- og omsorgssektoren.

Det å utøve tjenester til befolkningen, bør i stor grad skje lokalt og hjemme der folk bor. En rekke tjenestetilbud krever saksbehandling, koordinering og planlegging, og dette er oppgaver vi i Vesterålen ville dratt nytte av å samarbeide tettere rundt.

TJENESTEKONTOR	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Tjenestekontoret har 1,8 årsverk fordelt på to stillinger.	Stadig flere oppgaver legges til Tjenestekontoret, eks ansvar for fagsystemer. Dette krever økt stillingsressurs.	Kapasiteten ved tjenestekontoret er godt utnyttet, og vil i et framtidsperspektiv måtte styrkes.
<b>Relevant kompetanse</b>	Vi stiller krav om høyskoleutdanning med relevant videreutdanning. Har hatt tilgang på riktig kompetanse til nå.	Saksbehandling krever tverrfaglighet, og med kun to stillinger er tverrfagligheten sårbar.	Vi trenger flere elektroniske løsninger ved tjenestekontoret, eksempelvis digitalisering av søknadsskjema og saksbehandlingsprosess. I et framtidsperspektiv bør større deler av saksbehandling og kontakt med bruker bli nettbasert.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	To saksbehandlere gir en viss fleksibilitet ifht fordeling av saker.	Habilitet og små forhold er unntaksvis ei utfordring, og da behandler nabokommuner saken.	De deler av vårt tjensteapparat som utøver skjønn, er sårbare i forhold til habilitet og tilstrekkelig distanse.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	To saksbehandlere gir både mulighet til samarbeid og selvstendig saksbehandling.	Sårbarhet i forhold til tilstedeværelse på kontoret, da hjemmebesøk er en viktig del av virksomheten.	Tjenestekontoret er en liten enhet som krever stor grad av tilstedeværelse og tilgjengelighet på telefon, men hvor saksmengde vanskelig kan forsvare ett ekstra årsverk.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Tjenestekontoret vil i framtiden måtte styrkes for å ivareta alle de oppgaver som naturlig legges til dette kontoret (fagsystem, elektronisk meldingsutveksling med sykehus, osv). For å drifte mer kostnadseffektivt kan man også tenke en regional samordning, men det fordrer at tildelingskriteriene harmoniseres. Kriteriene er bygget opp over samme lovverk og ordlyd, og har allerede vært gjenstand for en viss samordning mellom enkeltkommuner. Om man tok i bruk elektroniske søknadsskjema og mer nettbasert kommunikasjon, kan mange av oppgavene ved Tjenestekontoret løses samordnet i regionen. Det ville også gitt flere stillinger, større avstand mellom søker og saksbehandler, og større tverrfaglig kompetanse.

INSTITUSJONSPLASSE	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Kapasiteten ved våre to institusjoner er tilstrekkelig pr i dag, og gir rom for fleksibel bruk av ulike typer plasser (korttid, langtid, avlastning)	En etablert sannhet om sengekapasitet, er at de sengene som gjøres tilgjengelige alltid vil være i bruk. Det gjør det vanskelig å si noe om kapasitet og behov.	Kapasitet i et langtidsperspektiv handler mest om omstilling fra å bruke institusjonsplasser, til å i større grad tilby de samme tjenestene i hjemmet. Dette krever velferdsteknologiske løsninger, og evne til omstilling.
<b>Relevant kompetanse</b>	Kompetansen ved institusjonene er god, og vi har en planmessig styrking av kompetanse innenfor utvalgte områder. Kommunene skal i størst grad ha generalistkompetanse i sykehjem, og en desentralisert sykepleieutdannng forsyner oss med fagfolk.	Liten mengdetrening på spesifikke diagnosegrupper, til tross for spesialisering hos ansatte.	Kommunen skal ha størst fokus på generalistkompetanse, som kommer flest mulig pasienter til gode.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Objektivitet og habilitet kan ivaretas tilfredsstillende.	Innbyggertall tilsier at distanse i noen tilfeller er vanskelig å ivareta.	Vi opplever i de fleste tilfeller å kunne tilby tilstrekkelig distanse, slik at objektivitet og habilitet ivaretas.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Vi drifter kostnadseffektive institusjonsplasser pr i dag i følge KOSTRA.	I et framtidsperspektiv er dagens institusjonstilbud neppe kostnadseffektivt, og vi vil få en dreining mot flere hjemmebaserte og individuelt tilpassede tjenester.	Institusjonsomsorg vil vi også ha behov for i et framtidsperspektiv, men med en helt annen terskel enn i dag. Dette fordrer utbygging av andre tjenestetilbud i omsorgstrappa.

INSTITUSJONSPLASSER	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ut fra dagens sammensetning av tilbud i Øksnes, driftes institusjonsplassene kostnadseffektivt.	Vi forventer en kraftig økning i antall eldre i årene som kommer, og vi vil få flere innbyggere over 80 år. Selv om vi satser på hjemmebaserte tjenester, vil flere enn i dag være i behov av omfattende hjelpetiltak.	Selv med ei økning i antall innbyggere over 80 år, ønsker vi ikke ei ensidig styrking av institusjonstilbudet fordi stadig flere tjenester bør tilbys i eget hjem.
<b>Valgfrihet</b>	Vi har to institusjoner på to ulike steder i kommunen, noe som gir en viss mulighet til å tilpasse tilbud etter ønske.	Pasientens valgfrihet er begrenset, fordi tildelingen av tjenesten både tar hensyn til gruppesammensetning og samlet belastning på den enkelte enhet, samt pasientens preferanser.	Vi tildeler institusjonsplasser uavhengig av geografi, men forsøker å etterkomme ønsker.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Omsorg og hjelpetiltak vil i framtida i større grad bli utført i brukerens eget hjem. Med noen få unntak, oppnås de samme resultat av medisinsk behandling av kronisk sykdom hjemme som i institusjon. De beste rehabiliteringsresultatene oppnås når pasienten kan motta behandlingen boende hjemme. Hjemmebehandling gir også størst pasienttilfredshet. Ved behov for bygningsmessige tilpasninger av hjemmet, har Husbanken finansieringsordninger for dette, som skal gjøre pasienter i stand til å bo lengst mulig hjemme.

Vi har stor nytte av å kunne bruke institusjonsplasser fleksibelt i Øksnes. Morgendagens institusjoner vil bli organisert på helt andre måter enn dagens, og gjerne i små bofelleskap. Institusjonsomsorg bør både på kort og lang sikt tilbys kommunevis. Et unntak kan være oppgaven med øyeblikkelig hjelp døgntilbud til pasienter med rus- og psykiske lidelser, hvor vi vurderer om tilbudet burde vært gitt i et regionalt samarbeid. Denne tjenesten er ny, og vi forventer at den blir lovpålagt fra 2020.

LEGETJENESTEN	Styrker	Svakheter	Vurdering
---------------	---------	-----------	-----------



LEGETJENESTEN	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Øksnes har 6 legehjemler, og tilstrekkelig kapasitet til å gi innbyggerne i Øksnes et godt legetilbud. Rekruttering til utlyste stillinger har vært god.	Kommuneoverlege-oppgavene ligger til en fastlegestilling. Det har vist seg vanskelig å gi prioritet til kommuneoverlege-oppgaver som miljøretta helsevern, smittevern, samt plan- og utredningsarbeid.	Kommuneoverlege-oppgavene er vanskelig å løse som en del av fastlegejobben, fordi oppgavene ikke krever en hel stilling alene i Øksnes. Det bør vurderes om vi kunne hatt felles kommuneoverlege i Vesterålen, en til to stillinger.
<b>Relevant kompetanse</b>	Fastlegeordningen stimulerer legene til å spesialisere seg, og vi har i Øksnes flere spesialister i allmenmedisin.	Fastlegene prioriterer kurs og kompetanse som gir dem poeng i forhold til spesialiseringen, og andre kompetanseområder blir kanskje nedprioritert.	Kompetansen hos fastlegene vurderes som god.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Fastlegeordningens økonomiske modell stimulerer til effektiv tjenesteproduksjon.	Ikke relevant	Fastlegeordningens økonomiske modell stimulerer til effektiv tjenesteproduksjon.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Valgfrihet</b>	Med seks legehjemler er innbyggernes valgfrihet godt ivaretatt.	Fastlegenes ønske om å begrense størrelsen på pasientlisten, begrenser de reelle valgmulighetene.	Vi har tilstrekkelig med legehjemler til å kunne ivareta innbyggernes valgfrihet.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Fastlegeordningen fungerer godt også i et langtidsperspektiv for Øksnes, og tjenesten kan løses lokalt. De oppgavene som ligger særskilt til kommunelegerollen, kunne vært løst i et interkommunalt samarbeid, ved at flere kommuner gikk sammen om å ansette en til to kommuneoverleger.

LEGEVAKT	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Kapasiteten har vært tilstrekkelig i et godt interkommunalt samarbeid, hvor Hadsel er vertskommune. Vesterålen legevakt drifter hverdager mellom kl 21 og 8, helger og helligdager.	Ny akuttforskrift vil stille krav til økt kompetanse, og større bakvaksressurs.	Vi vil ha behov for økt kapasitet for å innfri krav i ny Akuttforskrift, noe som innebærer flere leger på vakt.
<b>Relevant kompetanse</b>	Kjente leger fra kommunene i Vesterålen rullerer i legevaksordningen.	Ny akuttforskrift vil stille krav til økt kompetanse, og større bakvaksressurs.	Vi vil ha behov for økt kompetanse blant legene, i følge ny Akuttforskrift.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Leger fra hele Vesterålen inngår i vaktordningen.	Ikke relevant	Leger fra hele Vesterålen inngår i vaktordningen.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Vår interkommunale legevakt gir mindre vaktbelastning på den enkelte lege, i forhold til om tjenesten skulle vært løst kommunevis.	Ikke relevant	Det interkommunale samarbeidet muliggjør en god beredskap uten at vaktbelastningen på den enkelte lege blir for stor.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Stordriftsfordeler gjennom felles tjenestetilbud.	Nordlandssykehuset har nylig sagt opp en avtale med VLV, som innebærer økt husleie og ansvar for å ansette kommunalt personell som skal jobbe i lokalene kommunene leier i sykehuset. Dette medfører økte kostnader.	Selv om vi forventer økte kostnader, er en felles legevakt i Vesterålen kostnadseffektiv i forhold til om hver kommune skulle løse dette hver for seg. Akuttforskriftens krav til økt kompetanse ville rammet tjenesten om den var kommunal eller interkommunal.
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Vesterålen legevakt er et interkommunalt samarbeid som oppfattes som vellykket av deltakerkommunene og fastlegene. Oppsigelse av en samarbeidsavtale med Nordlandssykehuset om lokaler og personell, samt en ny Akuttforskrift som krever større legeressurs på vakt, medfører økte utgifter for kommunene. Vi opplever likevel at samarbeid om legevakt er en forutsetning for å kunne tilby et godt tjenestetilbud også i framtida. En sårbarhet er et enkeltkommuner kan si opp samarbeidsavtalen, men det er ingen signaler som tilsier at dette vil skje.

REHABILITERING	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Vi har i Øksnes svært god dekning av private fysioterapeuter, i tillegg til kommunal fysioterapeut og ergoterapeut. Rehabilitering vil kreve stor tverrfaglig samhandling, og kan gjøre krav på flere fagressurser enn dem vi har i dag. Rehabilitering vil også gjelde rus- og psykisk helseutfordringer.	"Smådriftsulemper". Behov for slike plasser eller planlagte rehabiliteringsløp er varierende i en kommune på Øksnes sin størrelse.	Ansvar for rehabilitering vil i større grad overføres fra spesialisthelsetjeneste til kommunene, og dette vil kreve økte ressurser.
<b>Relevant kompetanse</b>	Hverdagsrehabilitering og tverrfaglige team er framtida innen rehabilitering, og vil kreve riktig kompetanse og evne til omstilling. Øksnes har god erfaring med samhandling mellom private og offentlige utøvere i rehabiliteringsløp. Øksnes har også prøvd ut hverdagsrehabilitering i prosjekt.	Kompetanse på rehabilitering er vanskelig å opprettholde hvis etterspørselen etter tjenestene varierer. Erfaring fra prosjekt med hverdagsrehabilitering, er at det blir ressurskrevende med fagteam på for få brukere, selv om effekten er svært god.	Tverrfaglig kompetanse er nødvendig i ulike rehabiliteringsløp. Dette kan man i Øksnes få til i forhold til enkelte diagnosegrupper. I andre rehabiliteringsløp bør man samarbeide om fagressursene med omkringliggende kommuner, for å få tilstrekkelig kompetanse inn i fagteamene, og for at dette skal bli kostnadseffektivt.

REHABILITERING	Styrker	Svakheter	Vurdering
Tilstrekkelig distanse	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
Effektiv tjenesteproduksjon	Forskning viser at de beste rehabiliteringsresultatene oppnås når pasienten kan motta behandling i hjemmet. Vår satsing på hverdagsrehabilitering i hjemmetjenesten bør videreutvikles.	Om kommunene får ansvar for større deler av rehabiliteringen som i dag skjer i sykehus, vil en interkommunal tjeneseteenhet gi mer effektiv tjenesteproduksjon til de mer sjeldne rehabiliteringsløpene	De ulike rehabiliteringsoppgavene bør differensieres, slik at de vanligste oppgavene løses lokalt, mens de mer sjeldne oppgavene kan ses på i et samarbeid med andre fagmiljø i regionen.
Økonomisk soliditet	Ikke relevant.	Ikke relevant	Det kan bli ressurskrevende å etablere tilstrekkelig tilbud i Øksnes, hvis vi skal gi tverrfaglige tilbud med god kvalitet.
Valgfrihet	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Rehabilitering er et område som vi forventer å få et større kommunalt ansvar for framover, og som vil omfatte pasienter både innen somatikk, samt rus- og psykisk helse. For å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, bør vi i regionen se på mulig samarbeid innenfor enkelte rehabiliteringsforløp, eksempelvis innen rus og psykisk helse. Med noen få unntak, oppnås de samme resultat av medisinsk behandling av kronisk sykdom hjemme som i institusjon. De beste rehabiliteringsresultatene oppnås når pasienten kan motta behandlingen boende hjemme. Hjemmebehandling gir også størst pasienttilfredshet. Dette krever økt satsing på hjemmerehabiliteringsteam, både i forhold til kapasitet og kompetanse.

HJEMMEBASERTE TJENESTER	Styrker	Svakheter	Vurdering
-------------------------	---------	-----------	-----------

HJEMMEBASERTE TJENESTER	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Omfatter hjemmetjeneste, miljøtjeneste, boliger for psykisk utviklingshemmede, dagsenter, drift av omsorgsboliger, støttekontakt og brukerstyrt personlig assistent. Vi har i dag gode mangfoldige tjenester med godt utnyttet kapasitet.	Vi forventer en økning i hjemmebaserte tjenester ut fra vekst i den eldste delen av befolkningen, samt dreining mot tjenester i hjemmet. Kapasiteten vil måtte økes på sikt.	Dette er den delen av tjenesteapparatet vi forventer at kapasiteten må økes, for å kunne ivareta de utfordringene som kommer i et langtidsperspektiv.
<b>Relevant kompetanse</b>	Vi har økende kompetanse på mange områder, og andelen ufaglærte i tjenestene minker. Sykepleiedekningen er god. Kommunal fysioterapeut og ergoterapeut gir grunnlag for å kunne tilby større tverrfaglighet i tjenestene, noe myndighetene også vil satse på i årene som kommer.	Vi trenger flere helsefagarbeidere, vernepleiere, hjelpemiddelteknikere og kompetanse på velferdsteknologi.	RKK er sentral i vår kompetanseoppbygging, hvor vi har et godt samarbeid rundt felles kompetansekartlegging i Vesterålen, og hvor tilbud utvikles i tråd med våre prioriteringer. Kompetanse på IKT og velferdsteknologi vil være stort i et langtidsperspektiv, og avgjørende for å håndtere veksten innenfor hjemmebaserte tjenester.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Vi har relativt kompakt geografi i Øksnes, slik at ressursbruk på reisetid er relativt lav.	Forventet vekst i den eldste befolkningen vil stille krav til bruk av velferdsteknologi. Vi har utfordringer i forhold til dekningsgrad av mobilnett og bredbånd i Øksnes.	I et framtidsperspektiv vil vi trenge å ta i bruk teknologiske løsninger vi i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om, for å møte det tjenestebehovet eldrebølgen vil medføre.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummert: Hjemmebaserte tjenester vil i et framtidsperspektiv trenge kompetanse på velferdsteknologi, og fagressurser til å ta hånd om nye teknologiske hjelpemidler. Vi bør vurdere økt regionalt samarbeid, hvor ansvar for fagsystemer, overvåking av e-melding mellom kommune - sykehus, og teknologisk kunnskap ble løst i fellesskap. Hjemmebaserte tjenester er et stort og variert tjenesteområde, hvor mange funksjoner må utøves lokalt.

RUS OG PSYKISK HELSE	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Øksnes har fire fagstillinger som jobber klinisk, individuelt, i familier eller gjennom gruppetilbud. Ruskonsulent inngår i disse fire årsverkene. Vi vil tilsette kommunepsykolog som en forsøksordning, og forventer at dette er et lovkrav fra 2020.	Stort fokus på forebygging og ungdomsarbeid presser tjenesten kapasitetsmessig. Et dårlig fungerende DPS i Vesterålen gir også økt arbeidsbelastning på de kommunale tjenestene.	I et framtidsperspektiv forventer vi at DPS tar større ansvar for de sykeste pasientene, noe som vil avlaste våre kommunale tjenester.
<b>Relevant kompetanse</b>	Kompetansen er god innen rus og psykisk helse. Samtlige ansatte har relevante tilleggsutdanninger, og mulighetene for kompetanseheving har vært statlig stimulert gjennom opptrappingsplaner og tilskuddsordninger. Tilgang på riktig kompetanse ved ansettelse er god.	Vi har i for liten grad satset på rus og psykisk helse-kompetanse i hjemmebaserte tjenester og i eldreomsorgen. Dette er nå løftet fram som et behov i en regional kompetanseplan for Vesterålen, hvor RKK er en sentral fasilitator.	Vi vil trenge stor tverrfaglighet og evne til samarbeid mellom ulike yrkesgrupper og enheter. Vi forventer vekst, fordi psykisk uhelse er et økende samfunnsproblem. Fagnettverk i regi av RKK er en viktig arena for kompetanseheving.

RUS OG PSYKISK HELSE	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Fire fagstillinger gir noe rom for fleksibilitet og distanse.	Habilitet og bekjentskap kan være en utfordring i en kommune på Øksnes sin størrelse. Spesielt på felt med bare en fagstilling, eksempelvis ruskonsulentstillingen.	Dette er et typisk tjenesteområde hvor befolkningen og tjenesteutøverne gjerne må forholde seg til hverandre både profesjonelt og privat.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Dreining mot forebyggende virksomhet kan på sikt gi gevinst, men denne effekten er vanskelig å måle.	Et dårlig fungerende DPS i regionen skyver spesialiserte oppgaver over på kommunene. Dette gir flere og vanskeligere oppgaver.	Vanskelig å måle effekt av tjenesteproduksjonen, men psykisk helse og rusproblematikk er et økende samfunnsproblem. Vi ønsker å prioritere dette tjenesteområdet ut fra folkehelseutfordringer definert for Øksnes.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Små forhold gir en begrensning i valgfrihet, selv om vi har fire fagstillinger.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Vi forventer at kompetansen i DPS i Vesterålen skal øke, slik at skillet mellom kommunale oppgaver og spesialistoppgaver kan bli mer tydelig. Øksnes har god fagkompetanse og et godt tjenestetilbud til brukere, med stort fokus på forebygging. Statlige stimuleringsordninger har gitt oss tilgang på kompetent personell. Vi ser et økt behov for kompetanse på rus og psykisk helse innen eldreomsorgen, noe vi må satse mer på framover. Dette er en form for tjeneste som bør ytes der folk bor, samtidig som man kan dra store veksler på interkommunalt samarbeid om enkelte oppgaver. Eksempelvis har rustjenesten og kommunens psykososiale kriseteam stort utbytte av å delta i interkommunale fagnettverk, i regi av RKK. Vi ser også at Øksnes satser på enkelte tjenestetilbud som KID-kurs for ungdom, en tjeneste som etterspørres av andre kommuner. I et større interkommunalt samarbeid kunne enkeltkommuner spesialisert seg på enkelte felt, og utvekslet tjenester på tvers av kommunegrensene.

BARNEVERN	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Interkommunalt barnevern har gitt bedre kapasitet og mindre sårbarhet ifht tilstand før sammenslåing, hvor vi hadde 3-4 fagstillinger i Øksnes.	Fagstillingene er i dag spesialisert etter hvilket fagteam de tilhører, og gir mindre generalistkompetanse.	Barneverntjenesten som samlet enhet har tilstrekkelig kapasitet, og stadig færre fristbrudd. Samarbeidet med deltakerkommunene er strukturert inn i gode samhandlingsmodeller, ut fra behov og befolkningsgrunnlag.
<b>Relevant kompetanse</b>	Dagens interkommunale løsning gir anledning til å satse målrettet på kompetanse.	Vesterålen barnevern ser økt behov for tverrfaglighet i tjenesten.	Stordriftsfordelene gjør seg også gjeldende i forhold til kompetanseutvikling. Det satses strukturert og målrettet i en veldrevet interkommunal barneverntjeneste.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Habilitet og utfordringer med små forhold er godt ivaretatt i dagens interkommunale løsning, og var før 2012 en utfordring.	Nedslagsfelt på minst 15000, og et visst antall ansatte, er en forutsetning for at det blir tilstrekkelig distanse i barneverntjenesten.	Tilstrekkelig distanse forutsettes av at deltakerkommunene velger å fortsette i det interkommunale samarbeidet vi i dag har.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	I dagens interkommunale samarbeid er barnverntjenesten inndelt i tre fagteam (mottak-, undersøkelse- og tiltaksteam), slik at oppgavene kan rendyrkes og man får en større grad av spesialisering.	Spesialisering innenfor tre team kan gi liten generalistkompetanse hos den enkelte ansatte.	Stordriftsfordelene synes å være mange i Vesterålen barnevern, også i forhold til effektiv tjenesteproduksjon.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Veksten i utgifter til barneverntjenester har for Øksnes sin del flatet ut etter vi fikk interkommunalt barnevern i 2012.	Sortland kommune er vertskommune for samarbeidet, og den enkelte deltakerkommune får mindre mulighet til å influere på økonomiske prioriteringer i vertskommunemodellen.	Råderetten over prioriteringer er overført til Sortland kommune, samtidig som man gjennom ei referansegruppe får gi administrative tilrådninger. Utgiftene til barnevern har stabilisert seg etter vi fikk interkommunalt barnevern.
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant



BARNEVERN	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

#### Oppsummering:

I ekspertutvalgets rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet drøftes det hvordan kommunene kan være i stand til å overta flere statlige barnevernsoppgaver, og at det krever en størrelse på 15000-20000 innbyggere for at kapasitet og kompetanse skal være tilstrekkelig. Vesterålen barnevern har et opptaksområde på 31000, og er i dag robust både i forhold til kapasitet og kompetanse. Det interkommunale samarbeidet er likevel sårbart i forhold til at enkeltkommuner kan velge å trekke seg ut av samarbeidet, gjennom oppsigelse av samarbeidsavtalen. Ved en slik fratredelse, kan grunnlaget for det videre interkommunale samarbeidet stå i fare.

Hesestasjon	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	Vi har tilstrekkelig kapasitet i helsestasjonen, ut fra dagens forventninger til tjenesteproduksjon. 2,7 årsverk helsesøstre + 0,1 årsverk lege tilsatt. I tråd med myndighetenes signaler, har Øksnes valgt å styrke tjenesten. Helsestasjonen inngår i et svært fruktbart regionalt fagnettverk i regi av RKK. Øksnes samarbeider med Sortland om helsestasjon for ungdom.	Tre helsesøsterstillinger kan gi sårbarhet i forhold til innetid på helsestasjonen, da vi har prioritert utadrettet virksomhet i skolehelsetjenesten. Lave fødselstall gjør at vi kjøper jordmortjenesten fra Nordlandssykehuset, 0,3 årsverk.	I forhold til innbyggertall og det siste års styrking av skolehelsetjenesten har vi tilstrekkelig kapasitet. Stadig større fokus på forebygging og psykisk helse utfordrer helsesøsterrollen og kapasiteten. Vi drar nytte av regionalt samarbeid i forhold til problematikk rundt frafall i videregående skole.

Hesestasjon	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Relevant kompetanse</b>	Våre helsesøstre er utdannet og har relevante tilleggstudanninger.	Helsesøsterutdanning i Nord-Norge innebærer å ta en masterutdanning, noe som for mange blir for omfattende. Andre steder i landet kan man velge enklere videreutdanningsløp. Dette gjør det vanskelig med rekruttering, og det jobbes med å få enklere utdanningsløp også i nord, slik at vi får flere sykepleiere til å utdanne seg til helsesøstre.	Pr i dag har Øksnes utdannede helsesøstre, men vi ser at hele fylket sliter med rekruttering på grunn av for omfattende utdanningsløp. Dette vil i et framtidsperspektiv også bli en utfordring i Øksnes, hvis man ikke får en bedre tilpasning fra utdanningsinstitusjonene.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Tre stillinger som helsesøster gir en viss valgfrihet.	Habilitet og små forhold er utfordrende i denne type tjeneste.	Dette er et typisk tjenesteområde hvor befolkningen og tjenesteutøverne gjerne må forholde seg til hverandre både profesjonelt og privat.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Enhetskostnaden er i følge KOSTRA lav.	Få stillinger gir mindre rom for spesialisering. Et større fagmiljø ville gitt stordriftsfordeler.	Vi drifter effektivt lokalt og drar veksler på godt regionalt samarbeid rundt helsestasjon-virksomheten.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
<b>Valgfrihet</b>	Elever fra Øksnes som går på videregående skole, kan velge oppfølging fra våre helsesøstre eller helsesøstre i oppholdskommunen. Dette som en konsekvens av vår styrking, for å forhindre frafall i videregående skole.		Tre helsesøsterstillinger gir noe rom for valgfrihet for befolkningen, selv om den er begrenset.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant

Oppsummering: Vi har en kompetent og god helsestasjon, som målrettet satser på skolehelsetjenesten på grunn av stort frafall i videregående skole. Dette skjer i et regionalt samarbeid som prosjekt, men det regionale samarbeidet strekker seg også over andre tjenesteområder og gjør helsestasjonen mer faglig robust og kompetent. Helsestasjonen ser ut til å stadig få nye ansvarsområder, eksempelvis i forhold til vaksinasjon og flyktninger, og er en tjeneste som både trenger nærhet til befolkningen, men som også bør samarbeide med omkringliggende kommuner om fagspesifikke oppgaver. Dette er et tjenesteområde som er et godt eksempel på at man lokalt løser oppgavene fordi man også får til så godt regionalt samarbeid. En slik modell vil også kunne fungere i et langtidsperspektiv, men fordrer at nabokommunene er positive til slikt samarbeid.

## Forvaltningsenheten

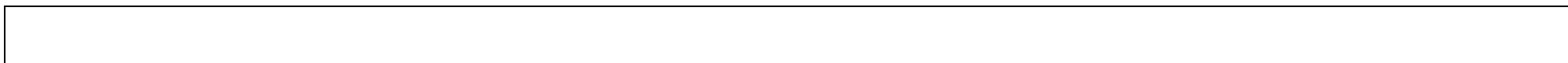
	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kapasiteten vil variere over tid. Kapasitet kan imidlertid tilpasses behovet ved kjøp av tjenester innenfor planlegging, byggeledelse og utredninger ved behov.</li> <li>Ny teknologi vil sannsynligvis gjøre oppgavene enklere.</li> <li>Det må forventes innføring av enklere saksbehandlingsregler fremover.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sårbar ved ferie/fritid/fravær da det er 1 ansatt innenfor hvert fagområde.</li> <li>Liten kapasitet, særlig innenfor byggesakssektoren, når det er mange og store utbyggingsprosjekter.</li> </ul>	Små enheter er mer sårbar enn større enheter, der oppgavene kan fordele mellom flere ansatte ut fra behov.
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle ansatte har relevant utdanning.</li> <li>Ansatte arbeider innenfor egne ansvarsområder, noe som gir god kompetanse på hvert område.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen kan få problem med å rekruttere personer med ingeniørkompetanse på grunn av lite fagmiljø.</li> <li>Eventuell overført av forvaltningsoppgaver til kommunen i fremtiden, vil bli utfordrene å løse nåværende bemanning.</li> </ul>	Det kan bli problem med å få ansatt personer med rett type teknisk kompetanse i fremtiden.
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I mange sammenhenger er det en fordel med god lokalkunnskap på områder uten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distanse som relateres til objektivitet og habilitet i forvaltningssaker kan bli vanskelig i en liten enhet på grunn av nærhet til</li> </ul>	I små enheter kan det bli liten distanse dersom det blir for stor nærhet til brukerne.

	myndighetsutøvelse.	brukerne.	.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enheten har godt utdanning og stabile medarbeidere, noe som vil ha positiv betydning for effektiviteten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dersom kommunen i fremtiden får overført større forvaltningsansvar vil det kreve oppbygging av ny kompetanse som blir vanskelig å gjennomføre med dagens bemanning.</li> <li>• For små fagmiljø kan også være negativ for effektiv tjenesteproduksjonen.</li> </ul>	Ved utvidelse av forvaltningsmyndigheten til kommunen vil en større enhet lettere kunne rekruttere rett type kompetanse.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke relevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke relevant</li> </ul>	
<b>Valgfrihet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke relevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke relevant</li> </ul>	
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b> Samordning av bolig-, areal- og transportplanlegging.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En mindre kommune vil ha høyere politisk deltagelse som kan få betydning for utvikling av funksjonelle samfunnsområder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dersom forvaltningansvaret på ulike regionale forvaltningsnivå, blir overført til kommunen i fremtiden, vil en mindre kommune få kapasitetsproblem med å samordne denne type planlegging.</li> </ul>	På lengre sikt må det forventes større bo- og arbeidsmarked i regionen. Planlegging i den forbindelse bør vurderes regionalt.

### Oppsummering

Svakheten innenfor forvaltningsenheten går i stor grad ut på at små enheter kan få problemer med å rekruttere kompetente medarbeidere på grunn av små fagmiljø. I en større regional enhet vil det være mulig å ansette medarbeidere som får spesialisere seg innenfor ulike arbeidsfeltene. Videre er små miljø sårbar ved ferie, sykdom og fri, på grunn av at det er få ansatte som oppgavene kan fordeles på. En styrke er imidlertid at kommunen kan tilpasse behovet for særlig kompetanse/spisskompetanse når det oppstår, ved å kjøpe disse tjenester.

Hvilke oppgaver som i fremtiden blir overført til kommunene vil også ha stor betydning for styrke og svakheter med å være egen kommune. Dersom det skal bygges opp en ny administrasjon for å løse nye oppgaver, vil det sannsynligvis være fordel å være i et regional samarbeid.



## Driftsavdelingen

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kompetansen anses tilstrekkelig i dag.</li><li>• Ny teknologi vil kunne automatisere en del av oppgavene innenfor kommunaltekniske tjenester (VAR-området).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Driftsavdelingen er sårbar ved ferie, fritid og sykdom da den i dag drives med minimumsbemanning på vaktordning innenfor VAR- området.</li><li>• Kommunen har over tid bygd ut stadig flere tekniske anlegg innfor vann- og avløpssektoren. I fremtiden kan det bli behov for flere ansatte for å drive disse anleggene.</li><li>• Det er behov for nødvendig utstyr innenfor avdelingen for å drifte anleggene forsvarlig.</li></ul>	<p>Små avdelinger er mer sårbar da man har få ansatte å fordele vaktordning på.</p> <p>Særlig er vaktordningen utsatt når en eller flere er fraværende.</p>
<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ansatt på avdelingen har samme arbeidsfelt og oppgavene kan løses i fellesskap.</li><li>• Automatisering av utstyr/anlegg</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Med stadig flere kommunaltekniske anlegg vil det i fremtiden bli behov for egen ledelse innenfor fagområdene utbygging og drift.</li></ul>	<p>Det har vært relativt enkelt å få ansatt relevant kompetanse innenfor VAR-området.</p>

	<p>vil i fremtiden bli stadig mer aktuelt .</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det har vært relativt enkelt å få ansatt driftspersonell innenfor VAR-området.</li> <li>• Kommunen har bygd opp kompetansen hos de ansatte gjennom kursing innenfor vann- og avløpssektoren.</li> </ul>		<p>Utviklingen vil gå i retning av mer automatiserte anlegg som vil kreve stadig større kompetanse på alle ledd.</p>
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Når det gjelder distanse vil det være en styrke med god lokalkunnskap ved drift og vedlikehold av kommunaltekniske anlegg..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilstrekkelig distanse anses ikke som en svakhet med dagens organisering av driftsavdelingen, da det ikke fattes forvaltningsvedtak i avdelingen.</li> </ul>	.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Med dagens organisering har de ansatte god lokalkunnskap om de kommunaltekniske anleggene.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• På grunn av få ansatte er det liten mulighet til spesialisering.</li> <li>• Driftsenheten har ansvar for mange gamle ledninger som må utskiftes i fremtiden. Detaljister som leverer vann- og avløpsmateriell, sitte ikke inne med lager av reservedeler, noe som gjør at det blir vanskelig å skaffe disse raskt ved behov.</li> </ul>	<p>Få ansatte innenfor driftsavdelingen medfører at de ansatte må kunne utføre alle typer driftsoppgaver.</p> <p>Det vil være en fordel med en regionalt ordning for lagerhold av reservemateriell til vann- og avløpssektoren.</p>
<b>Økonomisk soliditet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innen VAR-området dekkes kostnadene gjennom selvkost.</li> <li>• Kommunen har relativt godt utbygd vannforsyning. Dette har</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større utbygginger vil kunne medføre økte avgifter fremover.</li> <li>• Det vil sannsynligvi bli mer ekstremvær i fremtiden. Dette vil medføre</li> </ul>	<p>I fremtiden vil det bli behov for utbygginger/rehabilitering av gamle ledninger innen vann og avløp. Videre må sannsynligvis</p>

	gitt relativt stabile avgifter innen VAR-området.	overbelastninge på overvann- og avløpsanleggene, med fare for forurensing. Flom kan dessuten medføre skade på veger og infrastruktur.	overvann- og spillvannsanlegg dimensjoneres opp for å ta hånd om økte nedbørsmengder.
<b>Valgfrihet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke relevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke relevant</li> </ul>	.
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke relevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke relevant</li> </ul>	

#### **Oppsummering**

Driftsavdelingen er sårbart ved ferie, sykdom og fri pga, liten bemanning.

Avdelingen har fått bygd opp kompetansen til drift av kommunaltekniske anlegg gjennom kursing.

Det vil være store oppgaver i fremtiden innenfor utskifting av gamle vann- og avløpslendinger. Desstuten må hensynet til ekstremvær ivaretas på en god måte i fremtiden.

Det vil være mulig å spare en ressurser innenfor administrasjonen, planlegging og lagerhold ved interkommunalt samarbeid.

## Brannvesen

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Brannberedskapen anses på et riktig nivå.</li><li>• Det har vært enkelt å rekrutere personell til brannvesenets innsatsstyrke.</li><li>• Gjensidig bistandsavtale med Sortland kommune vedr. store hendelser.</li><li>• Interkommunalt samarbeid vedr. oljevern (IUA).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alle ledelsoppgavene innenfor forebyggende og beredskap, gjøres av en enkelt person. Dersom denne blir sykemeldt, eller av andre grunner ikke kan løse disse oppgavene, vil det være vanskelig for brannvesenet å ivareta sine oppgaver, jf. risiko og sårbarhetsanalysen.</li><li>• Manger 20 % stilling for å tilfredsstille krav i brannordningen.</li><li>• Brann i Nyksund vil være utfordrene på grunn av bygningsmassen tetthet. Det samme vil gjelde hendelser i utkantene der man er avhengig av båtskyss.</li><li>• Brannvesenet har fått nye oppgaver slik som "mens du venter på ambulansen (MDVA) og PLIVA. Det er forutsatt å benytte eksisterende bemanning til disse oppgavene.</li></ul>	Brannvesenet er gode på brannberedskap, men er for avhengig av en person innen ledelse innenfor forebyggende og beredskap.



<b>Relevant kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flere ansatte innen brannvesenet har befalsutdanning beredskapsutdanning (BER 1, 2 og 3).</li> <li>• 2 personer har utdanning innen forebyggende brannvern.</li> <li>• Mange har lang erfaring innen brannvesenet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen ansatte innen forebyggende avdeling har så langt ingeniørkompetanse.</li> </ul>	<p>Brannvesenet anses å ha tilstrekkelig kompetanse.</p> <p>På sikt vil det være ønske med ingeniørkompetanse, særlig innenfor forebyggende brannvern.</p> <p>.</p>
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Det er en styrke med god lokalkunnskap.	.	Den lokal innsatsstyrken må ligge nærmest mulig befolkningssentra der skoler, sykehjem og industri ligger.
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	Brannkorpset anses å utføre effektivt brannberedskap.	Små enheter vil medføre at brannvesenet ikke kan ha personell på forebyggende brann i mer enn deltidsstilling. Oppgavene innen forebyggen brannvern vil være den samme i en liten som en stor enhet. Det kan være derfor være utfordrene å ha tilstrekkelig tid i en deltidsstilling.	Brannvesenet har god brannberedskap.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	
<b>Valgfrihet</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Ikke relevant	Ikke relevant	

### **Oppsummering**

Beredskapen innenfor brannvesenet anses å være god. Brannvesenet er imidlertid avhengning av enkeltpersoner. Ved ferie, fritid og sykdom, vil det være mangel på ledelse innenfor forebyggende og beredskap, brann.

Det er litt for liten bemanning pr. i dag i hht. ROS-analyse av brannordningen.

Brannvesenet vil ut fra geografiske forhold være godt egnet til økt samarbeid med en felles ledelse (brannsjef) som har ansvar for ledelse, samordning og innkjøp. En felles brannvesen vil dessuten kunne ha en person i full stilling innen forebyggende brannvern.

Aktivitet	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun
Planprogram for Øksnes	X													
Etablering av utredningsgruppe	X													
<b>Saksutredning:</b>														
1 Egen Komune	X	X	X	X	X	X	X	X						
2 Kommunikasjons strategi	X													
3 Målsettinger	X	X												
<b>Avklaring Regionalt:</b>														
4 Skisse til styringsmodell	X		→				X							
5 Politisk organisering og deltakelse		X												
6 Administrativ orgaisering		X												
7 Servicenivå på tjenester		X												
8 Gebyrregulativ			X											
9 Avklare deltakelse			X											
10 Eiendoms skatt			→		X									
11 Lokalisere fellesfunksjoner			→			X								
12 Kommunevåpen			→			X								
13 Kommunesenter			→				X							
14														
15														
16 Utarbeide forslag til intensjonsavtale									X					
Offentlig høring:														
..... folkemøter		X				X								
..... ungdomsinnvolvering		X				X								
Folkeavstemning												X		
Beh. av merknader og slutføring									X	X	X	X	X	X
Politisk sluttbehandling														X


Endret 17. juni 2015



# 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 fattet 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
<b>Tjenesteyting</b>	
Kvalitet i tjeneste	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
<b>Myndighetsutøvelse</b>	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
<b>Samfunnsutvikling</b>	
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	
<b>Demokratisk arena</b>	
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. Blir 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.

**Ekspløsjonsvernloven**

Brann- og ekspløsjonsvern 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 4<sup>1</sup>. 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 etterdrift<sup>14</sup> 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

<sup>1</sup> <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.

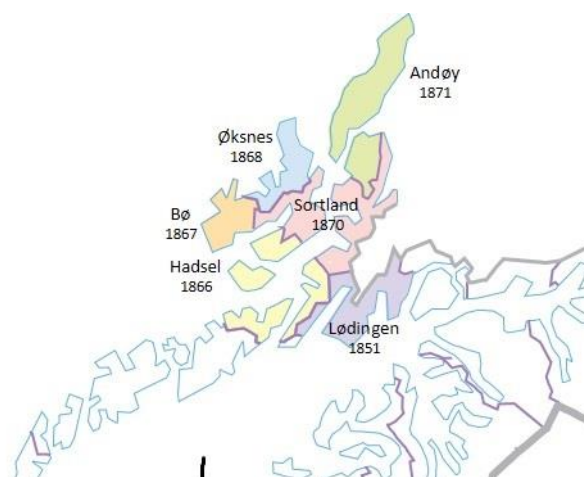
Samtykke bør fås skriftlig fra de(n) person(er) som har myndighet til å representere avtaleparten utad. F.eks. der avtaleparten er et aksjeselskap, vil myndighet til godkjenning av at avtalen transporteres til en ny, sammenslått kommune normalt ligge innenfor dette selskapets «daglige ledelse». I disse 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.

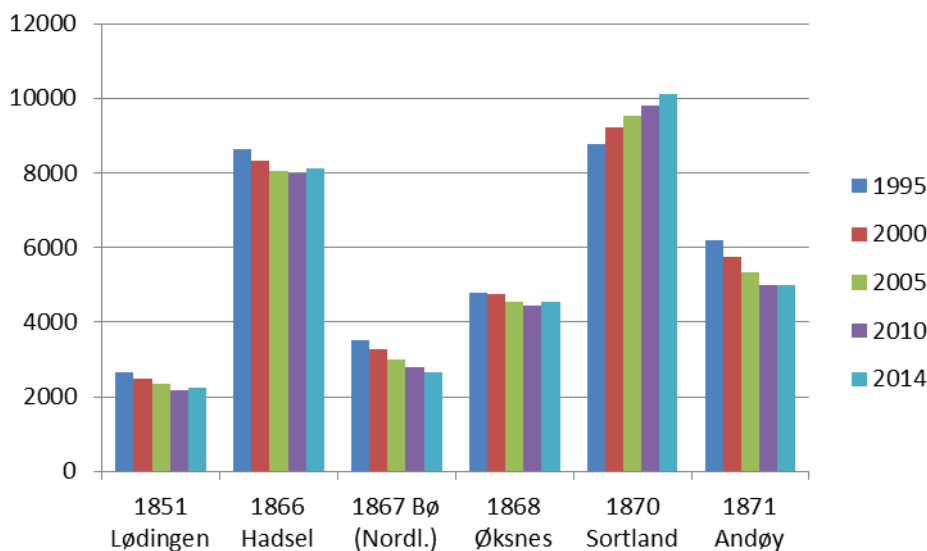
## 5. Kommunestruktur Vesterålen

### 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

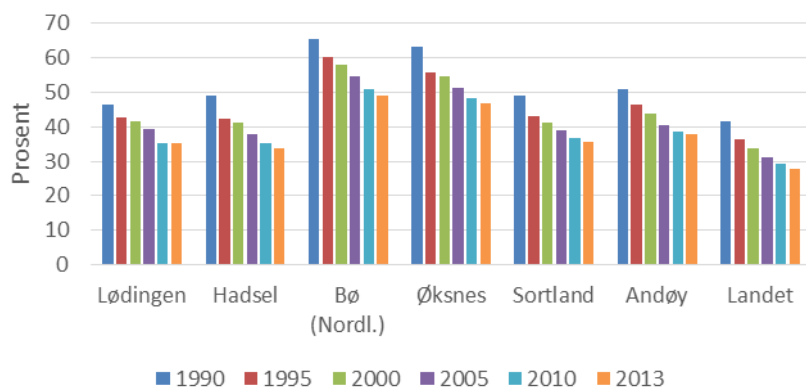


**Figur 2** Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1995 til 2014. Kilde: SSB

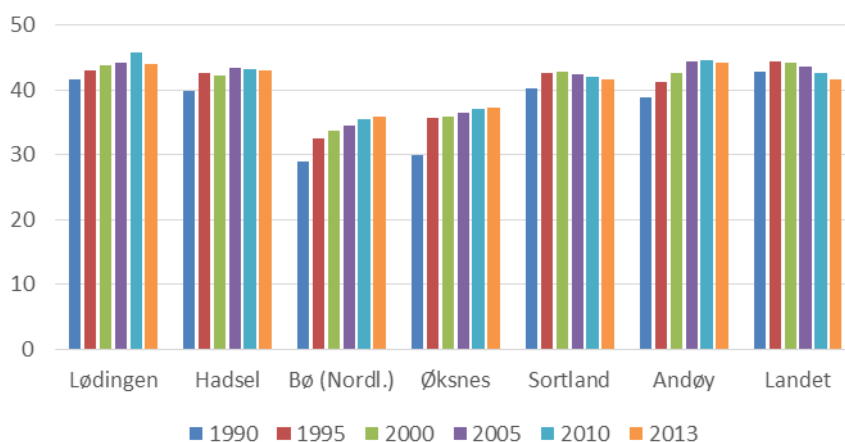
Vi har i figuren over valgt å vise befolkningsutviklingen siden 1990 og frem til 2014. Dette har vi gjort for å kunne si noe om hvordan utviklingen over tid i Vesterålen samsvarer med den overordnede befolkningsutviklingen for norske kommuner sett under ett fra 1990. Med unntak av Sortland består alle 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.



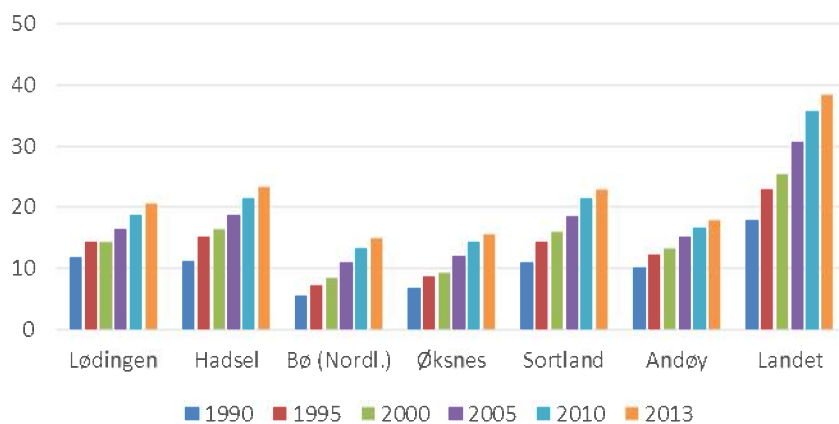
**Figur 3: Andel med fullført grunnskoleutdanning som høyeste utdanning**



**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.

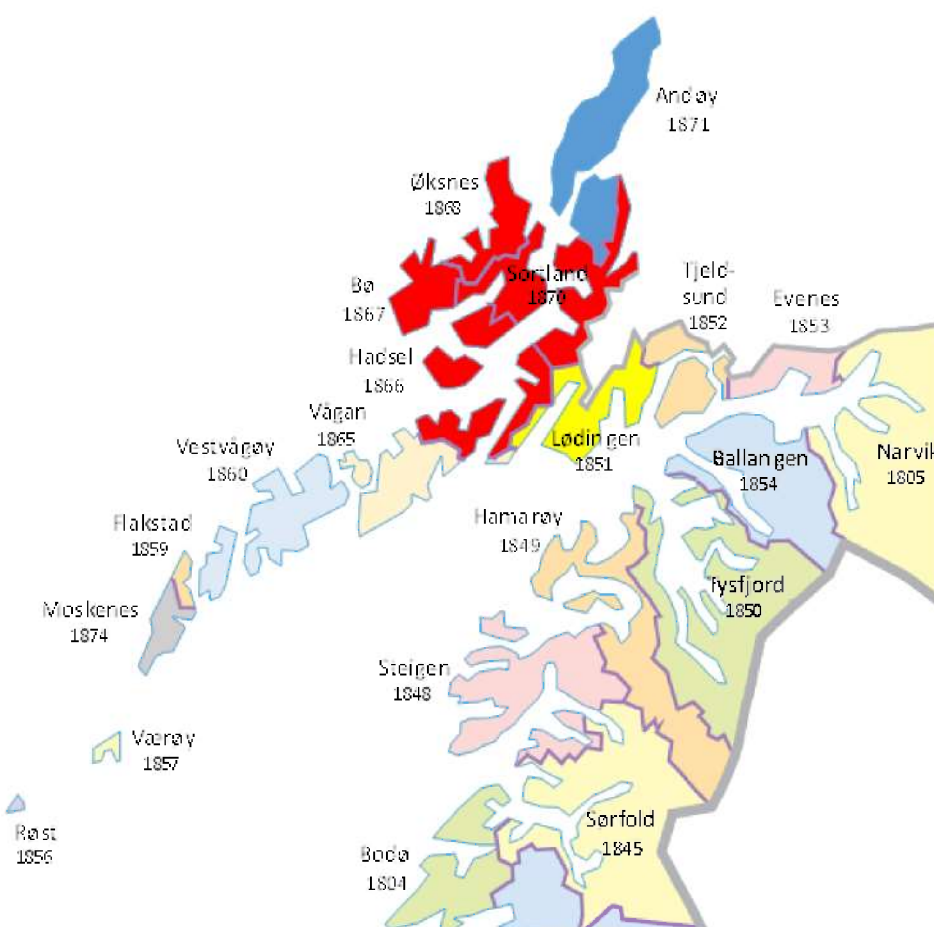
#### 5.3.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR, 2013) oppdaterte i 2013 inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) på oppdrag fra KR. 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

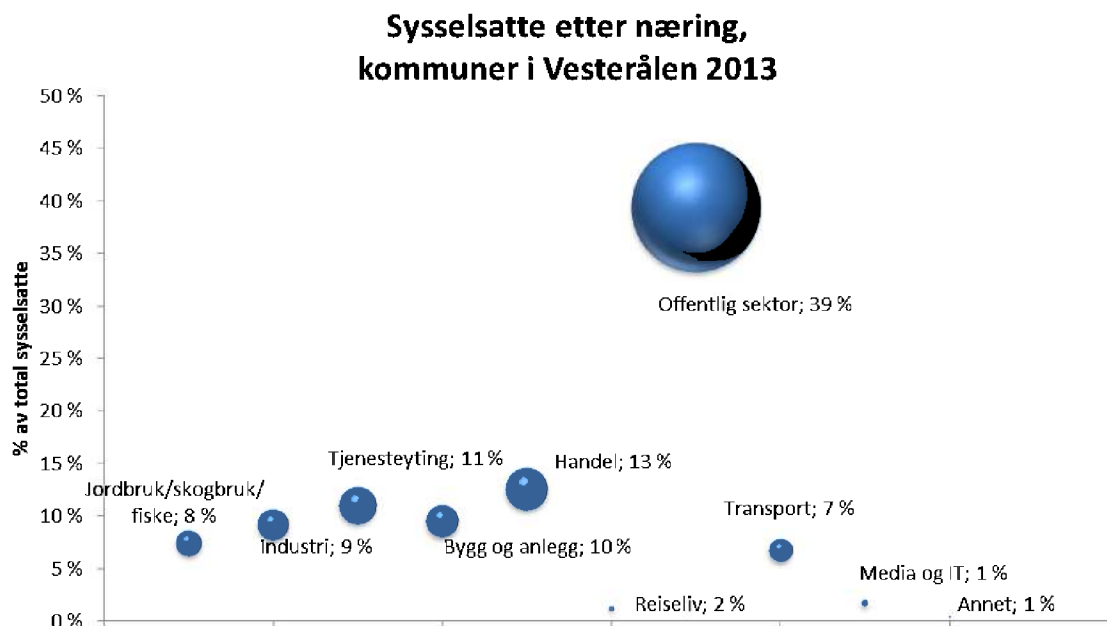
### 5.4. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

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 Nordland<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 %
<b>Totalt sysselsatte</b>	<b>15 082</b>	<b>99 %</b>	<b>15 302</b>	<b>100 %</b>	<b>15 271</b>	<b>101 %</b>	<b>189</b>	<b>1 %</b>

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 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

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 konjunkturrendringer 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 vedlikeholdsetterlep, 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:

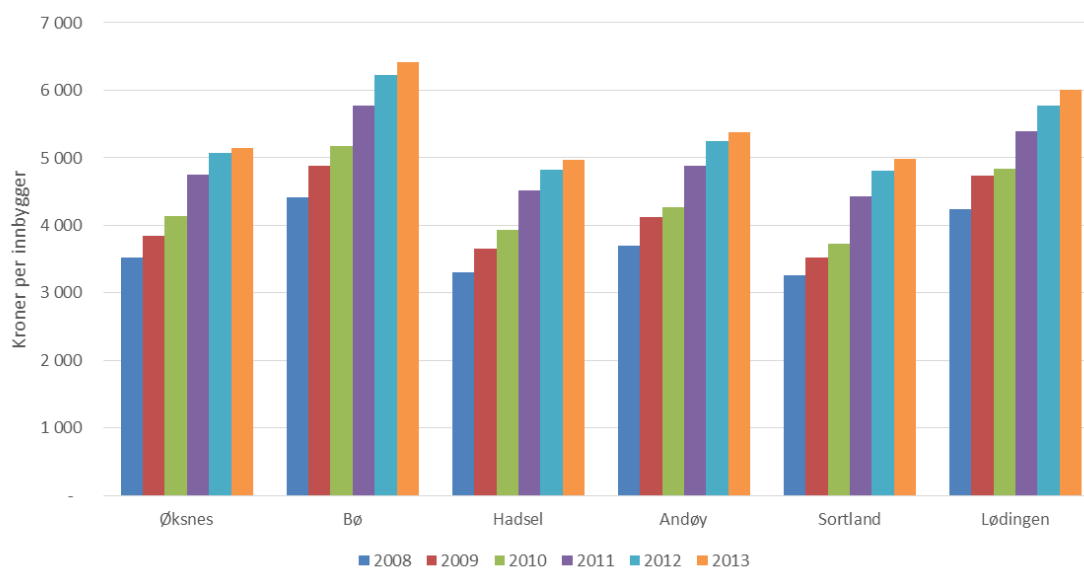
- Kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett/økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet/økonomiplanen.
- Kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt.
- Kommunen ikke følger vedtatt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

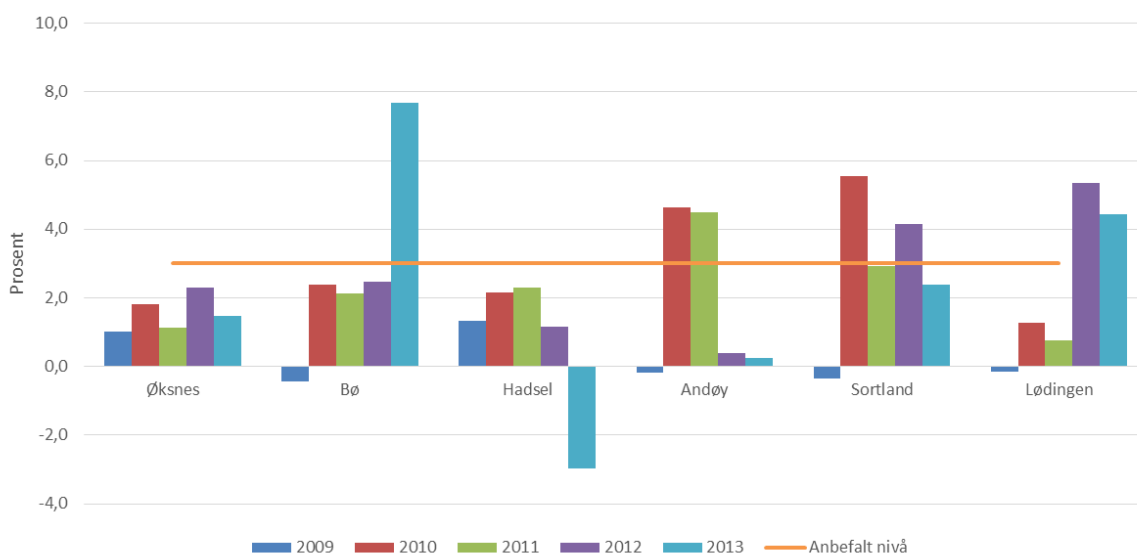
Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

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 rapport<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 regionen<sup>4</sup>. 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 %<sup>5</sup>). 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.

<sup>4</sup> Bø kommune har inntektsført «Nergårdmidlene» i regnskapet for 2013.

<sup>5</sup> 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 <sup>6</sup> i dag:

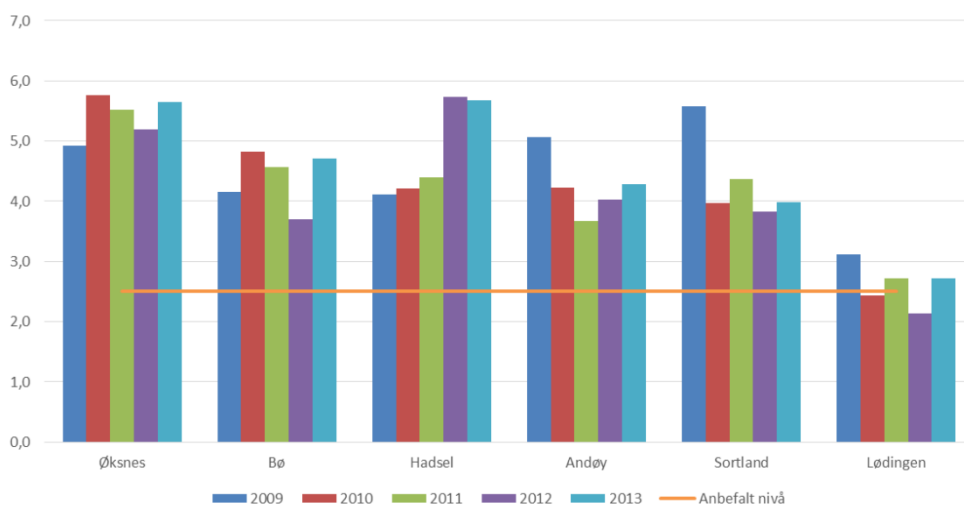
	Basistilskudd	Nord-Norge-tilskudd	Småkommune-tilskudd	Sum
LØDINGEN	12 837	3 698	5475	22 010
HADSEL	12 837	13 344	0	26 181
BØ	12 837	4 346	5475	22 658
ØKSNES	12 837	7 504	0	20 341
SORTLAND	12 837	16 662	0	29 499
ANDØY	12 837	8 213	0	21 050

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.

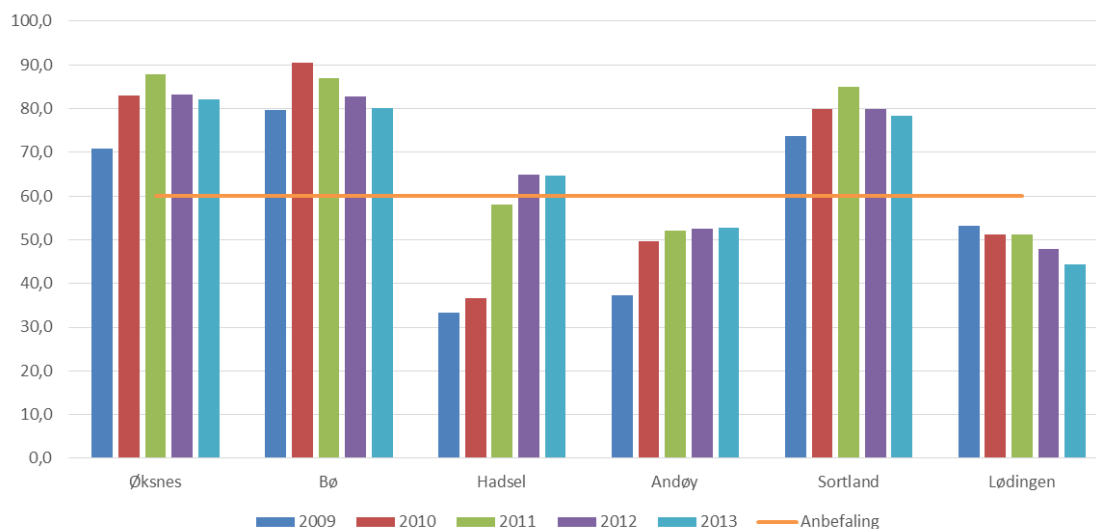
<sup>6</sup> Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltaksone får dobbelt tilskudd = 11,2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

<sup>7</sup> 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 ubrukte lånemidler<sup>8</sup>.



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

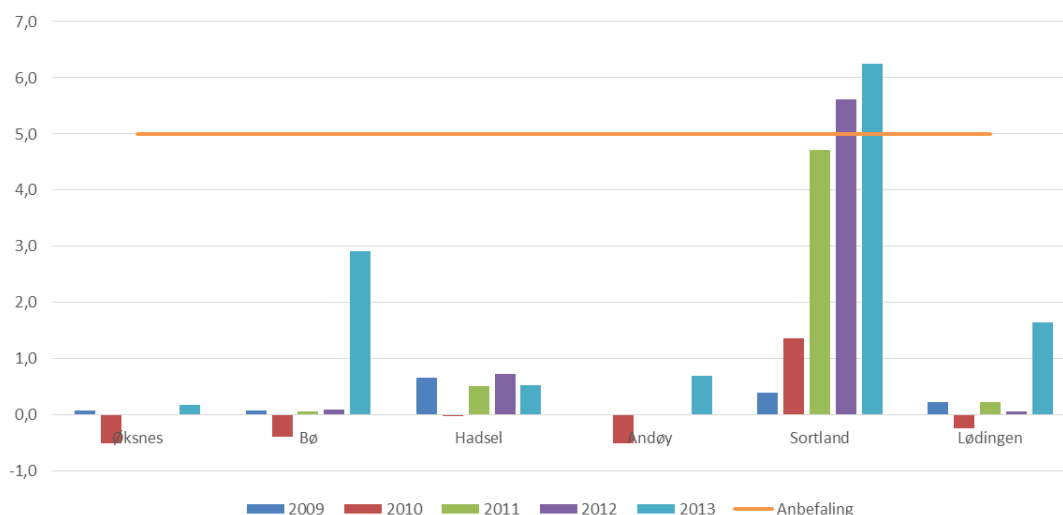
Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging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

<sup>8</sup> Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte 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 utforutsette økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

#### Prognoser for befolkningsutviklingen og antakelser om investeringsbehov

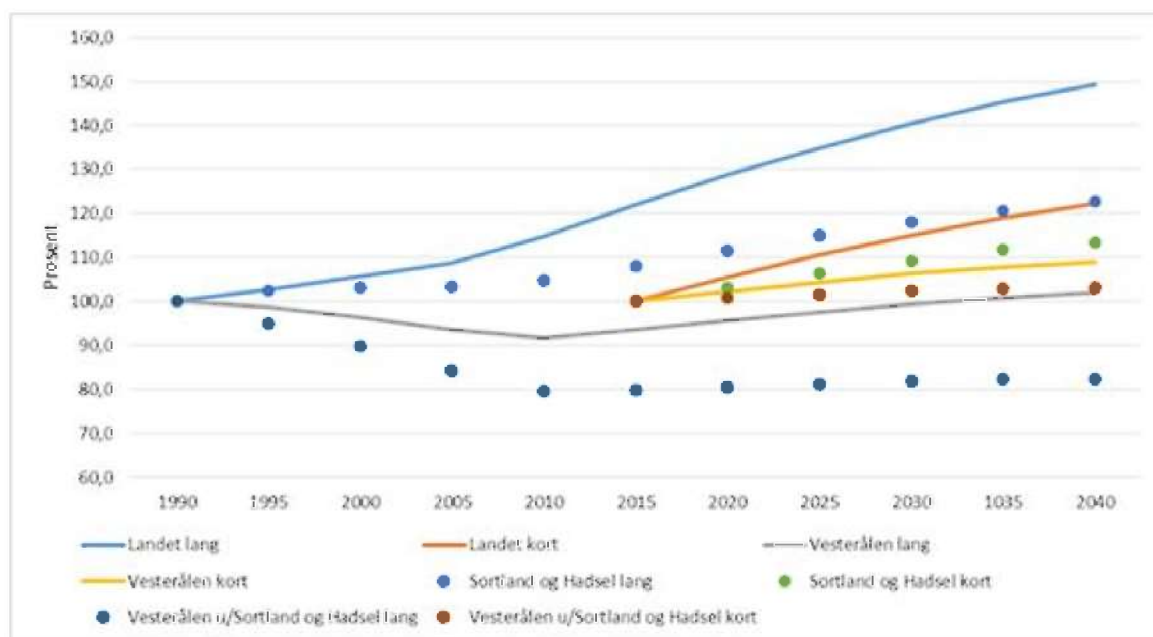
Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre.

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).

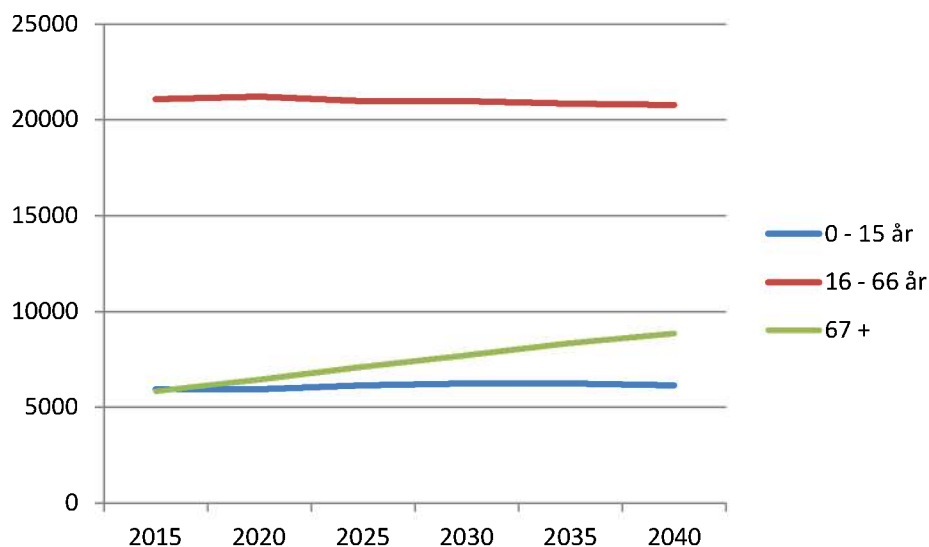
Mellomalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativ, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.



**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.

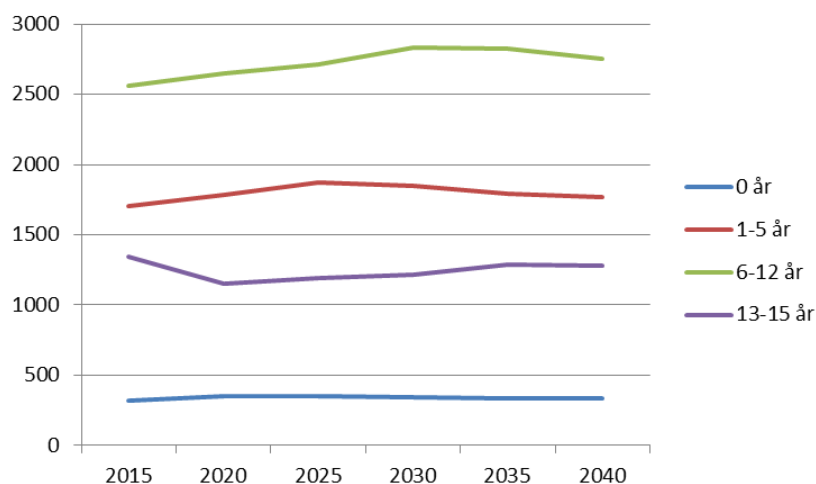
I det korte perspektivet ser vi at Vesterålen vil ha en utvikling fremover som er lavere enn det man forventer i landet for øvrig. Derimot ser vi at Sortland og Hadsel er forventet å ha en befolkningsvekst som samsvarer med landet kort.



**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.

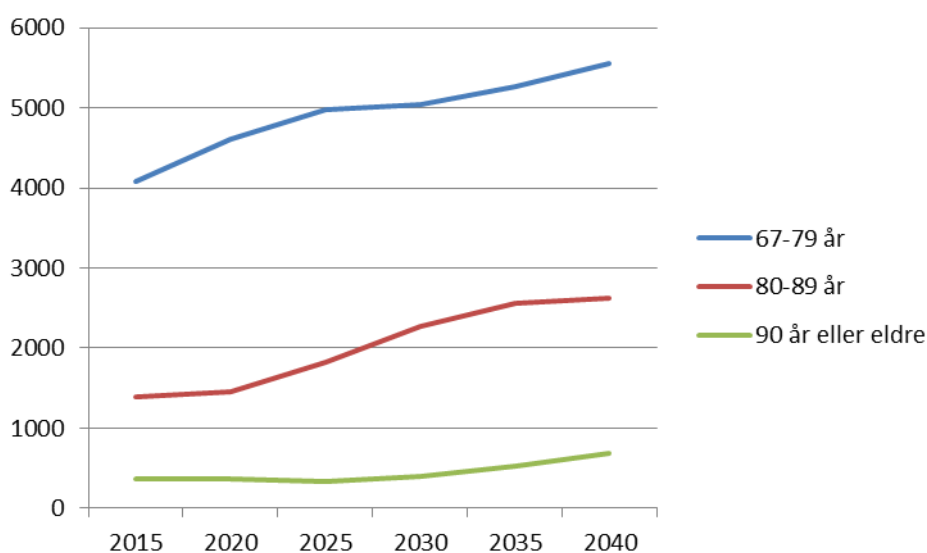
I den neste figuren har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en liten økning i aldersgruppen 6-12 år. Fødselsraten og alderen fra 1-5 år vil være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser, men det må påpekes at tallene for de aller minste er de mest 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
<b>Gjennomsnitt</b>	<b>2,2</b>	<b>4,5</b>	<b>67,1</b>	<b>2,0</b>

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:

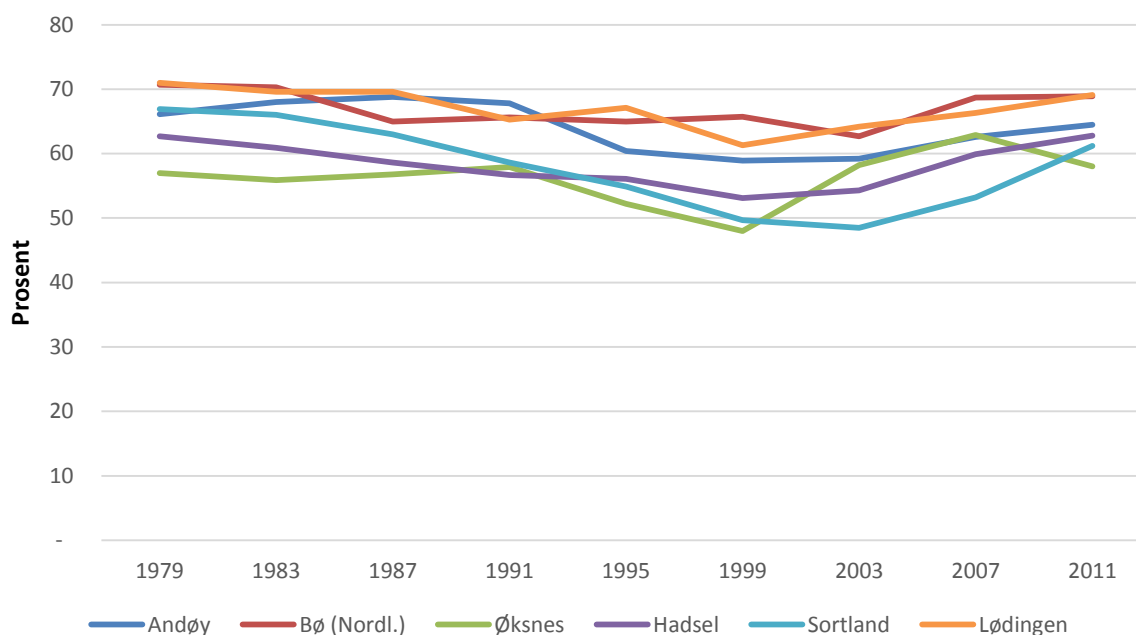
- Valgdeltagelse
- Medlemmer i interesseorganisasjoner
- Medlemmer i frivillige lag

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

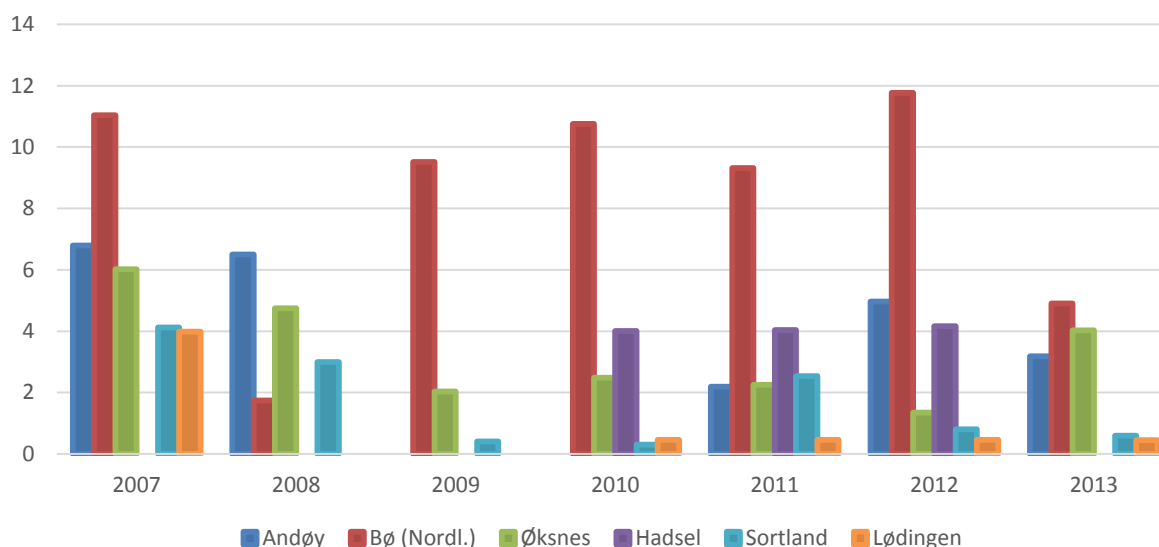
Det er likevel viktig å være klar over at det er svært mange faktorer som påvirker valgdeltagelse. Tidligere forskning viser blant annet at valgordning og antall partier som stiller til liste er viktige forklaringer på valgdeltagelse.

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

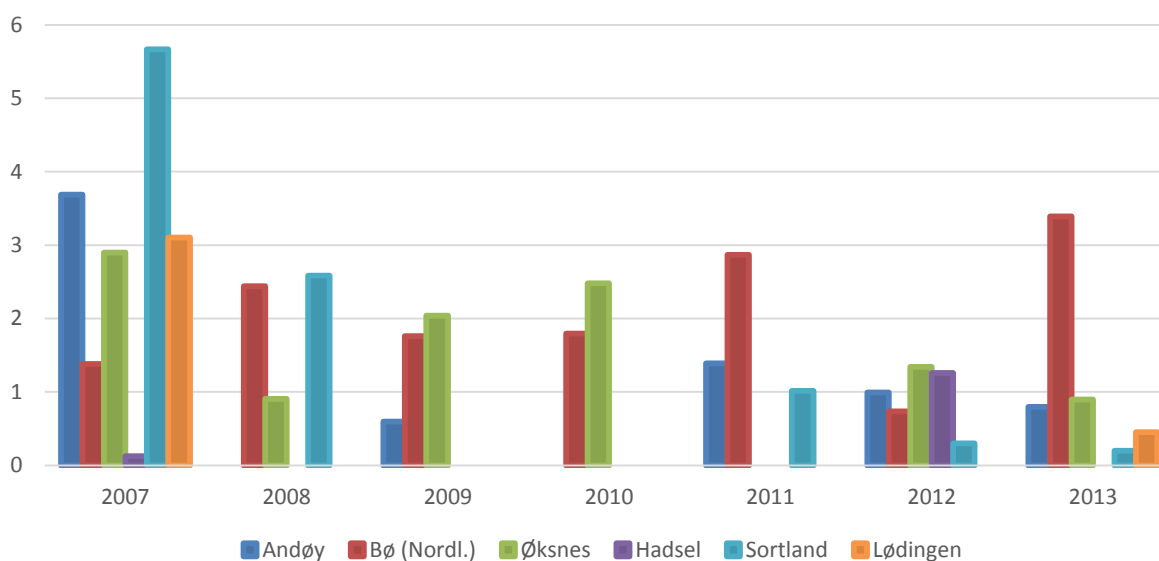
Nedenfor ser vi på tallene som omhandler frivillige organisasjoner og frivillige lag. Her er bildet det samme, og det er liten sammenheng mellom antall lag eller foreninger og kommestørrelse. Til tross for at Sortland ligger litt lavere i disse oversiktene viser ikke de resterende tallene at størrelse 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 driftsassistenten 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 %
<b>Totalt</b>	<b>15271</b>	<b>100 %</b>

**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 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**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

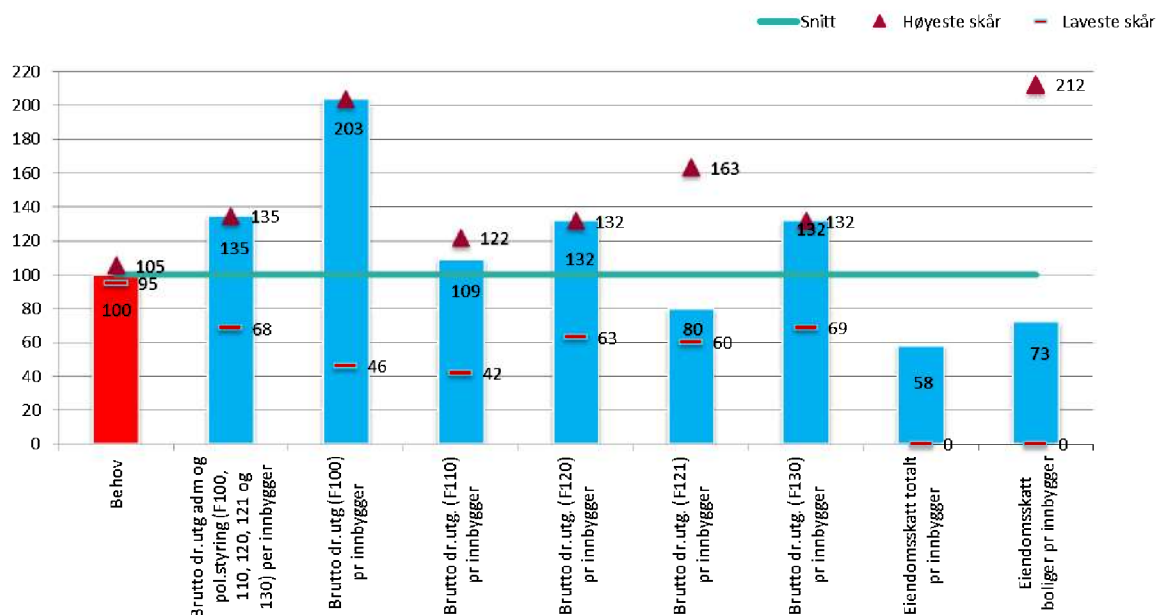
Analysemodellen benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et referansepunkt. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer 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.

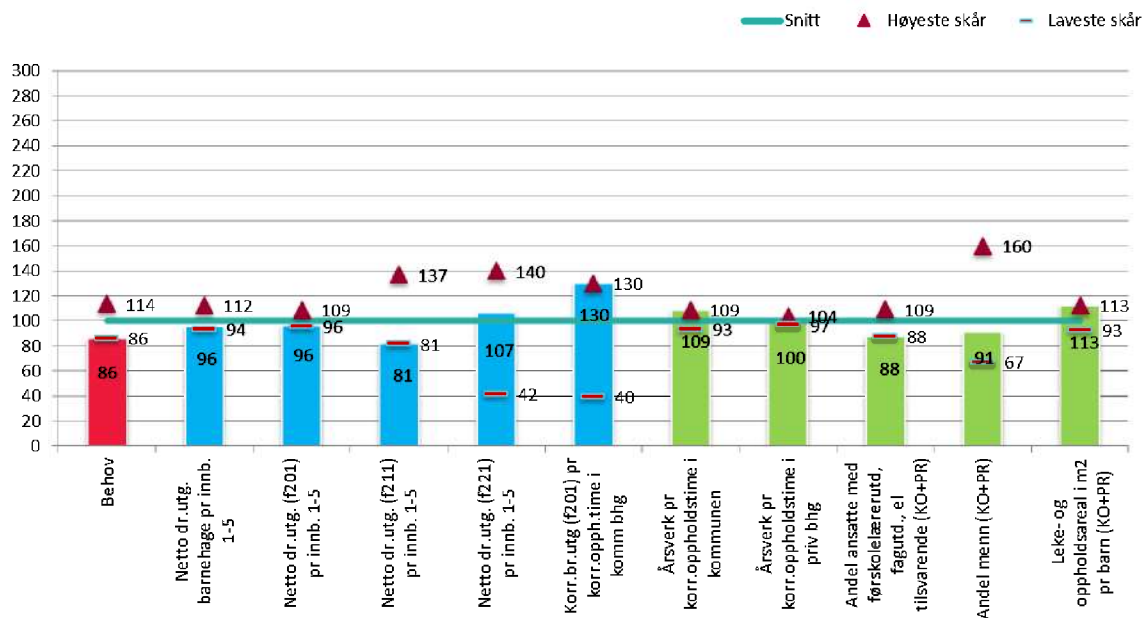


**Figur 20: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA**

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.



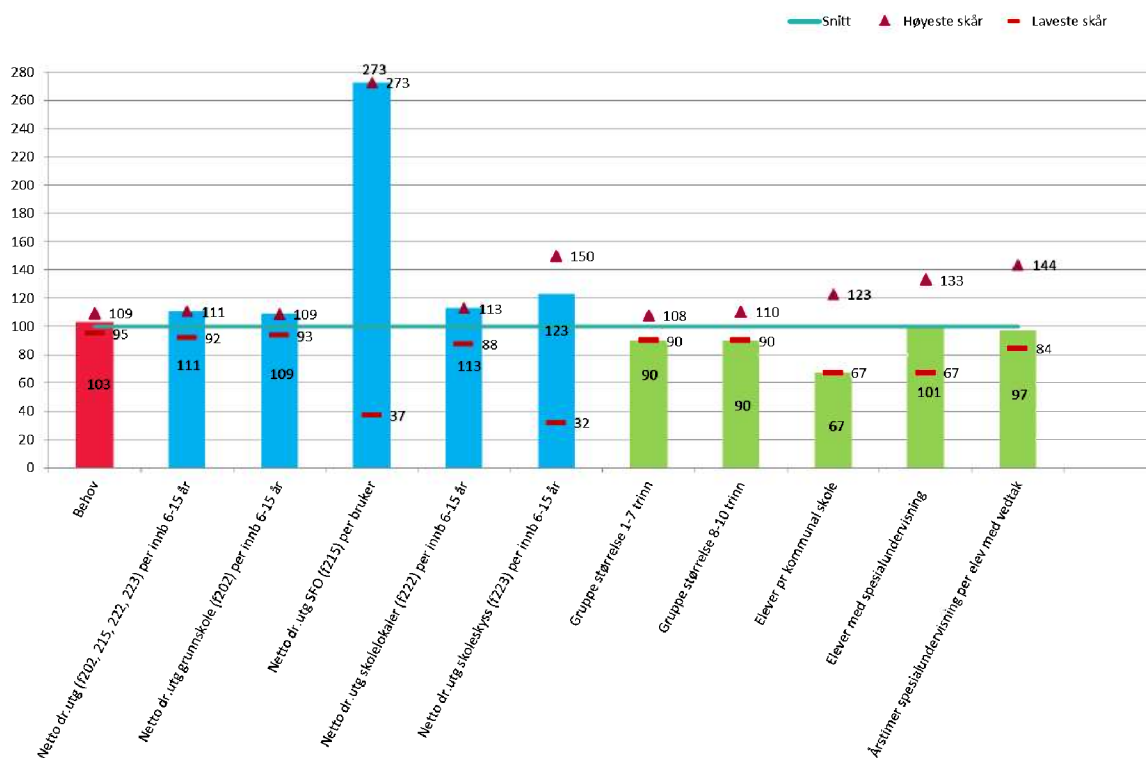
**Figur 21: Tjenesteprofilanalyse tjenesteområde barnehage. Kilde: KOSTRA**

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 skyss.



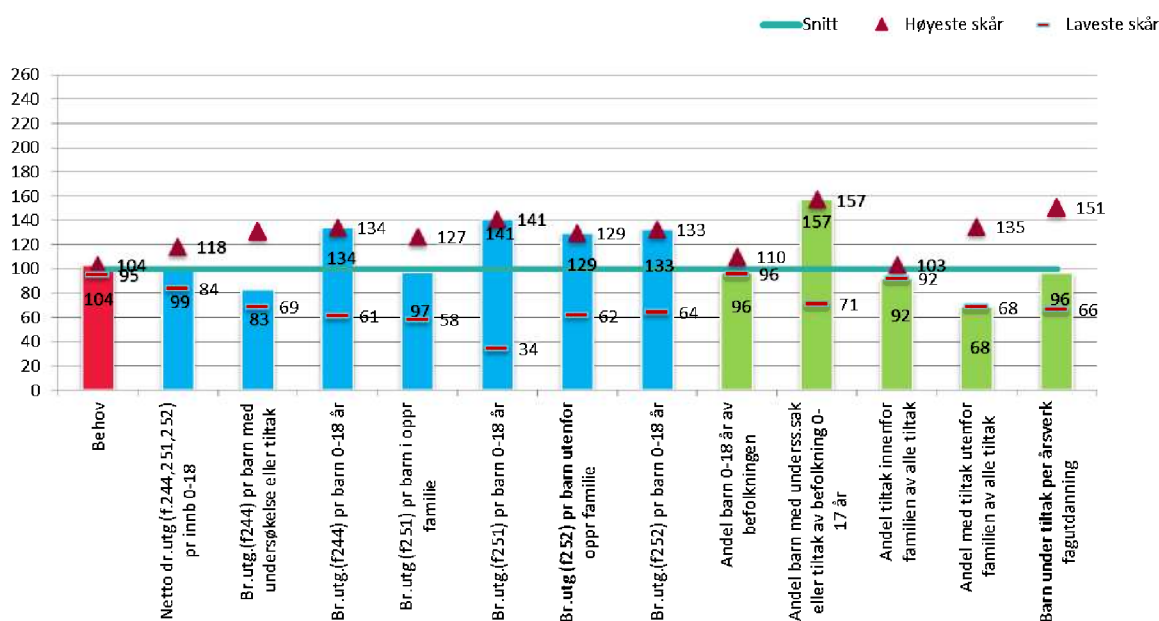
**Figur 22: Tjenesteområde grunnskole. Kilde: KOSTRA**

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.



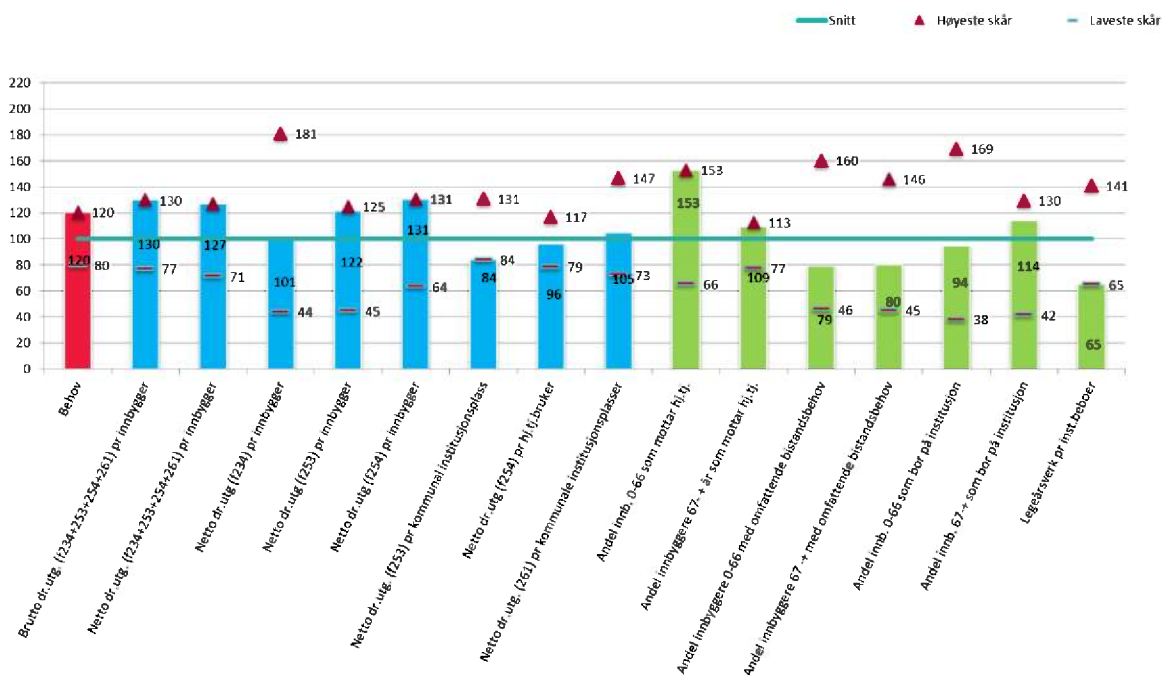
Figur 23: Tjenesteprofilanalyse av barnevernet. Kilde: KOSTRA

Grafen synliggjør at det er liten forskjell mellom kommunene i denne analysen når det gjelder behovet for barnevernstjenester. Vesterålkommunene ville vært den kommunen i sammenligningsgrunnlaget 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:
<b>Foreningsbasert lokalutvalgsmoell</b>	Grendeutvalg, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informasjon</li> <li>✓ Initiativ</li> <li>✓ Diskusjonsfora</li> <li>✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer</li> <li>✓ Fellesskaps- og identitetsskapende</li> </ul>
<b>Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)</b>	Kommunedeler	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester</li> <li>✓ En viss beslutningskompetanse</li> </ul>

**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 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/ending 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 tjenestansvar (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.

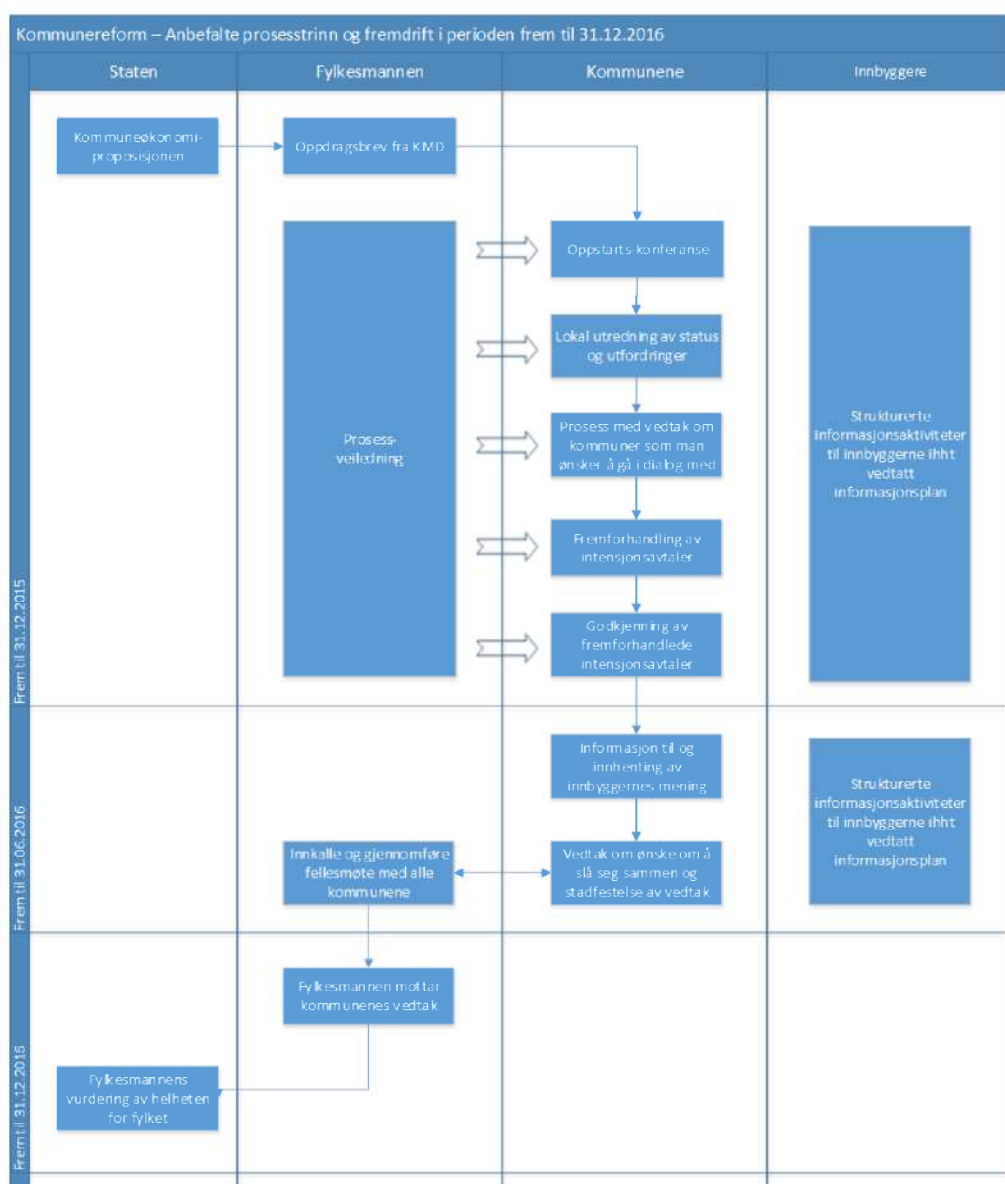
## 9. Forslag til lokale prosesser fram mot ny kommunereform

### 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:

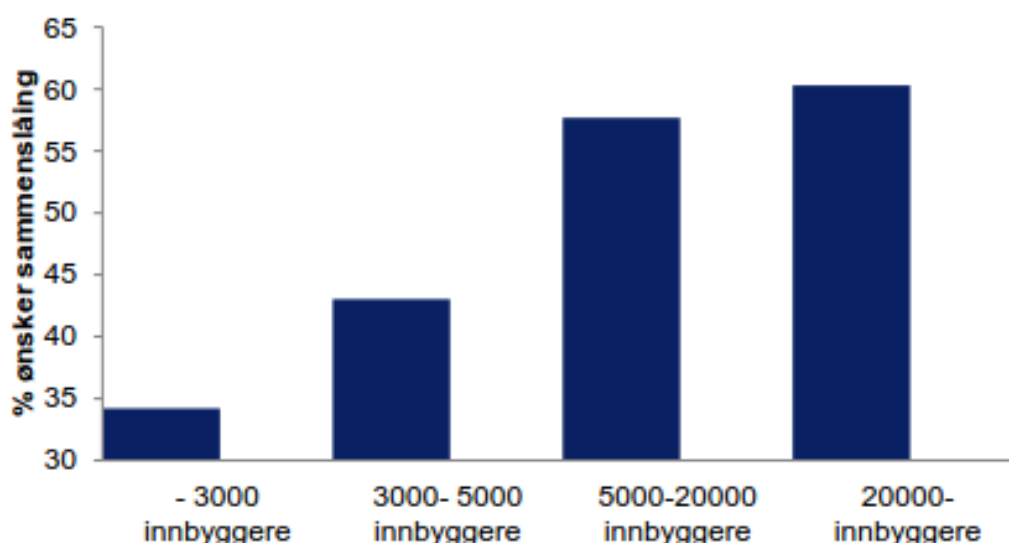


Ved å kunne besvare beslutningstemaene positivt «Ja», vil kommunene være i god posisjon til å kunne bli enige om en sammenslåing.

### 10.2. Utfordringstema Økonomi

#### *Innledning - Det gjelder å heve diskusjonsnivå over enkeltkommuners økonomiske stilling*

I en tidligere undersøkelse foretatt av Rune J. Sørensen<sup>9</sup> 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

<sup>9</sup> 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 robust<sup>10</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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 diligence<sup>11</sup>. 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?*

---

<sup>11</sup> 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

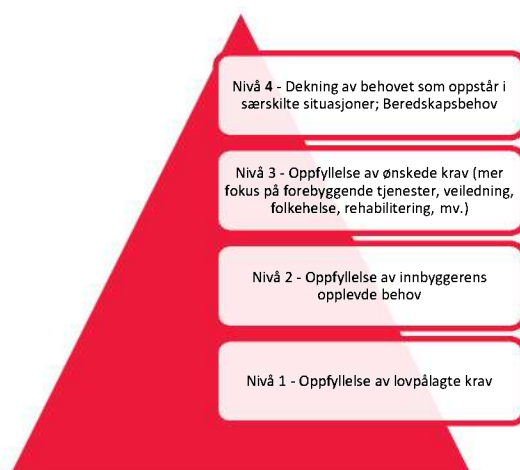
I ekspertutvalgets rapport ble det foreslått 10 kriterier for at en kommune skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

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
<b>Tjenester for barn</b>	<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?
<b>Tjenester for voksne</b>	<p>Det er viktig med lokale næringssentra for dagligvarer?<sup>12</sup></p> <p>Det er viktig med lokale trygge omgivelser for barn og ungdom (reisevei, aktivitetstilbud)?</p>	
<b>Tjenester for eldre og syke</b>	Det er viktig med lokale omsorgstilbud og avlastningstilbud?	
<b>Infrastrukturtenester (alle)</b>	<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?
<b>Rettighetssikring (alle)</b>	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?

<sup>12</sup> 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 IN<sup>13</sup> 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)**

---

<sup>13</sup> 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 fortløpende<sup>14</sup>.

Aktuelle temaer som bør drøftes knyttet til demokratiske forhold er:

- Styrket lokaldemokrati
- Organisering av den politiske styringsstrukturen

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

- Nærdemokratiske ordninger
- Medvirkning og involvering

I rapporten - Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing<sup>15</sup> - 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.

---

<sup>15</sup> 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?*



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Alle landets kommunestyrer

Deres ref

Vår ref

Dato

15/4445

28.10.2015

## Videre arbeid med kommunereformen

Nå er det godt over ett år siden jeg inviterte alle kommuner til å delta i kommunereformen. Invitasjonen er forankret i et bredt flertall på Stortinget (Innst. 300 S (2013-2014)). Kommunene har fulgt opp invitasjonen. Mange har hatt gode lokale prosesser der både politikere, medarbeidere, innbyggere, frivillig sektor og næringslivet har vært involvert i diskusjoner om kommunens framtid.

Nye kommunestyrer skal nå ta dette arbeidet videre. Jeg vil benytte anledningen til å gratulere alle dere som er valgt inn i kommunestyrer for de fire kommende årene. Å bli folkevalgt er en tillitserklæring fra innbyggerne i kommunen. Dere har et viktig arbeid foran dere, både som ombudsmenn og som ledere. Jeg gleder meg til å samarbeide med dere.

En av de første, og viktigste, oppgavene dere står overfor er å bli kjent med kommunen. Hvordan opplever innbyggerne kommunen, hvilke utfordringer venter og hvordan kan kommune og lokalsamfunn møte disse utfordringene? Jeg ser denne oppgaven som en selvfølgelig del av det å utøve politisk lederskap og forvalte velgernes tillit.

Kommunereformen er en god anledning til å gjøre denne jobben. Noen oppfatter kommunereformen som en systemendring og et komplisert politisk arbeid. Til syvende og sist handler den om to forhold. Det første er hvordan vi kan skape bedre velferdstjenester, der folk bor, nå og i framtiden. Det andre er hvordan vi kan utvikle en kommunesektor med kraft og handlingsrom.



Som lokalpolitikere gikk dere ikke til valg på å forvalte systemer, men for å gi innbyggerne gode barnehager og skoler, gode helse- og omsorgstjenester og utvikle attraktive lokalsamfunn og sunn næringsutvikling.

Kommunereformen er en mulighet til å diskutere hvordan vi skal få dette til, også i et 20-30 års perspektiv. Da trenger vi færre og større kommuner med sterkere fagmiljø og et velfungerende lokalt selvstyre. Jeg håper dere benytter muligheten til å ruste Kommune-Norge for framtiden.

### **Kommunereformen – oppdraget fra Stortinget**

Stortinget har sluttet seg til de overordnede målene for kommunereformen (Innst. 300 S (2013-2014)). Målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne der de bor er grunnleggende for å sikre gode lokalsamfunn i hele landet. Vi ønsker å ta vare på og videreutvikle den norske og nordiske modellen med sterke velferdskommuner som har stort lokalt selvstyre. Reformen skal også styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet. Det vil si bedre styring av arealbruk, boligbygging, transport, næringsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap og miljø og klima.

Et annet mål med reformen er å gjøre kommunene så økonomisk solide at de kan takle uforutsette hendelser, drive effektivt og løse oppgaver som ikke er lovpålagte.

Kommunereformen skal også styrke lokaldemokratiet. Større kommuner kan ta ansvar for flere oppgaver. Det kan gi grunnlag for å redusere den statlige detaljstyringen. Vi ønsker kommuner som kan løse sine oppgaver selv og ikke er avhengige av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.

Da Stortinget behandlet rammene for kommunereformen, understreket et bredt flertall at det er behov for endringer i dagens kommunestruktur. Mye er endret siden siste store endring av kommunestrukturen på begynnelsen av 1960-tallet:

- Kommunikasjonsmulighetene er bedret
- Næringsstrukturen er forandret
- Bosettingsmønsteret har endret seg som følge av tiår med sentralisering.
- Omfang av og innhold i offentlige tjenester er blitt flere og mer komplekse
- Kravene til fagkompetanse og tverrfaglig samarbeid har økt både i tjenesteytingen og forvaltningen
- Forventningene til innbyggere og næringsliv er noe helt annet enn for 50 år siden

Kommunestrukturen fra 1960-tallet er verken tilpasset dagens eller morgendagens utfordringer. Kommunereformen handler ikke om å forandre Norge, men at Norge er forandret.

I tiårene som kommer vil det bli færre i yrkesaktiv alder per pensjonist, og det blir flere med omsorgsbehov. Mange kommuner vil møte store utfordringer når de skal rekruttere

fagpersoner og spesialister til de mange oppgavene kommunene skal løse. I byområdene er dagens kommunegrenser mange steder en hindring for å kunne håndtere den sterke veksten og sikre en god areal- og samfunnsplanlegging.

Erfaringene fra sammenslåinger som er gjennomført er gode, og viser at nye kommuner får en positiv utvikling, se Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 (Vedlegg 1).

### **Milepæler i reformen**

Da Stortinget behandlet Kommuneproposisjonen 2016 i juni viste flertallet til Innst. 300 S (2013-2014) der det het at "*alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma*". I Innst. 375 S (2014-2015) utdyper flertallet at de i begrepet utredningsplikt legger til grunn "*at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.*"

Det er bred enighet på Stortinget om at det er behov for endringer i kommunestrukturen dersom vi skal nå våre nasjonale velferdsmål. Stortingsflertallet er klar på hva det forventer at kommunene skal gjøre i reformarbeidet. Forventningen strekker seg utover bare det å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover. En grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere involveres, gjør at kommunestyrene vil ha et godt grunnlag til å fatte vedtak innen 1. juli 2016 om hvordan de skal møte framtidens utfordringer.

Dette er hovedløpet i kommunereformen. Ved å følge det kan en ny kommune som hovedregel være klar til 1. januar 2020. Kommuner som ønsker at en sammenslåing skal tre i kraft allerede fra 1. januar 2018, bør fortrinnsvis gjøre vedtak om dette innen utgangen av 2015.

Kommunestyrevedtakene skal sendes fylkesmannen, som skal vurdere om vedtakene er i tråd med målene for reformen og gi en tilrådning om kommunestrukturen i fylket, slik stortingsflertallet har bedt om. Departementet vil på bakgrunn av tilrådningsforberede en proposisjon for Stortinget, som legges frem våren 2017. Regjeringen vil også følge opp Innst. 333 S (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner og forslag om redusert statlig detaljstyring. Dette vil også legges frem for Stortinget våren 2017.

Både regjeringen og stortingsflertallet har gitt uttrykk for at kommunereformen bygger på frivillighet og gode lokale prosesser. Unntak fra frivillighetsprinsippet kan likevel være aktuelt i helt spesielle situasjoner for at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn (Innst. 300 S (2013-2014)).

### **Verktøy og økonomiske virkemidler**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tilbyr ulike verktøy for kommunene i arbeidet med kommunereformen. I tillegg gir departementet økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert fylkesmannsembete. Fylkesmennene har fått en viktig rolle i kommunereformen. De skal legge til rette og veilede kommunene.

- Det nettbaserte verktøyet NY KOMMUNE gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for den nye kommunen. NY KOMMUNE ble oppdatert i oktober 2015.
- Veilederen *Veien mot en ny kommune* tar for seg de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen bør brukes sammen med nettværktøyet NY KOMMUNE.
- I vår lanserte departementet en ny veileder for *utvikling av lokaldemokratiet*, som skal gi ideer og inspirasjon til god demokratisk praksis gjennom eksempler, relevante verktøy og utprøvde metoder fra kommuner som jobber godt med lokaldemokratiet.
- Samtidig ble det også lansert et debattheft "Lokaldemokrati og kommunereform", som kan brukes i arbeidet med å utvikle lokaldemokratiet når kommuner skal slå seg sammen. Debattheftet vil bli sendt til alle kommuner i høst.

Verktøyene, også debattheftet, er tilgjengelige på [www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no).

Regjeringen legger opp til at de økonomiske virkemidlene i reformperioden, det vil si der det blir fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018, skal være tydelige og forutsigbare for alle kommuner.

Departementet vil gi støtte til kommunenes engangskostnader knyttet til sammenslåing. Støtten vil bli utbetalt etter en standardisert modell og differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen (se tabell 1 nedenfor). Kommuner som slår seg sammen får også en reformstøtte som kan brukes til det kommunen selv mener er mest hensiktsmessig. Denne støtten er differensiert etter antall innbyggere i den nye kommunen (se tabell 2).

Tabell 1. Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner).

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

Tabell 2. Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner).

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 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

Inndelingstilskuddet er en gunstig og langsiktig ordning som gjør at kommunene får god tid til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Inndelingstilskuddet sikrer at den nye kommunen får beholde alle tilskudd i inntektssystemet, også regionale tilskudd som for eksempel småkommunetillegget, som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner. Tilskuddet utbetales i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i løpet av året sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. I dette arbeidet vil regjeringen legge vekt på at kommunene skal kunne videreutvikle velferdstilbudet i tråd med befolkningsendringene. Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017.

Vi er opptatt av å gi kommune forutsigbarhet i kommunereformen. Derfor beregnes inndelingstilskuddet ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 vil med andre ord **ikke** påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.

I desember vil departementet komme med en ny veileder som tar for seg fasen etter at det er gjort nasjonalt vedtak om sammenslåing og fram til en ny kommune er etablert. Her vil vi redegjøre for prosess og saksgang i en sammenslåingsprosess; hvilke vedtak må fattes, hvilke organer må og kan opprettes med hvilke arbeidsoppgaver og fullmakter, funksjonstid, hvilke styringsdokumenter bør utarbeides med mer. Hensikten er å vise rammene dere kan arbeide innenfor når dere skal bygge en ny kommune.

De fleste kommunestyrene har nå konstituert seg for de fire neste årene. Jeg regner med at arbeidet med kommunereformen for de aller fleste kommuner er over i en fase der utredningene er gjort. Nå er tiden inne for at de politiske initiativene og forhandlingene kan ta til for alvor.

Arbeidet med kommunereformen innebærer at dere som folkevalgte har et ansvar utover å løse viktige oppgaver i inneværende periode. Ansvaret handler om å ruste kommunene for

framtiden. Dette gir dere som tillitsvalgte og politiske ledere en unik mulighet til å forme framtidens Kommune-Norge. Jeg ønsker dere til lykke med arbeidet.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Aust-Agder	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Buskerud	Postboks 1604	3007	DRAMMEN
Fylkesmannen i Finnmark	Statens hus, Damsveien 1	9815	VADSØ
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	BERGEN
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Statens Hus, Moloveien 10	8002	BODØ
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Postboks 4710, Sluppen	7468	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Telemark	Postboks 2603	3702	SKIEN
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ
Fylkesmannen i Vest-Agder	Postboks 513 Lundsiden	4605	KRISTIANSAND S
Fylkesmannen i Vestfold	Postboks 2076	3103	TØNSBERG
Fylkesmannen i Østfold	Postboks 325	1502	MOSS
Kommunesektorens organisasjon	Postboks 1378 Vika	0114	OSLO

## FREMDRIFTSPLAN

Aktivitet		Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun
	Planprogram for Øksnes	X													
	Etablering av utredningsgruppe	X													
	<b>Saksutredning:</b>														
1	Egen Komune	X	X	X	X	X	X	X	X						
2	Kommunikasjons strategi	X													
3	Målsettinger	X	X												
	<b>Avklaring Regionalt:</b>														
4	Skisse til styringsmodell	X		→				X							
5	Politisk organisering og deltakelse		X												
6	Administrativ orgaisering		X												
7	Servicenivå på tjenester		X												
8	Gebyrregulativ			X											
9	Avklare deltakelse			X											
10	Eiendoms skatt			→											
11	Lokalisere fellesfunksjoner			→				X							
12	Kommunevåpen			→				X							
13	Kommunesenter							X							
14															
15															
16	Utarbeide forslag til intensjonsavtale									X					
	Offentlig høring:														
	..... folkemøter		X					X							
	..... ungdomsinvolvering		X					X							
	Folkeavstemning												X		
	Beh. av merknader og slutføring									X	X	X	X	X	X
	Politisk sluttbehandling														X


Endret 17. juni 2015



# 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 fattet 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
<b>Tjenesteyting</b>	
Kvalitet i tjeneste	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
<b>Myndighetsutøvelse</b>	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
<b>Samfunnsutvikling</b>	
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	
<b>Demokratisk arena</b>	
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. Blir 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 uttrede og oppløsning. Så langt annet ikke er avtalt, gjelder det særskilte regler om rett til uttrede 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 kontantstøtteleven.

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 4<sup>1</sup>. 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 etterdrift<sup>14</sup> 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 etterdriftsproseduren, 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

<sup>1</sup> <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.

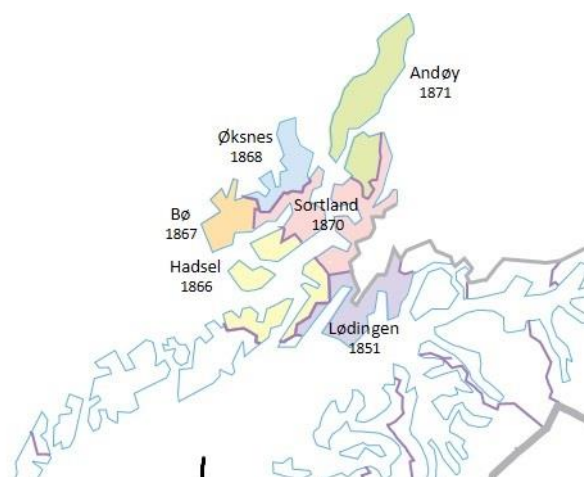
Samtykke bør fås skriftlig fra de(n) person(er) som har myndighet til å representere avtaleparten utad. F.eks. der avtaleparten er et aksjeselskap, vil myndighet til godkjenning av at avtalen transporteres til en ny, sammenslått kommune normalt ligge innenfor dette selskapets «daglige ledelse». I disse 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.

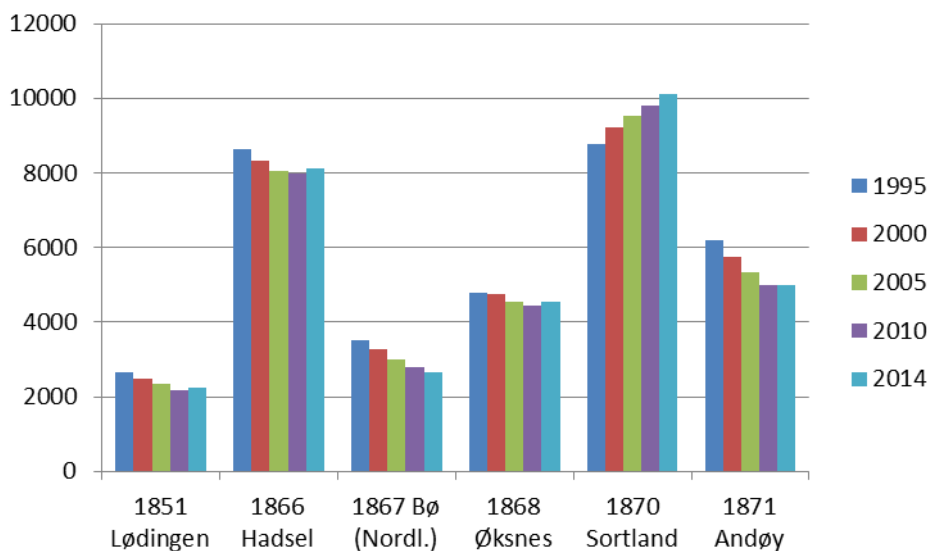
## 5. Kommunestruktur Vesterålen

### 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

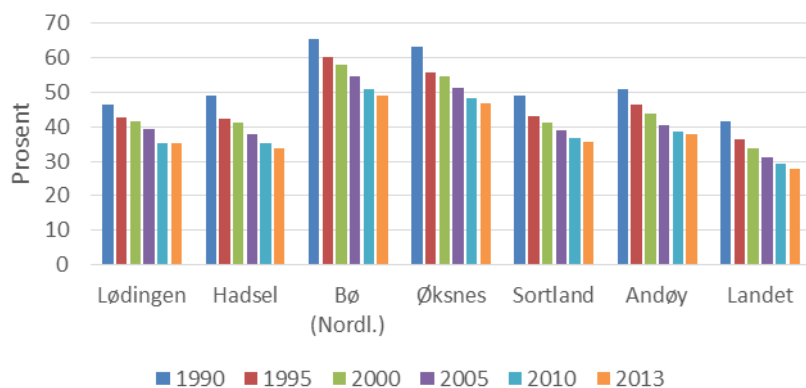


Figur 2 Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1995 til 2014. Kilde: SSB

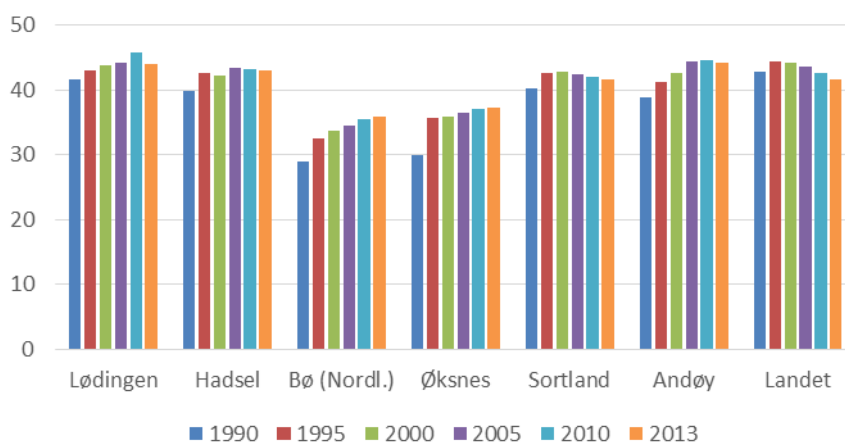
Vi har i figuren over valgt å vise befolkningsutviklingen siden 1990 og frem til 2014. Dette har vi gjort for å kunne si noe om hvordan utviklingen over tid i Vesterålen samsvarer med den overordnede befolkningsutviklingen for norske kommuner sett under ett fra 1990. Med unntak av Sortland består alle 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.

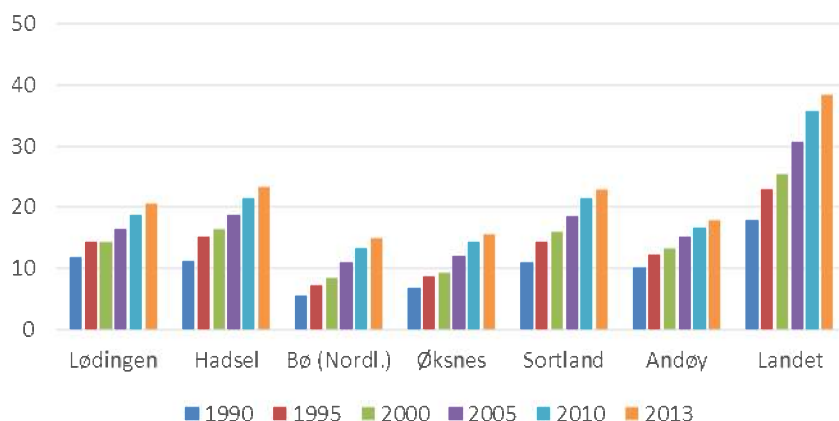


Figur 3: Andel med fullført grunnskoleutdanning som høyeste utdanning



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.

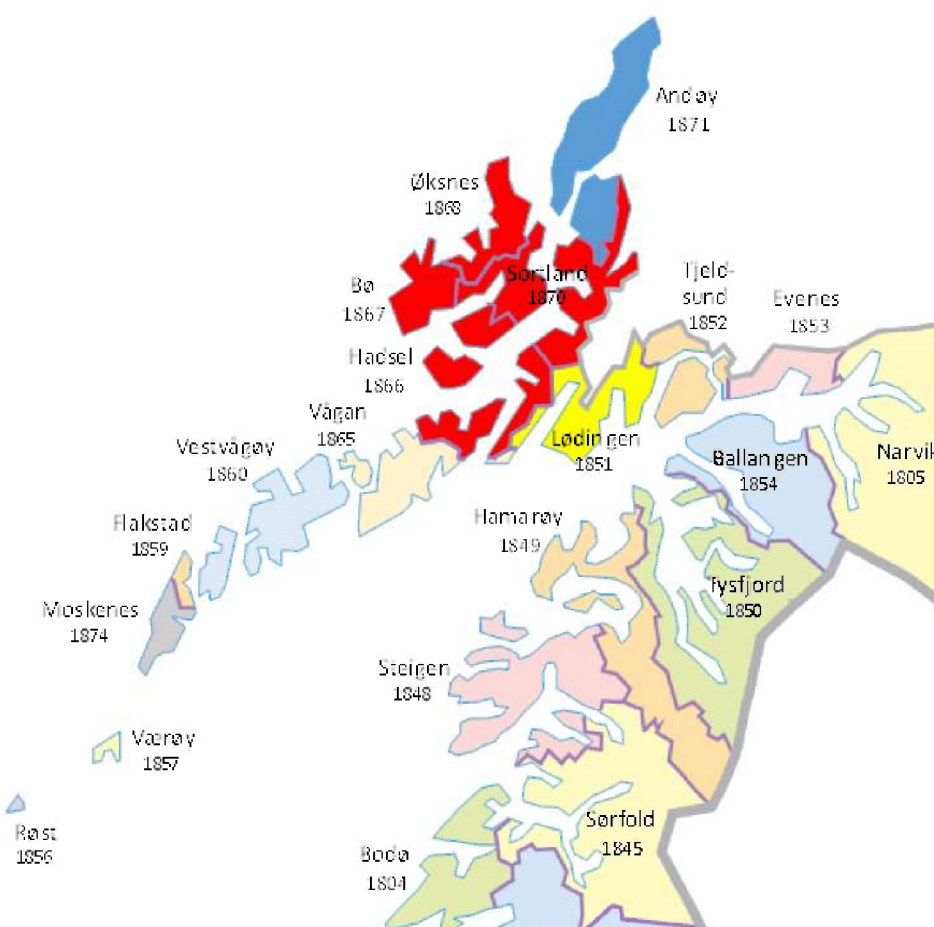
#### 5.3.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

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

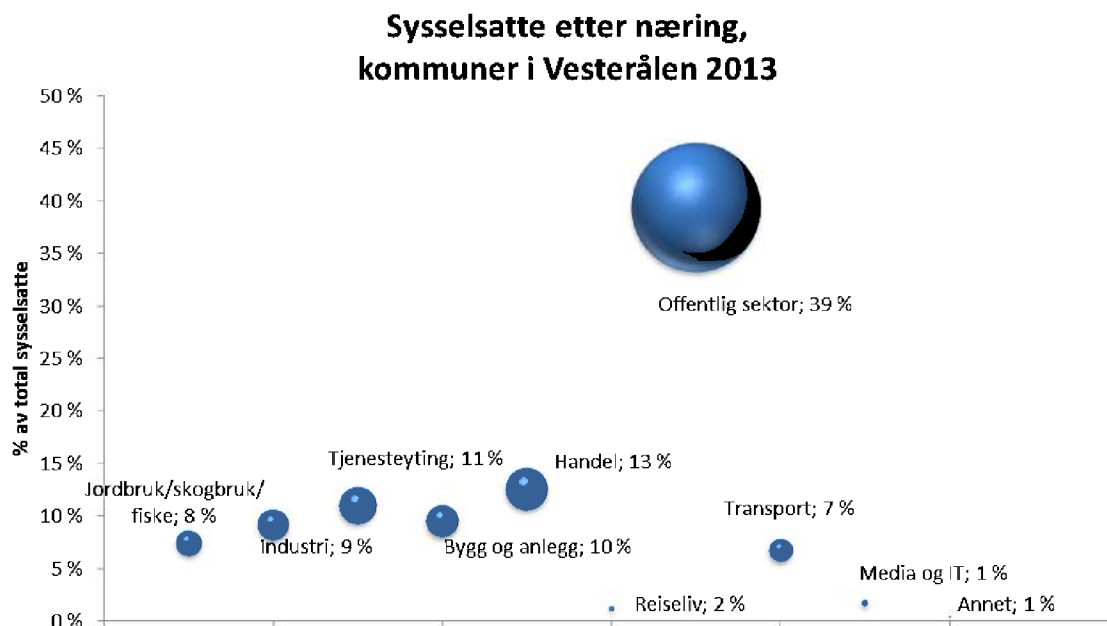
### 5.4. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

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 Nordland<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 %
<b>Totalt sysselsatte</b>	<b>15 082</b>	<b>99 %</b>	<b>15 302</b>	<b>100 %</b>	<b>15 271</b>	<b>101 %</b>	<b>189</b>	<b>1 %</b>

**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 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

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 vedlikeholdsetterslep, 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).

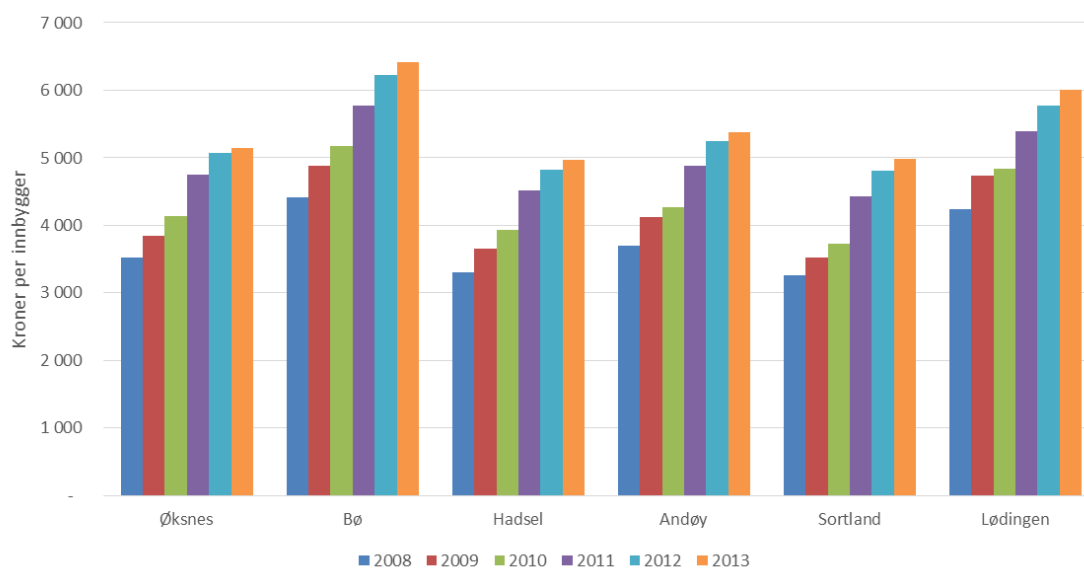
ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse hvor ett av følgende har inntruffet:

- 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

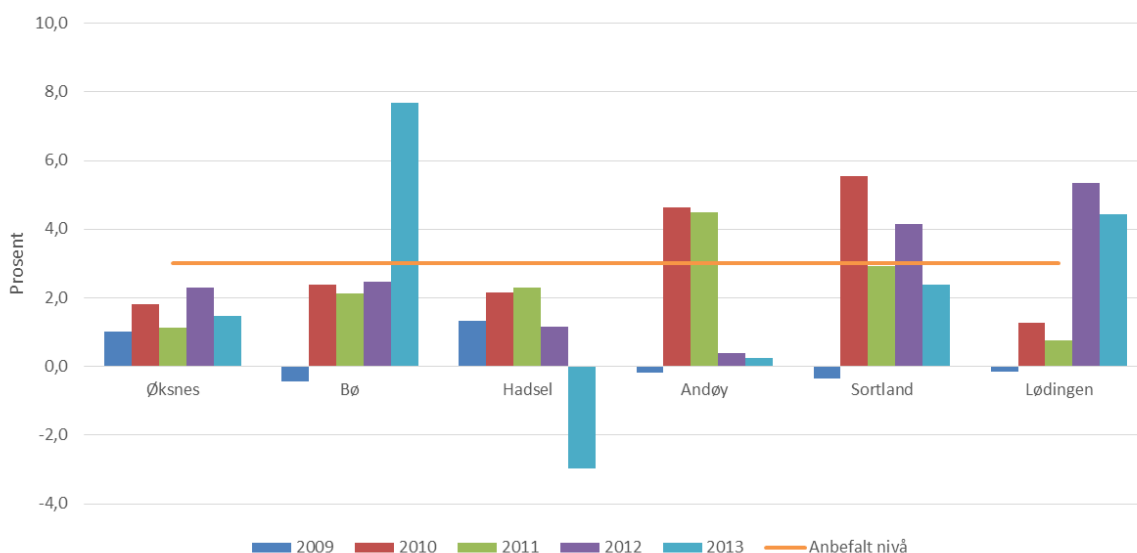
Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

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 rapport<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 regionen<sup>4</sup>. 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 %<sup>5</sup>). 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.

<sup>4</sup> Bø kommune har inntektsført «Nergårdmidlene» i regnskapet for 2013.

<sup>5</sup> 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 <sup>6</sup> i dag:

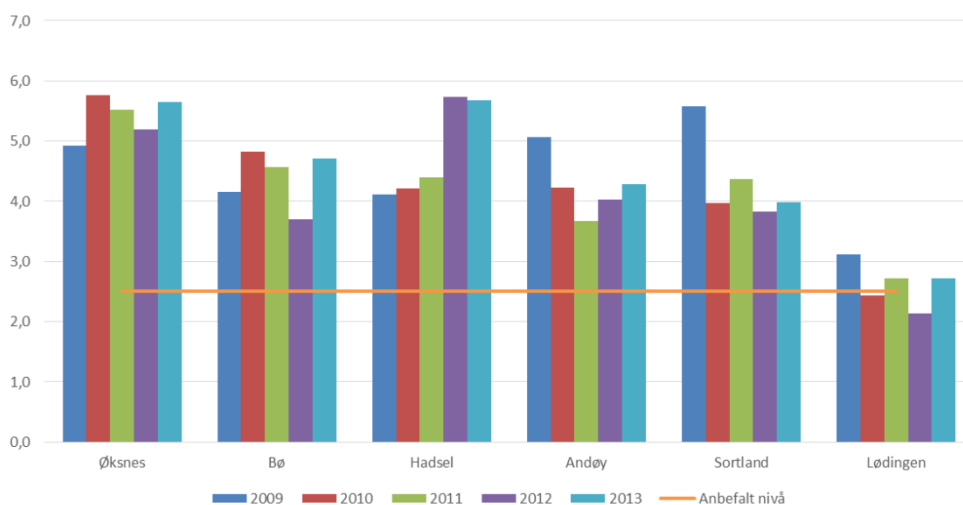
	Basistilskudd	Nord-Norge-tilskudd	Småkommune-tilskudd	Sum
LØDINGEN	12 837	3 698	5475	22 010
HADSEL	12 837	13 344	0	26 181
BØ	12 837	4 346	5475	22 658
ØKSNES	12 837	7 504	0	20 341
SORTLAND	12 837	16 662	0	29 499
ANDØY	12 837	8 213	0	21 050

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.

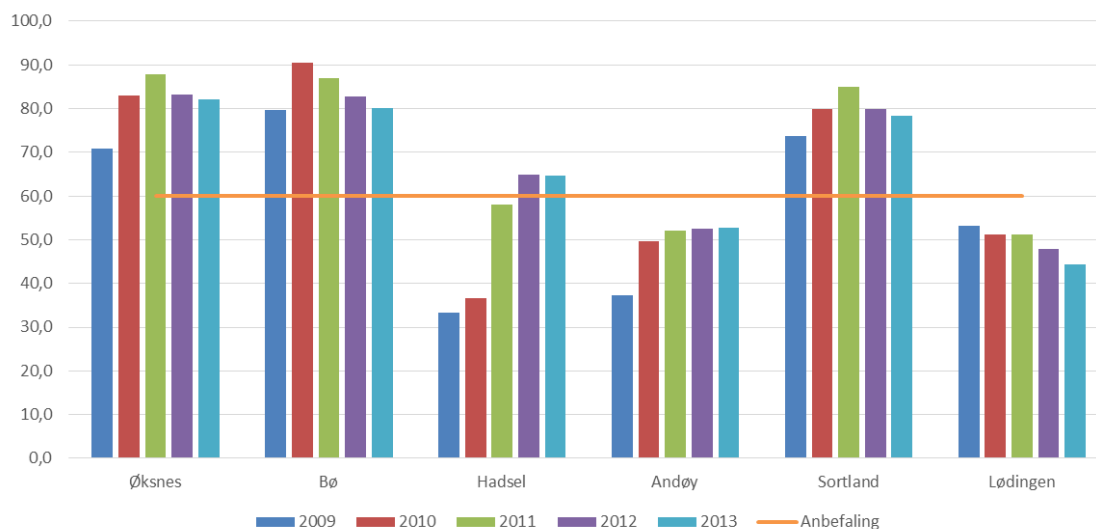
<sup>6</sup> Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltaksone får dobbelt tilskudd = 11,2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

<sup>7</sup> 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 lånemidler<sup>8</sup>.



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

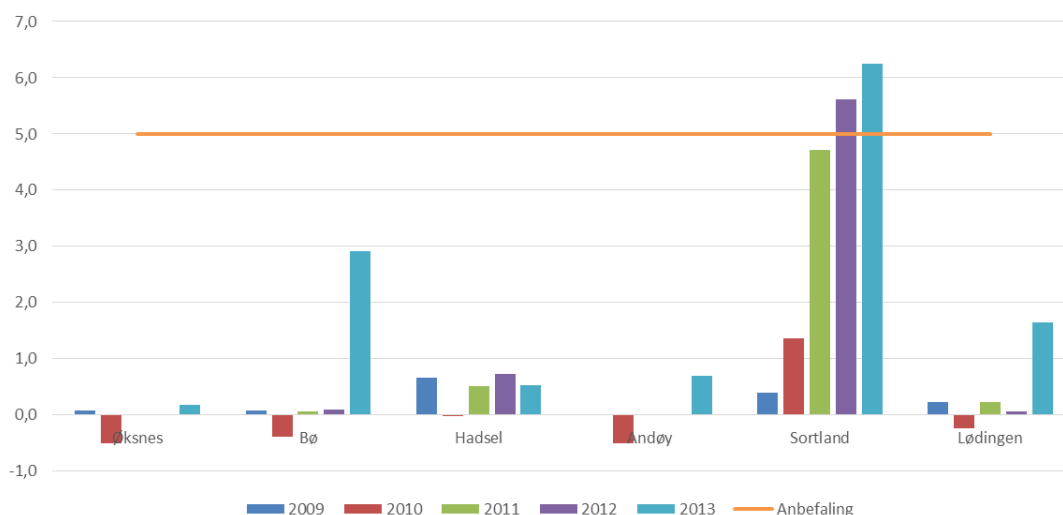
Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging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

<sup>8</sup> 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 utforutsette 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.

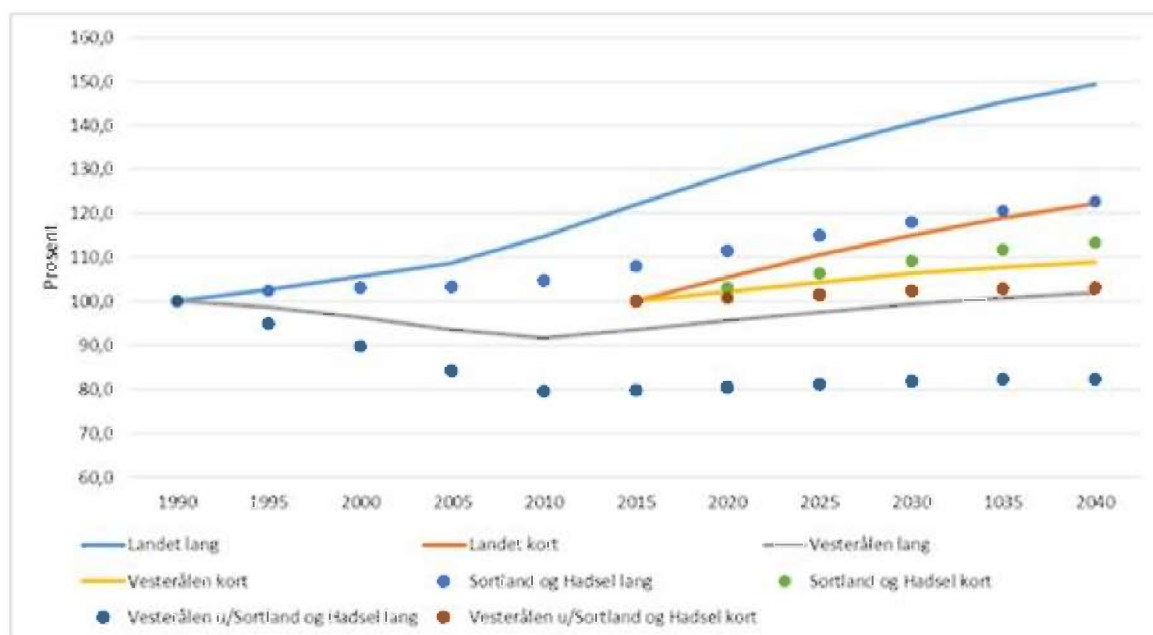
Under har vi presentert befolkningsutviklingen i to perspektiver. Det ene som er et mer langsiktig perspektiv, dvs. at vi har tatt utgangspunkt i befolkningen i 1990 og sett på den reelle utviklingen tom 2014 og den prognostiserte utviklingen fra 2015 til 2040. Som grunnlag for den prognostiserte utviklingen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

- a) barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- b) levealder (dødelighet)
- c) innenlandske flyttinger
- d) 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.

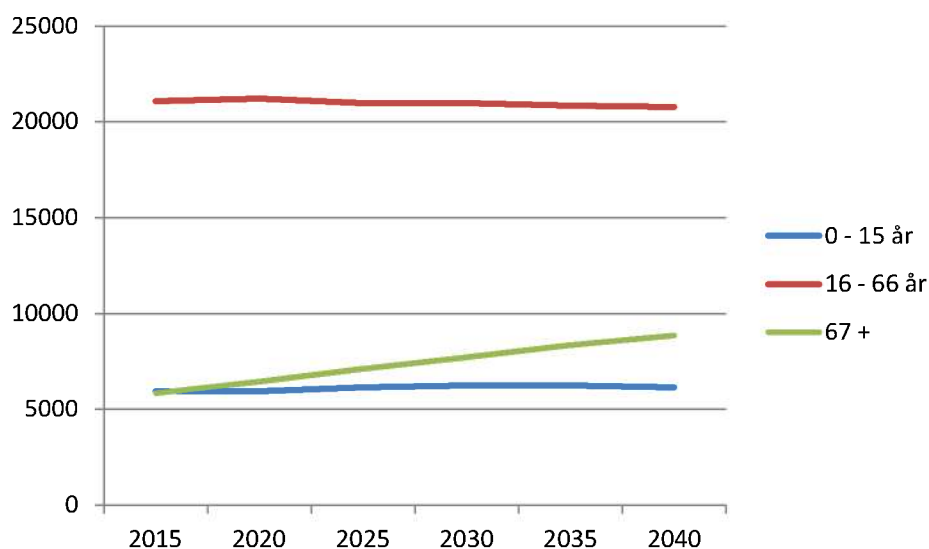




**Figur 14** Befolkningsutvikling i perioden 1990 til 2040. Kilde: SSB

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

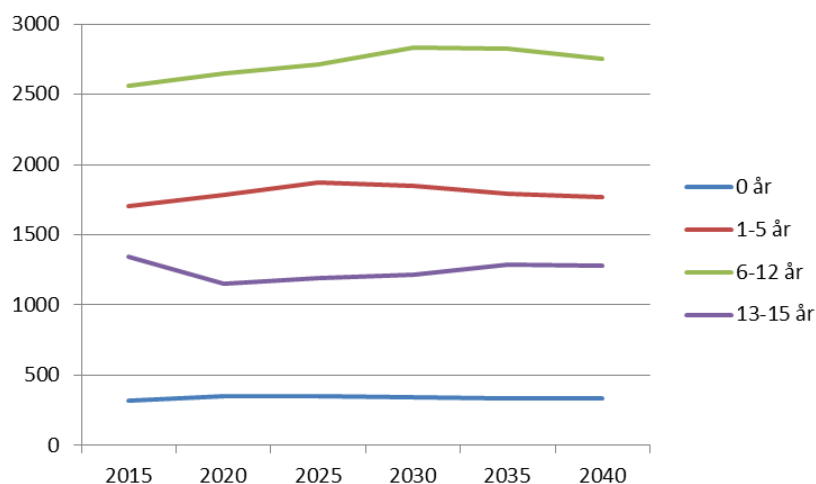
I det korte perspektivet ser vi at Vesterålen vil ha en utvikling fremover som er lavere enn det man forventer i landet for øvrig. Derimot ser vi at Sortland og Hadsel er forventet å ha en befolkningsvekst som samsvarer med landet.



**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.

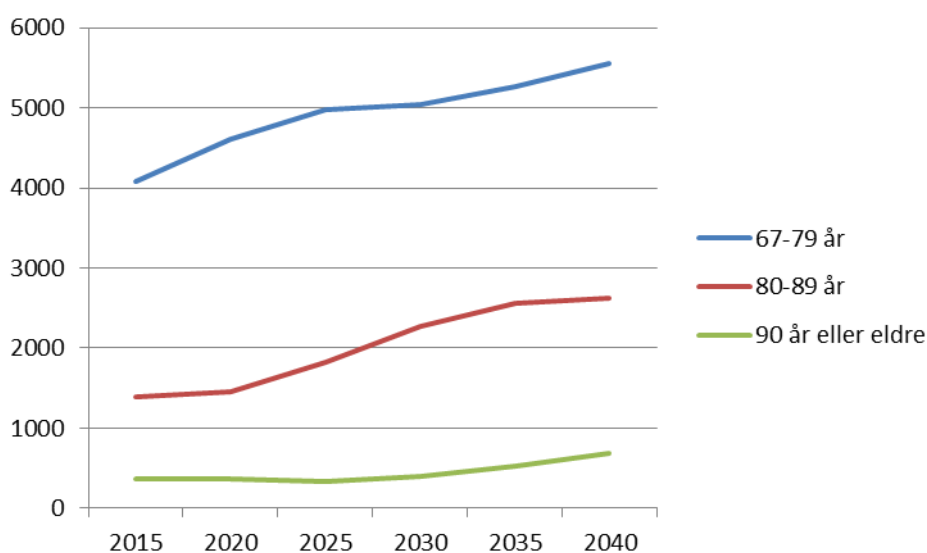
I den neste figuren har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en liten økning i aldersgruppen 6-12 år. Fødselsraten og alderen fra 1-5 år vil være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser, men det må påpekes at tallene for de aller minste er de mest 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
<b>Gjennomsnitt</b>	<b>2,2</b>	<b>4,5</b>	<b>67,1</b>	<b>2,0</b>

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:

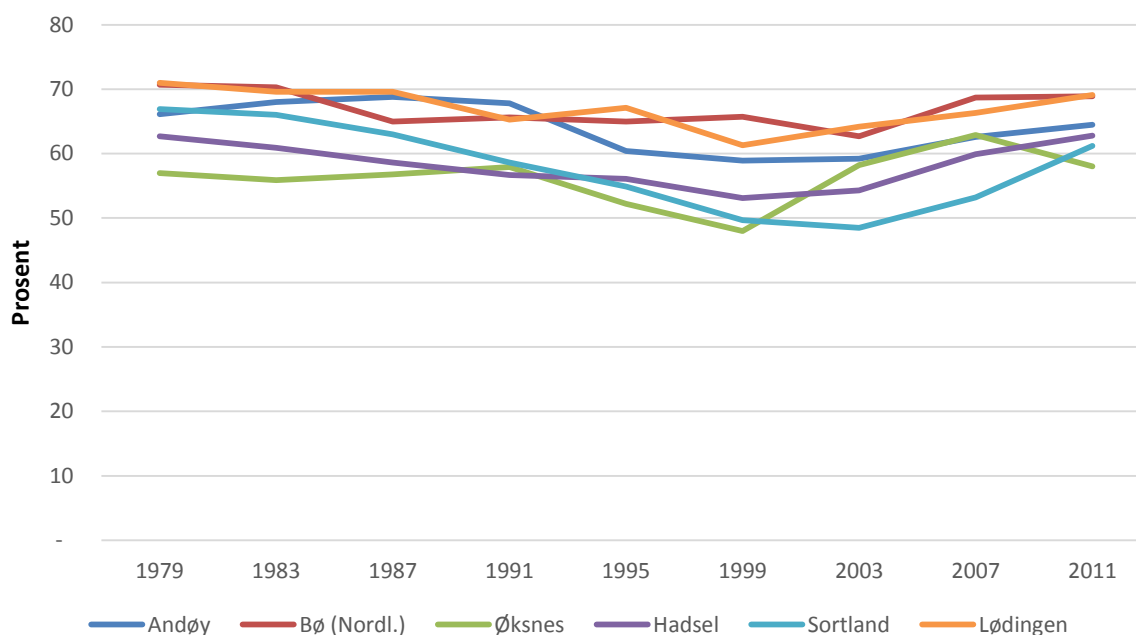
- Valgdeltagelse
- Medlemmer i interesseorganisasjoner
- Medlemmer i frivillige lag

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

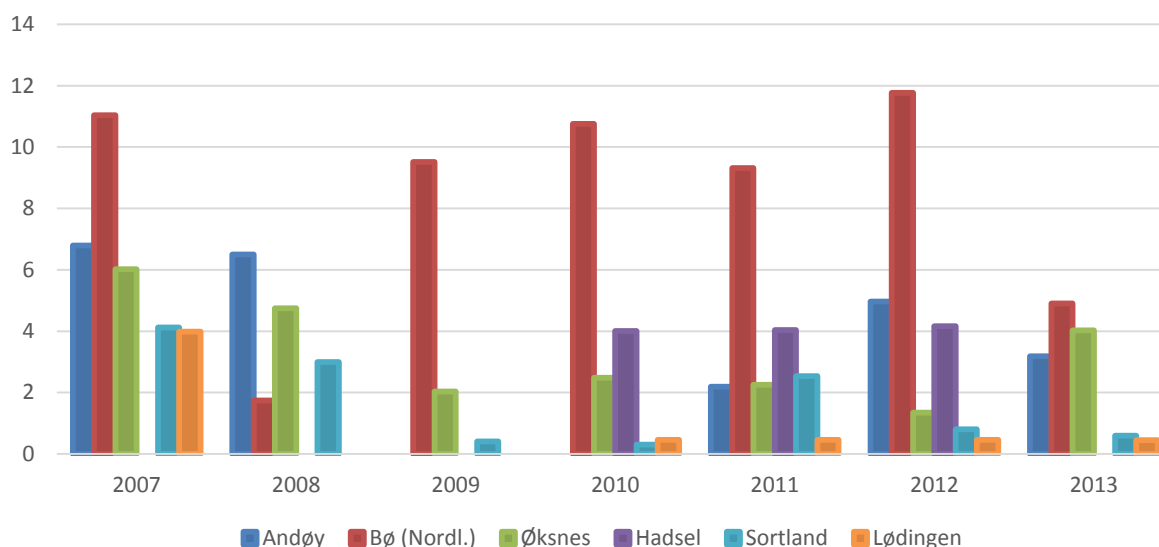
Det er likevel viktig å være klar over at det er svært mange faktorer som påvirker valgdeltagelse. Tidligere forskning viser blant annet at valgordning og antall partier som stiller til liste er viktige forklaringer på valgdeltagelse.

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

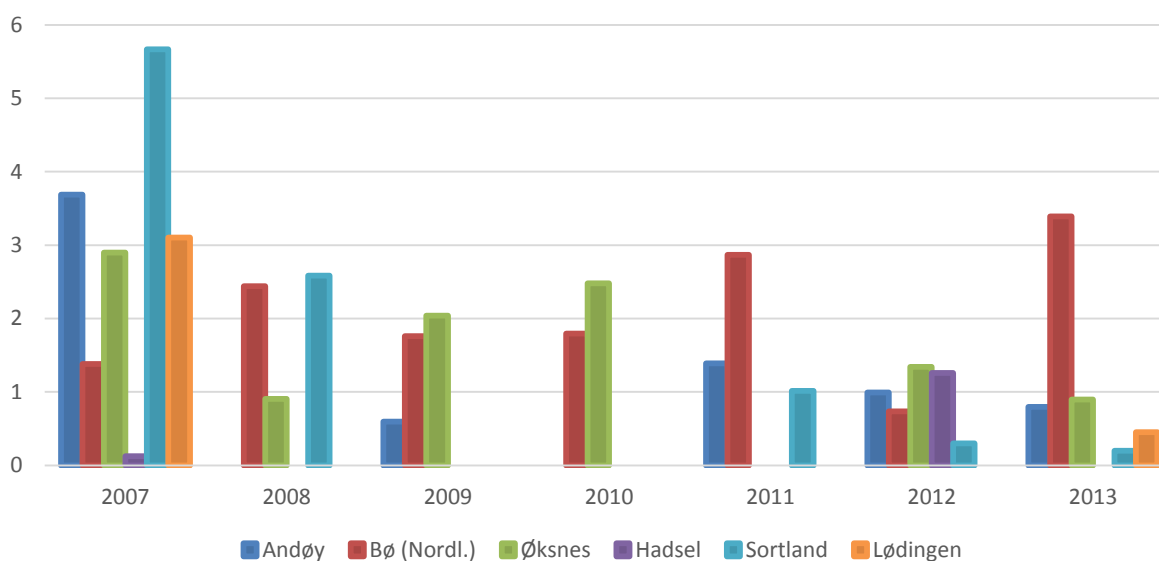
Nedenfor ser vi på tallene som omhandler frivillige organisasjoner og frivillige lag. Her er bildet det samme, og det er liten sammenheng mellom antall lag eller foreninger og kommestørrelse. Til tross for at Sortland ligger litt lavere i disse oversiktene viser ikke de resterende tallene at størrelse 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 %
<b>Totalt</b>	<b>15271</b>	<b>100 %</b>

**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 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**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

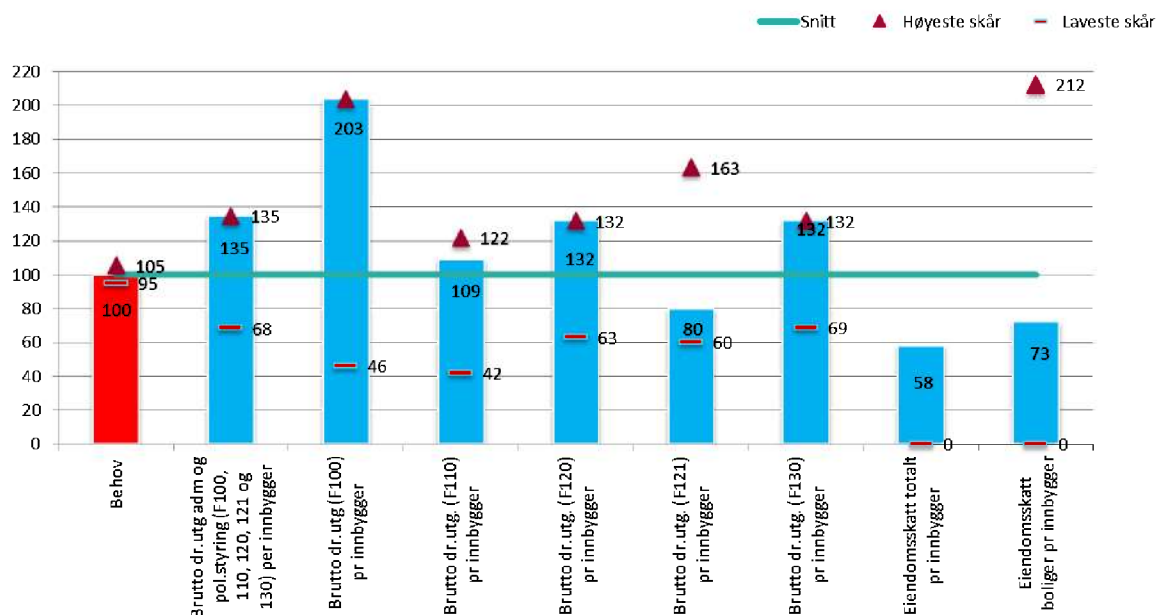
Analysemodellen benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et referansepunkt. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer 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.



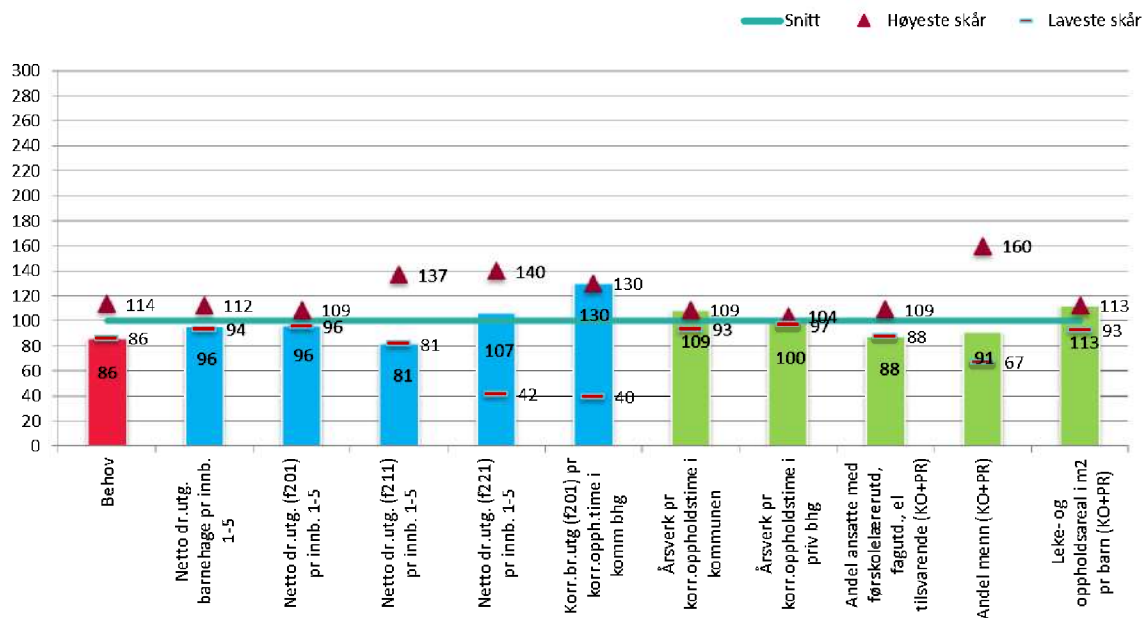
**Figur 20: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA**

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.



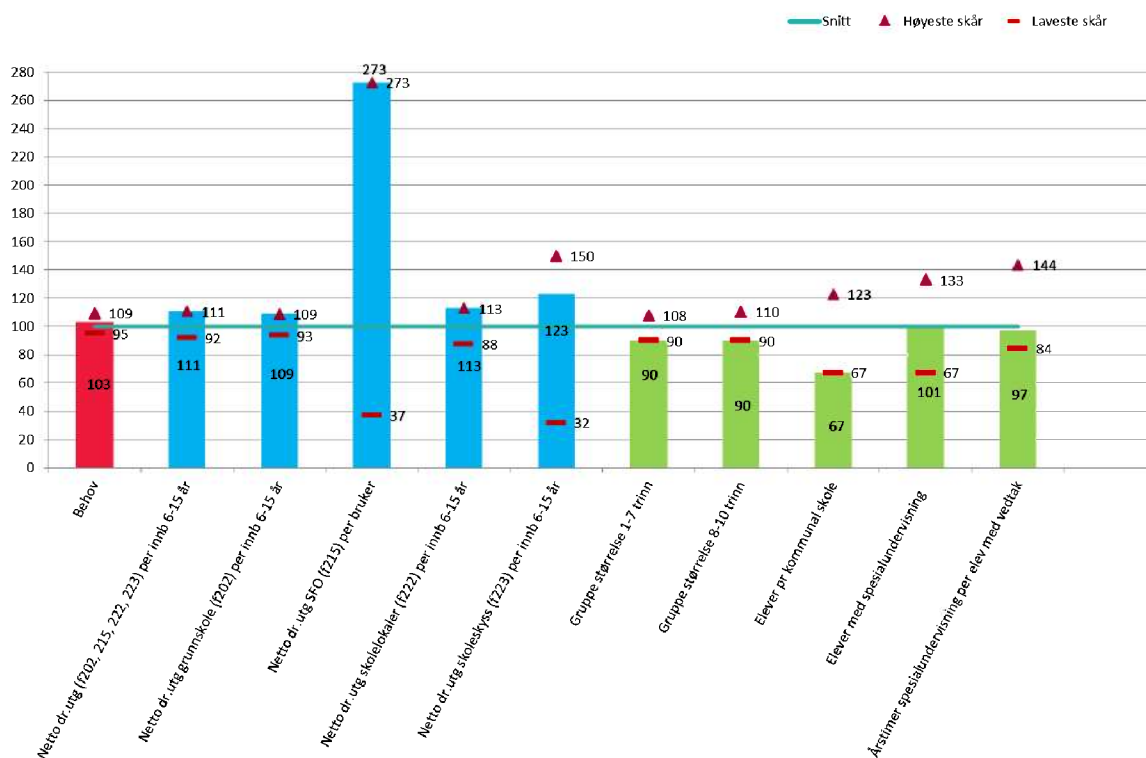
**Figur 21: Tjenesteprofilanalyse tjenesteområde barnehage. Kilde: KOSTRA**

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 skyss.



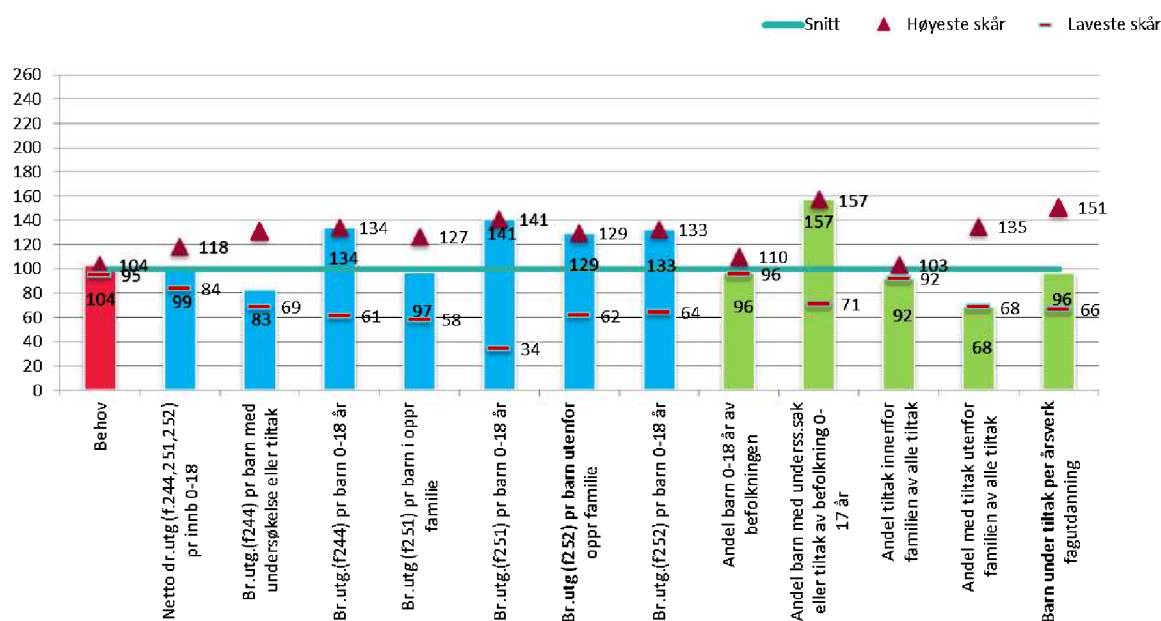
**Figur 22: Tjenesteområde grunnskole. Kilde: KOSTRA**

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.

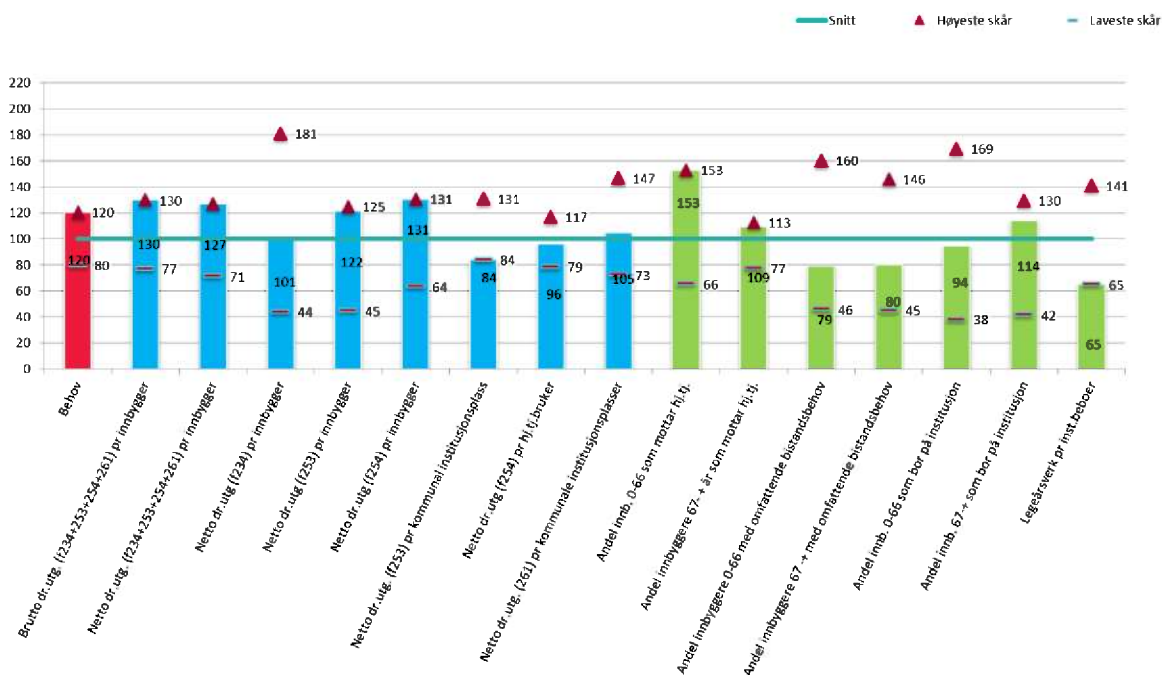


Figur 23: Tjenesteprofilanalyse av barnevernet. Kilde: KOSTRA

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

**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 tjenestenærhet til innbyggerne og gode rammebetingelser for næringslivet i Vesterålen.

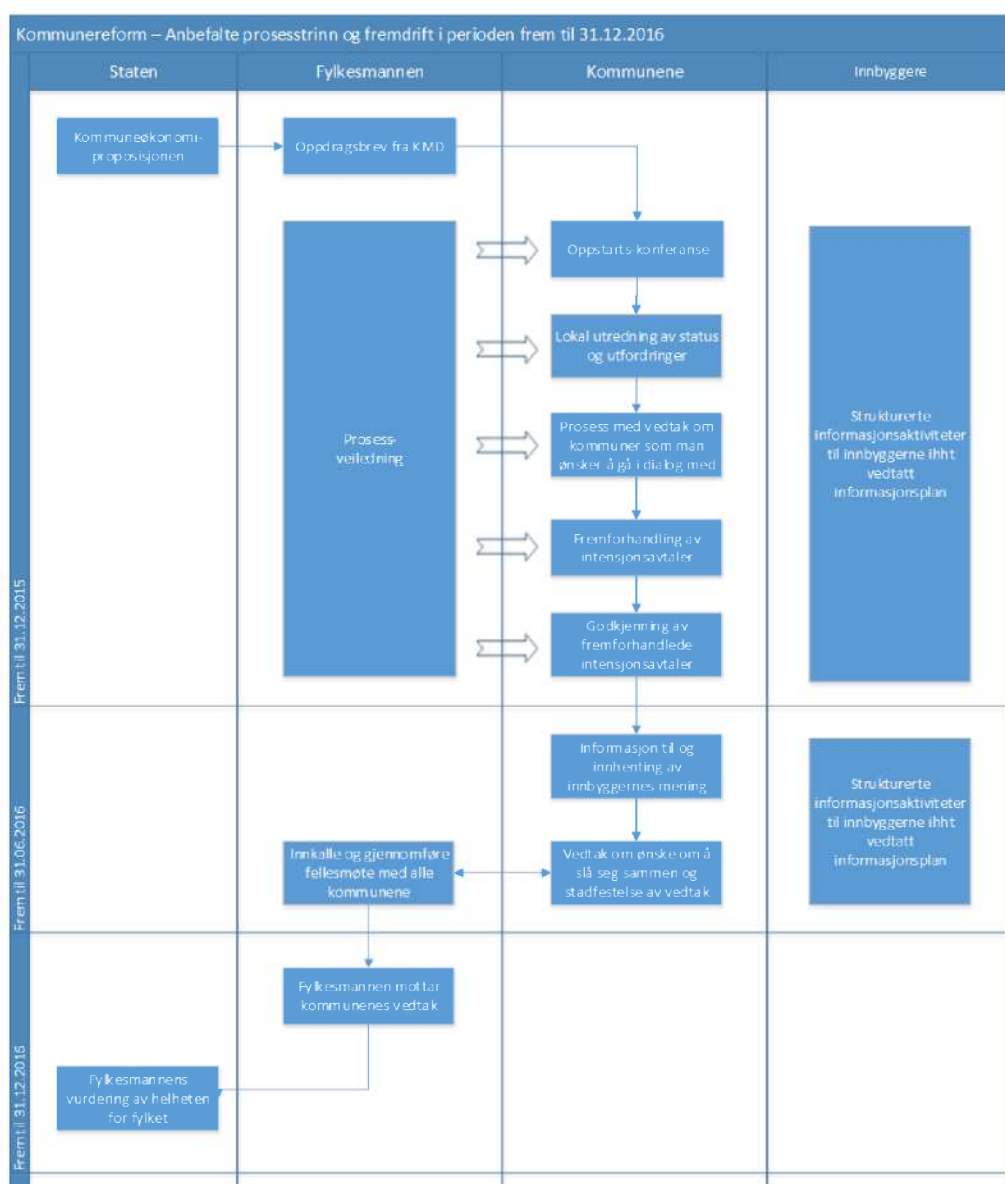
## 9. Forslag til lokale prosesser fram mot ny kommunereform

### 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:

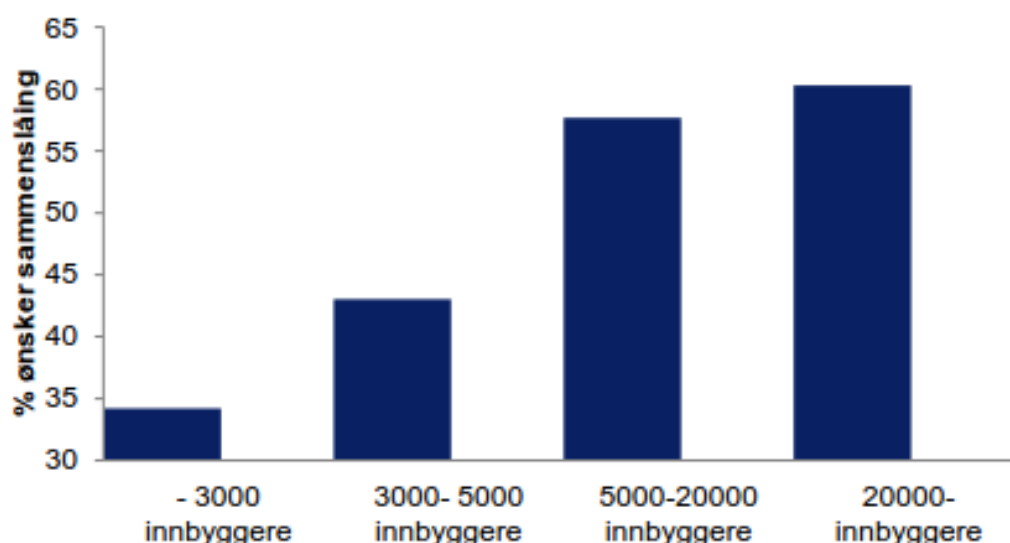


Ved å kunne besvare beslutningstemaene positivt «Ja», vil kommunene være i god posisjon til å kunne bli enige om en sammenslåing.

### 10.2. Utfordringstema Økonomi

#### *Innledning - Det gjelder å heve diskusjonsnivå over enkeltkommuners økonomiske stilling*

I en tidligere undersøkelse foretatt av Rune J. Sørensen<sup>9</sup> 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

<sup>9</sup> 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 robust<sup>10</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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 diligence<sup>11</sup>. 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?*

---

<sup>11</sup> 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

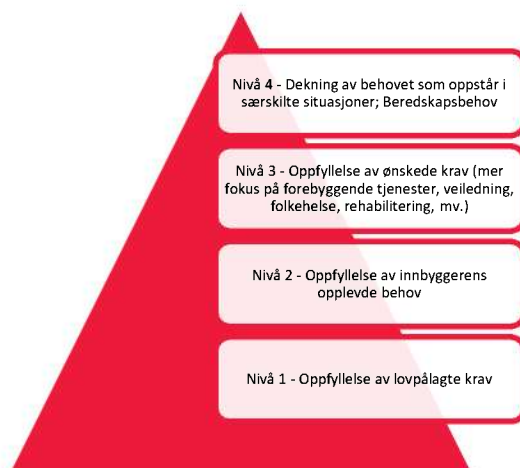
I ekspertutvalgets rapport ble det foreslått 10 kriterier for at en kommune skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

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
<b>Tjenester for barn</b>	<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?
<b>Tjenester for voksne</b>	<p>Det er viktig med lokale næringssentra for dagligvarer?<sup>12</sup></p> <p>Det er viktig med lokale trygge omgivelser for barn og ungdom (reisevei, aktivitetstilbud)?</p>	
<b>Tjenester for eldre og syke</b>	Det er viktig med lokale omsorgstilbud og avlastningstilbud?	
<b>Infrastrukturtenester (alle)</b>	<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?
<b>Rettighetssikring (alle)</b>	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?

<sup>12</sup> 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>	Effekten av sammenslåingen oppleves å gi en økt tilgang på spesialist- og beredskapstjenester?

**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 IN<sup>13</sup> 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)**

---

<sup>13</sup> 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 fortløpende<sup>14</sup>.

Aktuelle temaer som bør drøftes knyttet til demokratiske forhold er:

- Styrket lokaldemokrati
- Organisering av den politiske styringsstrukturen

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



- Nærdemokratiske ordninger
- Medvirkning og involvering

I rapporten - Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing<sup>15</sup> - 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.

---

<sup>15</sup> 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?*

## Demografi

### Befolkningsframskrivingene. Nøkkeltall

	Registrert 2013 <sup>1</sup>	Framsrevet MMMM <sup>2</sup>		
		2020	2040	2060

<sup>1</sup>Hvert alternativ beskrives ved fire bokstaver i følgende rekkefølge: fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring. M = middels, L = lav og H = høy. MMMM er vårt hovedalternativ.

<sup>2</sup>Levealderen i framskrivingen avviker noe fra befolkningsstatistikken ellers, ettersom det brukes alder ved utgangen av året og ikke alder ved hendelse.

Folkemengde	5 109 056	5 450 106	6 323 563	6 868 230
Forventet levealder ved fødselen menn <sup>3</sup>	79,6	80,7	83,7	86,5
Forventet levealder ved fødselen kvinner <sup>3</sup>	83,5	84,5	87,0	89,1
Innvandring Basis = 2013 = 100	100	89	77	74

Kilde: SSB

### Befolkningsframskrivning for Øksnes.

		2020	2030	2040
Lavt estimat	LLML	4718	4868	4896
Middels estimat	MMMM	4809	5188	5418
Høyt estimat	HHMH	4927	5574	6241

Barn 0 – 4 år	2020	2030	2040
Lavt estimat	244	240	216
Middels estimat	271	282	258
Høyt estimat	302	336	335

Voksne 70 – 79 år	2020	2030	2040
Lavt estimat	439	484	570
Middels estimat	448	513	619
Høyt estimat	453	530	653

Voksne 80 – 89 år	2020	2030	2040
Lavt estimat	190	264	288
Middels estimat	202	305	354
Høyt estimat	212	336	411

Voksne 90 – 99 år	2020	2030	2040
Lavt estimat	34	37	56
Middels estimat	38	54	91

Høyt estimat	44	73	140
--------------	----	----	-----

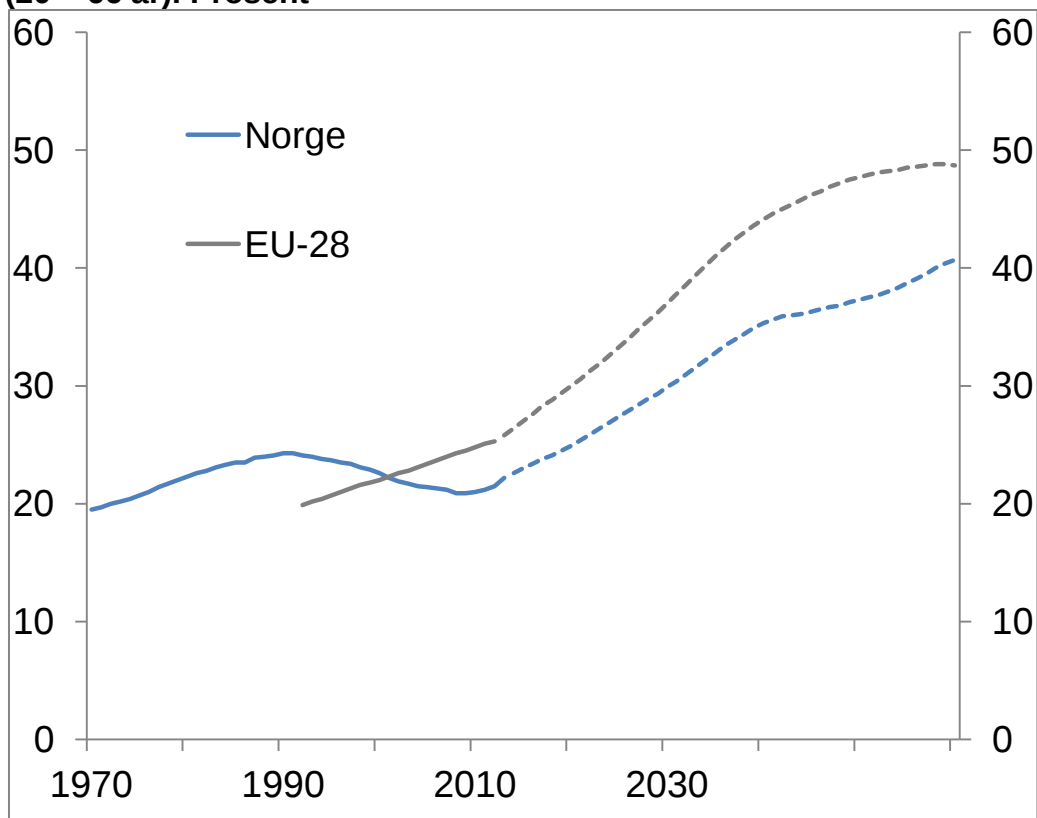
Kilde: SSB

Tallene fram til 2030 kjenner vi igjen ut fra tidligere utredninger.

Det nye i tallene over strekker seg mot 2040. Her ser vi prognoser på at antall barn i alderen 0 – 4 år vil bli redusert noe.

Samtidig ser vi at antall eldre i alderen 70 – 99 år øker fra 688 personer til 1064 personer fram mot 2040. Det er en økning på hele 54,6 %.

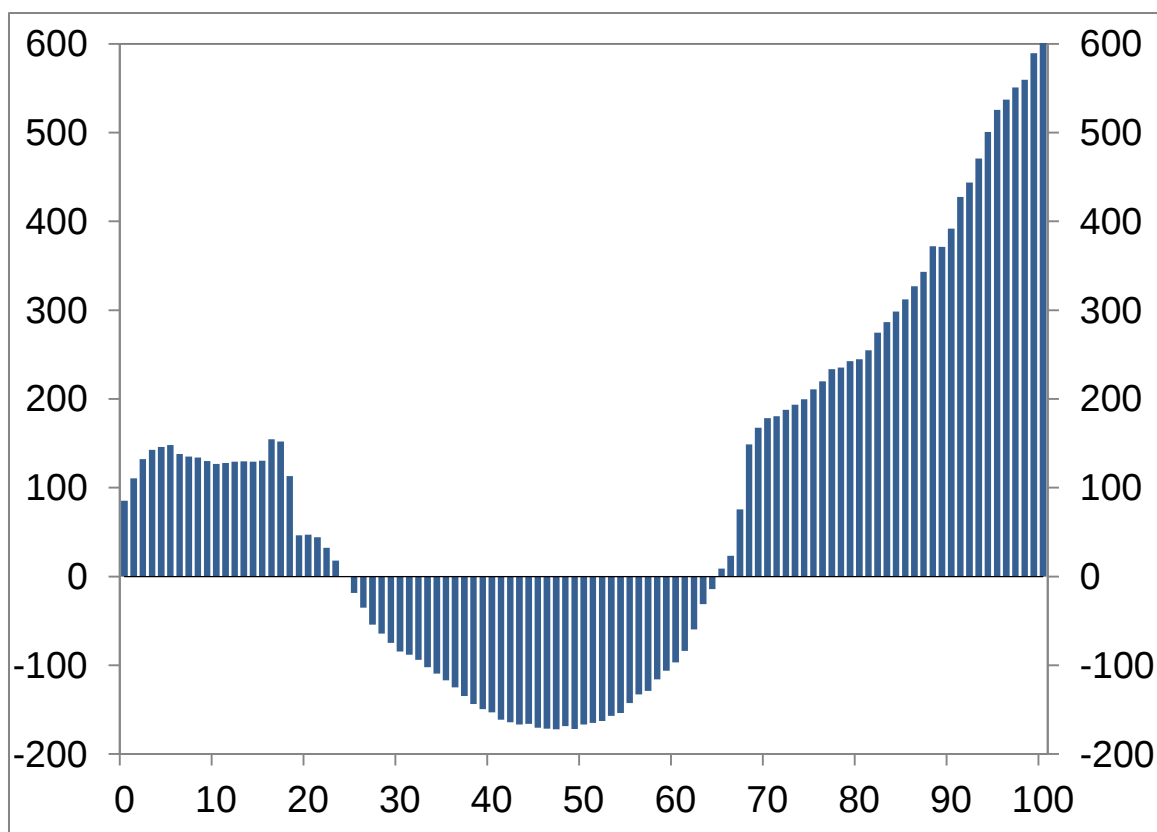
**Figur 1: Antall eldre 67 år og over i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder (20 – 66 år). Prosent**



Kilde: Nasjonalbudsjettet 2016

Figuren over viser nasjonal prognose på antall eldre over 67 år i prosent av antall personer i yrkesaktiv alder. Den viser at det ligger an til om lag en dobling av antall eldre fra i dag til 2060.

**Figur 2: Netto overføring etter alder i 2010.**







Kilde: Nasjonalbudsjettet 2016

Figuren over viser netto overføring og netto inntekter i offentlige budsjetter for 2010. Søylene til venstre viser netto overføringer til barn og unge under 20 år. De negative søylene i midten viser netto skatteinngang fra den yrkesaktive befolkningen i alderen 20 – 66 år. Søylene til høyre viser netto overføringer til eldre over 67 år. Tallene gjelder for 2010.

Ser man figur 1 og figur 2 i sammenheng, vil det framgå at de offentlige utbetalinger til personer over 67 år i figur 2 kan øke med 100 % fram mot 2060. Dette er en tendens som er forsøkt ivaretatt gjennom hele saken.

## FREMDRIFTSPLAN

Aktivitet		Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun
	Planprogram for Øksnes	X													
	Etablering av utredningsgruppe	X													
	<b>Saksutredning:</b>														
1	Egen Kommune	X	X	X	X	X	X	X	X						
2	Kommunikasjons strategi	X													
3	Målsettinger	X	X												
	<b>Avklaring Regionalt:</b>														
4	Skisse til styringsmodell	X						X							
5	Politisk organisering og deltakelse		X												
6	Administrativ orgaisering		X												
7	Servicenivå på tjenester		X												
8	Gebyrregulativ			X											
9	Avklare deltakelse			X											
10	Eiendoms skatt														
11	Lokalisere fellesfunksjoner							X							
12	Kommunevåpen														
13	Kommunesenter							X							
14															
15															
16	Utarbeide forslag til intensjonsavtale									X					
	Offentlig høring:														
	..... folkemøter		X				X								
	..... ungdomsinnvolvering		X				X								
	Folkeavstemning												X		
	Beh. av merknader og slutføring									X	X	X	X	X	X
	Politisk sluttbehandling														X

Endret 17. juni 2015

NY VURDERING

**Partssammensatt utvalg vedtok den 15. mars 2016 i sak 012/16**

**Vedtak:**

**Beskrivelse av 0-alternativet taes til orientering.**

**1**

**Rådmannen lager konklusjon på null alternativ til kommunestyremøte 4. april**

Som det framgår av saksutredningen er alle vurderinger knyttet Øksnes kommunestyre sitt vedtak fra 25. august 2015 som sier:

"2

*Øksnes kommunestyre legger til grunn at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune."*

I tillegg til dette har Kommunestyret signalisert et ønske om utvidet regionalt samarbeid. Dette er løftet fram i den grad administrasjonen har vurdert muligheten for kapasitets- og kvalitetsmessig gevinst for Øksnes Kommune.

I et 50 års perspektiv vet vi at det vil bli mange endringer i den kommunale drift. Mange av de løsningene som vil komme er i dag ikke kjent, men vi må påregne store endringer innenfor alle sektorer.

Det er selvfølgelig vanskelig å beregne hvordan nye løsninger vil påvirke den kommunale drift, ettersom flere av de løsningene som vil komme ikke er etablert ennå.

Alle framtidige oppgaver må også vurderes ut fra hvilke rammer som til en hver tid gjelder, hvilket behov som er tilstede, hvilken kvalitet som skal være gjeldende og hvilken kapasitet kommunen til enhver tid besitter.

Det betyr at alle oppgaver bør vurderes i et interkommunalt perspektiv, hvor økonomiske konsekvenser blir vurdert spesielt.

Som vedlegg til saken finnes vurderinger fra sektorene som viser viktigheten av at videreføringen dagens oppgaver må vurderes.

Vurderingene fra sektorene peker på at Næring og IKT vil være felt innenfor rådmannens stab som helt eller delvis kan være aktuelt å vurdere i et fremtidig interkommunalt perspektiv. Likeledes vil lønn og regnskap være oppgaver som også bør vurderes i en større sammenheng. Disse er oppgaver som kan løses i fellesskap med andre, eventuelt kan noen av dem kjøpes fra eksterne leverandører.

Rådmannen mener at for å ha nærhet og rask tilgang til personalfaglig kompetanse er det å anbefale at personalfunksjonen i Lønn- og personalavdelinga bør være lokal.

Fra skole- og barnehage sektoren vises det til at tilbudet bør leveres lokalt. Imidlertid ser vi fortsatt for oss at PP- tjenesten kan leveres regionalt.

Fremtidige tilsynsoppgaver overfor barnehager kan eventuelt også vurderes regionalt. Innenfor både skole og barnehage må det påregnes at kommunen kan bli satt overfor strukturelle utfordringer.

Når det gjelder kultur mener rådmannens at det vil bli større etterspørsel etter kulturelle tilbud. Kommunens økonomiske prioriteringer vil avgjøre hvorvidt kommunen vil bli i stand til å levere i henhold til behov og etterspørsel i samfunnet.

Deler av tilbudene kan med fordel være i samhandling med andre kommuner. Innenfor kultur vil Øksnes kommune alene ikke være i stand til å tilby tilstrekkelige stillingsstørrelser for å tiltrekke seg riktig kompetanse.

Fra sektor Helse, omsorg og sosial anføres det at en grov analyse i et langt perspektiv viser at det på enkelte områder er avhengige av at man lokalt gir tilbud til befolkningen, mens man på andre områder vil ha stor nytte av å dyrke et utvidet samarbeid med omkringliggende kommuner. Det pekes på at en i økende grad må påregne behov for interkommunale løsninger for å opprettholde tilstrekkelig kvalitet og kapasitet.

En ser for seg at det i økende grad vil bli utøvet tjenester i hjemmet til brukerne/pasientene. Samtidig ser en for seg at en rekke tjenester krever saksbehandling, koordinering og planlegging som kan utføres i et tettere samarbeid med andre kommuner.

Innenfor institusjonene anføres det at fremtiden kan organiseres i en annen retning, gjerne med mindre bofellesskap. Her vil lokale løsninger gjelde.

Fastlegeordningen vil bli utøvet lokalt, mens en ser for seg at Legevakten bør fortsette interkommunalt og at Kommuneoverlege tjenesten kan fases over i et interkommunalt perspektiv.

Rehabilitering er en oppgave som bør tilbys lokalt hjemme hos bruker. Dette gir i dag størst pasienttilfredshet. Innenfor rehabilitering vil det bli behov for relativt rask oppbygging av kapasitet og kompetanse. Her er det signaler om lovendringer i løpet av få år.

Hjemmebaserte tjenester er et stort og variert område, hvor mange funksjoner må utøves lokalt. Administrasjonen ser for seg stor og utvidet bruk av velferdsteknologi innenfor feltet. Velferdsteknologi vil over tid bidra til at kommunen kan klare de utfordringer som vil komme.

Også innenfor rus og psykisk helse ser man for seg at tjenestene i stor grad må tilbys lokalt, men at det kan være mulig i kombinasjon med spesialiserte oppgaver i et regionalt perspektiv. Her snakker vi om utveksling av tjenester på tvers av kommunegrensene.

Barnevern er et felt som i dag er løst regionalt. Vesterålen Barnevern virker å gi et godt kvalitetsmessig tilbud som kan bygges videre.

Helsestasjonen er en enhet hvor tjenestene må tilbys lokalt, men at fagspesifikke oppgaver kan løses i samarbeid med andre kommuner.



Innenfor teknisk sektor ser en for seg at mindre enheter kan få utfordringer med å rekruttere fagkompetanse. Videre anføres det at små enheter er sårbare ved sykdom og avvikling av ferie. Her vil det med stor sannsynlighet bli innført elektroniske nettløsninger, hvor den ordinære saksbehandler kan være mindre tilgjengelig, og kan være lokalisert hvor som helst.

Også mindre driftsavdelinger kan virke sårbare ved rekruttering og ved sykdom og ferie. Her kan man eksempelvis se for seg doble eller parallelle installasjoner med styringssystemer som fjernstyres elektronisk. Om vaktpersonell sitter i kommunen eller utenfor vil bli mindre viktig. Utfordringen blir tilgang på kompetanse.

I tillegg ser man for seg mulige interkommunale løsninger knyttet til administrasjon, lagerhold og planlegging.

Beredskapstropp for brann og redning må være etablert lokalt. Derimot kan oppgaver som tilsyn, ledelse, innkjøp, forebyggende og ROS-analyser utføres i et regionalt samarbeid.

Ut fra dagens behov kan vi nevne følgende nye oppgaver som vil egne seg for fremtidig interkommunalt samarbeid:

- Demens team,
- Tjenestekontor,
- Kommuneoverlege,
- Brannsjef
- Øyeblikkelig hjelp rus og psykiatri

Oppgaveløsning lokalt eller regionalt må alltid være tema og må vurderes ut fra de til enhver tid gjeldende rammer.

Rådmannen mener framtidens utfordringer vil knytte seg til å finne gode løsninger for å ivareta velferden til en stadig økning av antall eldre.

I tillegg knytter det seg usikkerhet til i hvilken grad det kommunale inntektssystem vil dekke merkostnader som følge av demografisk utvikling.

## **Konklusjon**

### **Beregningsmodell**

Det er vanskelig å beregne framtidens drift i et 30-50 års perspektiv, men en metode kan være å samle de beste estimerte tall i en nåverdi modell. Modellen vil være usikker, men kan være en indikator som angir hvilke størrelser som vil gjelde i et langt perspektiv.

Det er i dag nasjonale normer som regulerer hvilket nivå kommunen kan ha som brukerbetaling. Det forutsettes at slike normer også vil gjelde i fremtiden, og Øksnes kommune vil bli tvunget til å forholde seg til slike begrensninger men må utnytte handlingsrommet maksimalt.

Som følge av den demografiske utvikling og forslag til reduksjoner i inntektssystemet, viser modellen for nåverdi at Øksnes kommune vil få en økonomisk utfordring, i størrelsesorden kroner 22 millioner fram mot år 2040. (beløpet er i 2016 kroner)

Disse kostnadene dekkes i dag ikke av inntektssystemet fullt ut.

Bakgrunnen for dette tallet er dagens kostnadsnivå innenfor eldreomsorg samt forslag til reduksjon som følge av nye kriterier i inntektssystemet.

Det er en forutsetning at Øksnes kommune iverksetter en del tiltak for å dekke inn denne utfordringen. I modellen er følgende tiltak tatt inn:

- innføre eiendomsskatt,
- øke egenbetalinger,
- foreta strukturelle endringer i alle sektorer,
- være pådriver overfor større grad av interkommunalt arbeid i regionen,
- redusere eller fjerne ikke lovpålagte oppgaver,
- større grad av investeringer i ny nettbasert teknologi i alle sektorer

Det er selvfølgelig knyttet flere usikkerhetsmomenter til en reduksjon i denne størrelsesorden som gjør det ekstra krevende, men Rådmannen vurderer det til å være mulig.

Rådmannen ser ingen mulige løsninger for å dekke inn de kommende kostnader uten å innføre eiendomsskatt. Denne må også økes utover i perioden til dagens maksimale sats. Øksnes må påregne å innføre eiendomsskatt innenfor en 10 års periode fra i dag.

Det må i tillegg påregnes strukturelle endringer innenfor alle sektorer.

Øksnes må også belage seg på at gebyrer og egenbetalinger justeres til et høyere nivå.

Et utvidet interkommunalt samarbeid må i fremtiden ha større fokus på økonomisk gevinst, og i modellen er det lagt inn en besparelse på kr 1,5 mill i forhold til dagens drift. For å få til et utvidet interkommunalt samarbeid er det også usikkerhet knyttet til om de øvrige kommunene i regionen har samme interesse for å utvide samarbeidet. Det vil imidlertid være nærliggende å tro at samme behov vil melde seg hos de øvrige.

Et utvidet interkommunalt samarbeid vil dessuten svekke lokaldemokratiet i den forstand at myndighet blir flyttet ut fra lokale beslutningsorgan til regionale organ eller vertskommuner.

Det er et forhold som fra tid til annen blir framholdt som "det demokratiske underskudd." Øksnes Kommune må påregne at et demokratisk underskudd kan bli konsekvensen av utvidet regionalt samarbeid.

Øksnes må også påregne å vurdere videre drift av "ikke lovpålagte oppgaver". Her vil det bli nødvendig å prioritere.

Et annet aspekt som ikke er utredet i Øksnes knytter seg til at mer bruk av velferdsteknologi kan skape andre former for utfordringer.

Det kan på den ene siden bety større verdighet for den enkelte eldre, men på den annen side kanskje også skape utrygghet og følelse av ensomhet. Her finnes en del forskning, men utfordringene er fortsatt ikke utredet i Øksnes Kommune.

Når det gjelder investeringer i teknologiske løsninger betyr det at Øksnes kommune må velge en retning som gir brukerne mulighet for selvbetjening. Samtidig må alle kommunale tekniske installasjoner ha mulighet for fjernstyring slik at stedlig bemanning kan unngås i størst mulig grad. Det vil igjen skape behov for investeringer i velferds- og annen teknologi.

Ut fra det som er sagt ovenfor, samt det modellen viser, konkluderer rådmannen det som mulig for Øksnes kommune å løse framtidens oppgaver knyttet til dagens kjente estimerte størrelser som egen kommune også i fortsettelsen.

Oppgavene vil imidlertid bli krevende både politisk og administrativt, og det må påregnes at kommunens rolle som velferds- og samfunnsaktør vil bli endret.

## Kommunetorget

	Styrker	Svakheter	Vurdering
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	<p>Råd og veiledning til innbyggerne er en basistjeneste som prioriteres i likhet med andre daglige arbeidsoppgaver.</p> <p>Det vil alltid være mange av innbyggerne våre som har behov for å ha et sted man kan oppsøke for nødvendig råd og veiledning - både om hvordan man skal forholde seg til ting, hvordan søknader skal fylles ut og for å få svar på spørsmål man lurer på. Behov for personlig samtaler ansikt til ansikt i forbindelse med for eksempel gravemeldinger, byggetillatelser, reiseregninger med mer er noe vi kan tilby befolkningen. Kontorlokalers plassering er avgjørende for dette.</p>	<p>Kommunetorget har liten kapasitet til å utføre andre oppgaver enn de dagligdagse, som forefallende oppgaver, deriblandt arkiv, som burde vært prioritert i større grad. En innmelding i Arkiv Nordland vil være til hjelp for enheten fremover.</p>	
<b>Relevant kompetanse</b>	<p>Enheden har stort sett nødvendig fagkompetanse på plass, vi har spisskompetanse innenfor ulike områder, men disse får vi dessverre ikke utnyttet fullt ut, grunnet størrelsen på bemanningen.</p>	<p>Grunnet mange oppgaver og for få ressurser får man ikke utnyttet kompetansen til fulle.</p> <p>Det er et forholdsvis lite fagmiljø, selv om vi har kompetansen. Her hadde kanskje nettverk på tvers av kommunene vært en løsning.</p>	
<b>Tilstrekkelig distanse</b>			<p>Sammensetningen av ansatte i kommunetorget gjør at vi føler tilstrekkelig distanse.</p>

<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	<p>Vi har erfarne arbeidstakere, som er kjent med oppgaver og rutiner.</p> <p>Vi har enkelte elektroniske verktøy og kan skaffe oss flere for å øke effektiviteten på tjenesteproduksjonen</p>	<p>Det er en svakhet at datasystemene og fagsystemene ikke alltid harmoniseres, eller er satt i stand til å kommunisere, noe som vil øke effektiviteten i organisasjonen.</p> <p>Det er et stort utviklingspotensiale innen WebSak som burde tas i bruk av alle saksbehandlere, noe som vil gjøre at enheten/organisasjonen vil klare seg bedre/være bedre rustet fremover. Også utvikling i retning av å utnytte elektroniske verktøy vil være en styrke, eksempelvis elektroniske søknader, Svar Ut, mer bruk av hjemmesiden. Kommunetorgetts rolle ville bli forenklet hvis slike systemer tas i bruk, man står tilbake i tid ifht andre kommuner innen enkelte sektorer når det gjelder elektroniske løsninger.</p>	
<b>Økonomisk soliditet</b>			Ikke relevant
<b>Valgfrihet</b>			Ikke relevant
<b>Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</b>	Kommunetorget stiller som råd- og veiledningstjeneste for innbyggere og bedrifter i forbindelse med samfunnsutvikling i kommunen.		

Oppsummering





**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: fmnopost@fylkesmannen.no

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

<b>Prosessforløp</b>		
Kommune	E-postadresse	
Øksnes	post@oksnes.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak		
16.12.2014		
Felles utredning		
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet		
25.08.2015		
Ferdigstillelse av 0-alternativet		
04.04.2016		
Nabopratt		
Start	Slutt	
Intensjonsavtaler		
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg		
25.08.2015		
Innbyggerinvolvering		
Start	Slutt	
10.06.2015	10.06.2015	
Endelig vedtak		
04.04.2016		

<b>Beskrivelse</b>
Resultat endelig vedtak
Vedtak:
1 Kommunestyret opprettholder tidligere vedtak om at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2 Beskrivelse av 0-alternativet tas til orientering.



3 Den analysen som er gjort i tilknytning til 0-alternativet tas med i arbeidet med strategisk del av kommuneplanen og arbeid med ny økonomiplan. Videre tas analysen med som grunnlag for å vurdere utvidet interkommunalt samarbeid med de øvrige kommunene i Vesterålen.
Kort beskrivelse av nabopratt Det har vært et felle møte mellom formannskapene i Øksnes og Sortland hvor kommunereformen var tema. For øvrig har det ikke vært gjennomført noen nabopratt.
Retningsvalg Kommunestyret vedtok den 25.08.15 at Øksnes i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering Det var avholdt et folkemøte den 10. 06.16 i kommunestyresalen med 32 deltakere samlet.
Kommuner en ønsker å slå seg sammen med Ingen
Prossesser det jobbes videre med Ingen

## 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

Beskrivelse Drøftinger i Kommunestyret	Vedlegg Kommunereform - Drøftingssak (L)(200992).pdf
Beskrivelse samtaler med nabokommuner/veivalg	Vedlegg Kommunereform - samtaler med nabokommuner (L)(190571).pdf
Beskrivelse Øksnes kommune som egen kommune. 0-	Vedlegg Kommunereform - Øksnes kommune som egen kommune. 0-alternativ (L)(216395).pdf
Beskrivelse Oppstart av utredning	Vedlegg Kommunereform. Oppstart av utredning (L)(171992).pdf
Beskrivelse Drøftinger i Kommunestyret	Vedlegg Kommunereformen Drøfting (L)(205226).pdf
Beskrivelse PROSESS SAKSUTREDNING - KOMMUNEREFORM	Vedlegg PROSESS SAKSUTREDNING - KOMMUNEREFORM (L)(181661).pdf

**Saksfremlegg**

SAKSGANG		
Styre, utvalg, komité m.m.	Møtedato	Saksnr
Formannskapet	10.11.2015	105/15
Formannskapet	01.12.2015	120/15
Kommunestyret	15.12.2015	099/15

**Kommunereform - Drøftings sak****Dokumenter i saken:**

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
2	I	22.10.2014	Senterpartiet v/Karin Nilsen m/flere	Krav om sak til behandling i kommunestyre vedrørende folkeavstemning om kommunesammenslåinga
3	I	08.12.2014	Øksnes Senterparti	Kommunesammenslåing - forslag fra Senterpartiet
4	I	20.02.2015	Sortland kommune	Invitasjon til felles politisk møte om kommunereformen
5	I	20.02.2015	Vesterålen Regionråd	Kommunestrukturutredning for Vesterålen
6	U	25.02.2015	Sortland kommune	Invitasjon til felles politisk møte om kommunereformen
7	U	18.03.2015	Sortland kommune v/Ordfører Grete Ellingsen	Ad felles politisk møte om kommunereformen
9	I	29.04.2015	Kommunal- og moderniseringsdepartem entet	Kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen
10	U	13.05.2015	Møtedeltakere	Referat fra møte 13.05.2015
11	I	22.05.2015	Fylkesmannen i Nordland	Idehefte ungdomsinvolvering - kommunereformen
12	I	05.06.2015	Fylkesmannen i Nordland	Tilbakemelding på status-kommunereformen

13	I	08.06.2015	Øksnes Eldreråd	Høringsuttalelse - kommunereformen
14	I	10.06.2015	Kartverket	Referater fra workshop vedrørende adressering og gårdsnummerering i sammenslåtte kommuner i forbindelse med kommunereformen
15	U	17.06.2015	Møtedeltakere	Protokoll 02.06.2015
17	I	09.09.2015	Fylkesmannen i Nordland	Status for kommunereformarbeidet og videre prosess
18	I	22.09.2015	114 avsendere...	Aktivitetsplan
19	I	28.10.2015	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Videre arbeid med kommunereformen
21	I	28.10.2015	Det kongelige kommunal- og moderniseringsdep.	Veileder og debatthefte til bruk i kommunereformen og utvikling av lokaldemokratiet

### Saksopplysninger:

Denne saken har sin bakgrunn i kommunestyrets vedtak i august 2015, hvor Kommunestyret vedtok at Øksnes Kommune skal i fortsettelsen bestå som egen kommune.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak:

#### **KS-037/15 VEDTAK:**

1. Kommunestyret viser til vedtak i KS 016/15.
2. Øksnes kommunestyre legger til grunn at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
3. Vedtak og signaler fra andre kommuner i Vesterålen gir ikke grunnlag for samtaler om sammenslåing i forkant av en folkeavstemming.

#### **KS-016/15 VEDTAK:**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet. Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende.

Øksnes kommune inviterer innbyggere, lag og foreninger, næringsliv, ungdomsråd, eldreråd og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid., gjennom temamøter og folkemøter.

Det nedsettes en politisk styringsgruppe for kommunereformarbeidet bestående av en representant utpekt av hvert parti, med personlig vara samt tillitsvalgte.. Et hovedmål for arbeidet er å få fram innbyggernes forventninger til framtidig tjenestetilbud i Øksnes og innbyggernes forventninger med tanke på hva som bør

være avklart før innbyggere inviteres til å ta stilling til eventuell kommunesammenslåing i en rådgivende folkeavstemning.

Ordfører organiserer i samarbeid med styringsgruppa for kommune-reformarbeidet et eller flere folkemøter før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen og å innhente innbyggernes synspunkter og forventninger jfr avsnittet over.

Øksnes kommune tar i bruk ulike verktøy, eksempelvis innbyggerundersøkelser, for å innhente innbyggernes synspunkter, og det videre arbeidet skal ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte og på andre måter.

Kommunestyret skal ha undervegsrapportering i hvert møte. Kommunereform med framdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte fram til endelig vedtak.

Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

Rådmannen har (jfr. kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet med tanke på fordeler og ulemper og konsekvenser ved følgende:

- a) Stå helt selvstendig
- b) Utvikle nye og sterkere regionalt samarbeid
- c) Sammenslåing med 1 eller flere kommuner i Vesterålen”

Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solid grunnlag. Rådmannen har et ansvar for at de ansatte blir informert, involvert og hørt.

Skissen til framdriftsplan oversendes utvalget for videre konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.

Kommunestyret skal i møtet 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid).

Iht vedtak i k-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om rådgivende folkeavstemning, og senest våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

### **Styringsgruppe:**

I tillegg til ordføreren består styringsgruppa av følgende:

Representant	Vararepresentant
Ken Ivan Reinholdtsen	Jim Stian Karlsen
Karianne B.Bråthen	Yngve Hansen
John Danielsen	Karin Nilsen
Theodor Lind	Marte B.Karlsen
Tore Christiansen	Anne Linn Nygård
Ellen B.Pedersen	Torill Karijord
Jonny Rinde Johansen	Vårinn Lassesen

I tillegg til dette har Styringsgruppa godkjent følgende framdriftsplan:

Aktivitet		Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun
	Planprogram for Øksnes	X													
	Etablering av utredningsgruppe	X													
	<b>Saksutredning:</b>														
1	Egen Kommune	X	X	X	X	X	X	X	X						
2	Kommunikasjons strategi	X													
3	Målsettinger	X	X												
	<b>Avklaring Regionalt:</b>														
4	Skisse til styringsmodell	X							X						
5	Politisk organisering og deltakelse		X												
6	Administrativ orgaisering		X												
7	Servicenivå på tjenester		X												
8	Gebyrregulativ			X											
9	Avklare deltakelse			X											
10	Eiendoms skatt														
11	Lokalisere fellesfunksjoner						X								
12	Kommunevåpen						X								
13	Kommunesenter							X							
14															
15															
16	Utarbeide forslag til intensjonsavtale									X					
	Offentlig høring:														
	..... folkemøter		X				X								
	..... ungdomsinnvolvering		X				X								
	Folkeavstemning												X		
	Beh. av merknader og slutføring									X	X	X	X	X	X
	Politisk sluttbehandling														X

Endret 17. juni 2015

### Miljø / Nærmiljø:

Ingen konsekvenser

### Folkehelse:

Ingen konsekvenser

### Økonomi:

Ingen konsekvenser.

### Vurdering:

Rådmannen oppfatter kommunestyrets bestilling i KS-037/15 i retning av å utrede konsekvenser for alle sektorer i et langt perspektiv, ut fra at Øksnes også i

fortsettelsen skal bestå som egen kommune. Dette i tillegg til å utvikle nytt og sterkere regionalt samarbeid.

Dette arbeidet er startet i administrasjonen.

Vedtak i KS-037/15 innebærer at store deler av vedtak i KS 016/15 er opphevet.

Når det gjelder den vedtatte folkeavstemning som skal finne sted våren 2016, så er det framkommet signal om at denne bør gjennomføres. Det bør da klargjøres hvilken problemstilling en ønsker svar på gjennom avstemningen.

Når det gjelder større grad av interkommunalt samarbeid, mener Rådmannen at de interkommunale utredninger som ble lagt til side sist vinter nå bør tas fram igjen og gjort til tema i tiden som kommer. Dette gjelder også i interkommunale kontakter.

Kommunen bør i den videre behandlingen også drøfte hvorvidt den valgte Styringsgruppa for Kommunereformen fortsatt bør bestå, eller om den bør byttes ut med Formannskapet – som da får en overordnet rolle i fortsettelsen.

#### **Konklusjon:**

Ingen

#### **Forslag til vedtak:**

Ingen

### **10.11.2015 FORMANNSKAPET**

Det ble enighet om utsette drøftingssaken.

#### **FS-105/15 VEDTAK:**

Drøftingssaken utsettes.

### **01.12.2015 FORMANNSKAPET**

#### **Forslag 1 Tore Christiansen/KrF:**

”

1. Partssammensatt overtar funksjonen til den tidligere nedsatte styringsgruppa.
2. I 2014 og tidlig 2015 ble det utredet mulig samarbeid innenfor en rekke fagfelt mellom to eller flere av kommunene i Vesterålen. Utredningene ble våren 2015 lagt til side i påvente av en avklaring vedrørende mulig sammenslåing av kommuner. Formannskapet ber om at innholdet i disse utredningene på egnet måte presenteres for kommunestyret.”

#### **Forslag 2 Jørn Martinussen/ØTL:**

”

- Kommunal og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen inviteres til å informere om status i arbeidet med kommunereformen.
- På bakgrunn av statusoppdateringen tar kommunestyret stilling til hvordan folkeavstemmingen kan foretas på en tjenelig måte.”

Forslag 1 og 2 ble enstemmig vedtatt.

#### **FS-120/15 VEDTAK:**

1. Partssammensatt overtar funksjonen til den tidligere nedsatte styringsgruppa.
  2. I 2014 og tidlig 2015 ble det utredet mulig samarbeid innenfor en rekke fagfelt mellom to eller flere av kommunene i Vesterålen. Utredningene ble våren 2015 lagt til side i påvente av en avklaring vedrørende mulig sammenslåing av kommuner. Formannskapet ber om at innholdet i disse utredningene på egnet måte presenteres for kommunestyret.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen inviteres til å informere om status i arbeidet med kommunereformen.
  - På bakgrunn av statusoppdateringen tar kommunestyret stilling til hvordan folkeavstemmingen kan foretas på en tjenelig måte.

#### **15.12.2015 KOMMUNESTYRET**

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

#### **KS-099/15 VEDTAK:**

1. Partssammensatt overtar funksjonen til den tidligere nedsatte styringsgruppa.
  2. I 2014 og tidlig 2015 ble det utredet mulig samarbeid innenfor en rekke fagfelt mellom to eller flere av kommunene i Vesterålen. Utredningene ble våren 2015 lagt til side i påvente av en avklaring vedrørende mulig sammenslåing av kommuner. Formannskapet ber om at innholdet i disse utredningene på egnet måte presenteres for kommunestyret.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen inviteres til å informere om status i arbeidet med kommunereformen.
  - På bakgrunn av statusoppdateringen tar kommunestyret stilling til hvordan folkeavstemmingen kan foretas på en tjenelig måte.

<b>Vedlegg:</b>	<b>Dok.ID</b>
Videre arbeid med kommunereformen	137109





## Saksfremlegg

SAKSGANG		
Styre, utvalg, komité m.m.	Møtedato	Saksnr
Formannskapet	11.08.2015	071/15
Kommunestyret	25.08.2015	037/15

## Kommunereform - samtaler med nabokommuner

### Saksopplysninger:

Saken ble bestilt av Kommunestyret i sak nr 16/15 hvor det blant annet heter:

**"Kommunestyret skal i møtet den 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid)."**

Rådmannen velger å utrede denne saken videre ut fra følgende kriterier:

- Historikk
- Dagens situasjon
- Demografi og befolkningsutvikling
- Næringsstruktur og sysselsetting
- Avstander, Pendling og Infrastruktur
- Dekningsgrader
- Økonomi
- Lokaldemokratiske utfordringer
- Sentralisering-/desentralisering

### Historikk

Forrige kommunesammenslutning i 1964 var begrunnet i innføringen av 9-årig skole. Men også andre samfunnsfunksjoner var under press. Kommunikasjonene i Vesterålen var et hinder for god samhandling og derav utvikling i regionen. Kommunikasjonsveiene den gang var i større grad basert på sjøveien.

Arbeidsutvalget i Vesterålen Regionråd (AU) vedtok våren 2014 å engasjere konsulent for å utrede fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing i Vesterålen. Av de tilbud som kom inn, ble konsulentselskapet BDO valgt.

I første møte mellom BDO og AU ble det opplyst fra AU sin side at utredningen skulle omhandle alle kommunene i Vesterålen – Lødingen inkludert.

Rapporten fra BDO ble overlevert den 20. februar 2015.

## **Dagens situasjon**

Dette er ikke en komplett utredning i saken, men peker på mulighetsbildet for Øksnes i en samhandling med andre kommuner i Vesterålen. En av de kildene som er referert i saken er Kommunebarometeret for 2015. Det er da viktig å understreke at Kommunebarometeret ikke er en indikator for kvaliteten på de tjenestene vi produserer, men er en sammenstilling av flere parametre hvor Kommune-Norge sammenlignes på resultat opp mot innsatte ressurser.

Kommunebarometeret for 2015 gav Øksnes en god pekepinn hvor vi står i forhold til leverte tjenester og gjennomsnittet i Norge forøvrig.

Der vi scoorer høyest er innenfor Sosial, Kostnadsnivå, Barnehager, og Saksbehandling. Her scoorer vi middels eller bedre enn middels. På alle de øvrige felt scoorer vi under middels.

Øksnes befinner seg på den nederste tredel av skala når det gjelder Grunnskole, Barnevern, Eldreomsorg og Kultur.

Barnevernet er etablert som et interkommunalt samarbeid etter KL §28-1 med Sortland som vertskommune. Vi begynner å se resultater av denne etableringen, og tallene fra 2015 viser en liten forbedring i tjenesteproduksjonen i barnevernet.

Innenfor feltene Grunnskole og Eldreomsorg har vi scoret lavt over flere år, og ligger fortsatt lavt. Innenfor Kultur har vi også scoret lavt etter 2009, men har en viss forbedring i 2015. Kilde: Kommunebarometeret 2015

Utredningen tar i mindre grad for seg årsakene til våre resultater, men peker i større grad på styrker og svakheter knyttet til dagens drift av Øksnes Kommune.

## **Demografi og befolkningsutvikling**

Med unntak av Sortland har alle kommunene i Vesterålen hatt en befolkningsnedgang i tidsrommet 1995 til 2014. Kilde: SSB

Vi ser også at andelen av befolkningen som har avsluttet sin utdanning etter videregående skole er høyere i Øksnes enn hva tilfellet er for landet for øvrig. (Her ligger Øksnes og Bø om lag likt med den høyeste andelen.) Kilde: SSB 2013.

I 2013 var 21 % av samlet antall sysselsatte i Øksnes knyttet til Helse- og sosialtjenestene i kommunen. Deretter kommer jordbruk, skogbruk og fiske med 16%, Industri med 16% og varehandel med 13%. Kilde: SSB.

Fra egne utredninger vet vi at andelen av eldre over 80 år vil øke sterkt fra om lag 2025 til år 2040. Øksnes har i dag om lag 12 yrkesaktive for hver eldre over 80 år. Denne andel vil bli redusert fram mot 2040 til 6,6 yrkesaktive pr eldre over 80 år.

Det er tvil hvorvidt denne utfordringen kan løses med dagens organisering.

Det er mer nærliggende å tro at en metode hvor omstrukturering og større grad av teknologiske løsninger i eldreomsorgen kan være løsningen. En slik løsning vil kreve ny og spesiell kompetanse både på organisasjons-, drifts- og vedlikeholdssiden.

Alternativet er å opprettholde dagens organisering. En slik løsning forutsetter god økonomi og flere ansatte. Det vil skape en konkurranse med næringslivet om arbeidskrafta som igjen gir former for utfordringer.

Her vil en eller annen form for samhandling over kommunegrensene eller en storkommune muligens kunne organisere bøte på disse utfordringene på en bedre måte.

### **Næringsstruktur og sysselsetting**

I Øksnes har man historisk basert store deler av sin virksomhet på primærnæringene - fiske og landbruk. Det viser seg også å være tilfelle for tallene fra 2013 da hele 16% av de yrkesaktive er knyttet til disse næringene. Snittet for Nordland er 13% og de nærmeste i regionen er Andøy og Lødingen med 8% hver.

På industrisiden ligger også Øksnes fremst i regionen med 16% sysselsatte. Snittet i Nordland er her 8% og den nærmeste kommunen i regionen er Hadsel med 15%. Kilde: SSB

Disse tall viser at Øksnes og Hadsel har et betydelig fortrinn knyttet til primærnæringene og industri - et fortrinn som også i fremtiden vil ha betydelig verdi for en eventuell storkommune i Vesterålen.

Slike forhold bør derfor enkelt kunne tas med i en intensjonsavtale og flere kommuner vil muligens se fordel av å opprette et eget nærings-/fiskeriutvalg i en fremtidig storkommune.

Forøvrig er det ikke store forskjeller mellom kommunene i Vesterålen, med unntak av Andøy som stikker seg fram med høy grad av sysselsatte i forsvar og bygg- og anlegg.

### **Avstander, pendling og infrastruktur**

Regjeringens ekspertutvalg (utvalget) har definert 60 min reisetid som en akseptabel reisetid til kommunesenteret.

Utvalget peker også på at historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktige begrunnelser for å videreføre dagens kommunestruktur. Det kan man si seg enig i, men mye har skjedd innenfor vei, jernbane og breiband siden siste utredning ble lagt fram og ikke minst etter 1964.

Ensidig fokus på reisetid er i dag derfor ikke like relevant, og kan ikke være styrende i samme grad som tidligere reformprosesser.

Utviklingen vi har sett de siste årene med større grad av interkommunale samarbeid om sentrale kommunale tjenester, har bidratt til bedre tjenester. Men på den andre siden har det vært hevdet at det også har skapt noen demokratiske utfordringer og utfordringer knyttet til reiseavstander. Disse utfordringene må veies opp mot eventuelle reiseavstander knyttet til politisk deltakelse i en framtidig storkommune.

Avstand til Andenes og Lødingen er i dag mer enn 1 time pr bil fra Myre. Det bør være en indikator på at videre samtaler mellom Øksnes og disse to alene ikke vil være aktuelt.

Reisetid med bil til kommunesenteret i Bø, Sortland og Hadsel ligger derimot innefor 60 minutter. Dette bør tale for videre samtaler mellom Øksnes og disse kommunene, knyttet til mulighetene for en storkommune i Vesterålen. Dersom Sortland velger å delta i de videre samtalene, kan det åpne for at også Lødingen og Andøy vil kunne delta i samtalene.

180 personer pendler fra Øksnes til andre kommuner, og om lag 80 personer pendler fra andre kommuner til Øksnes. Kilde: SSB/BDO

Pendlingen indikerer at arbeidsmarkedet er dynamisk og fungerer godt uavhengig av dagens kommunegrenser.

Infrastrukturen i Vesterålen er i dag godt utbygget, med mindre unntak.

Det er fergefrie helårsveier med fast dekke til Sortland og videre sammenknyttet til E6. Det planlegges nye løsninger fra Sortland mot Evenes og Narvik.

Det er etablert en god el-forsyning, med ny hovedtrafo i Øksnes som kan levere opp mot det dobbelte av dagens industrielle behov.

På breibåndsidene er det bygget ut gode kapasiteter til de fleste steder, og ytterligere utbygginger er under planlegging også i Øksnes.

Unntakene er knyttet til veien over Frøskelandsfjellet vinterstid, i sammenheng med den store trafikken av tunge kjøretøy.

På dette feltet er kommunen i dialog med Fylkeskommunen for om mulig å raskere kunne prioritere tiltak knyttet til denne fjellovergangen.

I tillegg finnes det også noen bygder i Regionen som fortsatt ikke har tilfredsstillende breibåndsløsninger. Frøskelandsfjellet og tilfredsstillende breibåndsløsninger kan løftes fram som tema i en eventuell intensjonsavtale mellom kommunene.

## **Dekningsgrader**

Rapporten fra BDO viser at kommunene har ulike prioriteringer av tjenesteområdene. Grunnskole og helse/omsorg vil imidlertid alltid være mest ressurskrevende.

Blant kommunene i regionen er det derimot store variasjoner i prioriteringene av eksempelvis pleie-/omsorgstjenester.

Bø kommune bruker nær 50% av de totale netto driftsutgiftene til dette tjenesteområdet, mens Hadsel kun bruker i overkant av 30% av de totale netto driftsutgiftene.

Disse to kommunene tilbyr samme andel av innbyggerne over 80 år plass i institusjon. Kilde: BDO

Ettersom andel av kostnadene til drift i Bø er betydelige større, kan det være en indikator på at smådriftsulempene er mer framtrepende i Bø enn hva tilfellet er i Hadsel.

Til orientering kan nevnes at samlet sum av dagens Basis- Nordnorge- og Småkommunetilskudd for Bø utgjør kr 22,6 mill. Samme tilskudd er forøvrig for Hadsel er kr 26,1 mill, for Øksnes kr 20,3 mill og for Lødingen kr 22 mill.

Det betyr at forskjellen i prioriteringene kan ligge i at Bø prioriterer denne ekstra inntektskilden til helse- og omsorgstjenestene.

Nyere forskning viser faktisk at kommuner med færre enn 3000 innbyggere prioriterer disse ekstraintektene til pleie- og omsorgstjenester. Noen forskere viser til at det er bakgrunnen for at brukerundersøkelsene i de små kommunene er mer positiv enn tilsvarende undersøkelser i kommuner med flere enn 3000 innbyggere, spesielt i storbyene.

Øksnes prioriterer grunnskole framfor alle de øvrige kommunene, og bruker 26,1% av netto driftsutgifter til grunnskole. Her ligger Sortland på 25,9%, og de øvrige kommunene noe lavere med Lødingen nederst på 16,8%. Kilde: BDO

Samtidig viser tall at resultatene i Øksnes uteblir og frafall fra Videregående er alarmerende høyt. Kilde: Kommunebarometeret

Øksnes ligger også høyt på driftsutgifter til barnehagene. Bare Sortland er foran. Dette kan ha sammenheng med de utfordringene Øksnes hadde knyttet til de interne forskriftene for barnehagene. I dag er disse endret, og det gjenstår å se hvordan endringene vil påvirke tallene.

Når det gjelder dekningsgrad så kan vi si at det er store variasjoner mellom kommunene i Vesterålen knyttet til prioriteringene av ressursene og hvor stor andel av kommunes innbyggere i en målgruppe som mottar kommunale tjenester.

Tall fra KOSTRA viser at de minste kommunene i dag prioriterer en større andel av sine driftsutgifter til pleie- og omsorg, men andel av innbyggere som mottar tjenester er på linje med de øvrige kommunene i Vesterålen.

Disse variasjonene bør være tema for politiske drøftinger i framtiden, og utfallet av disse samtaler bør fanges opp i eventuell intensjonsavtale.

## **Kommuneøkonomi**

Den økonomiske status i øyeblikket for de forskjellige kommunene i Vesterålen, er varierende. I et kort perspektiv bør dette imidlertid ikke vektlegges for tungt.

Uavhengig av økonomisk status bør en heller se økonomien i et langt perspektiv knyttet opp mot framtidens oppgaver, forventninger til tjenestene, rammefinansiering og endringer av inntekter.

Et viktige politisk signal i dag som bør tas med i den videre debatten, er at inntektssystemet for kommunene vil bli endret og at det vil bli en dreining mot større generalistkommuner.

Det vil bety i første rekke at de ulempetillegg små kommuner har i dag vil bli endret, muligens fjernet.

Dernest vil rammefinansieringen forutsette at oppgavene i størst mulig grad legges til større kommuner.

En bør også i den videre debatten vurdere fordelene og ulempene med de økonomiske virkemidlene som ligger i reformen. I hvilken grad kan disse benyttes på en best mulig

måte for å forberede den kommunale tjenesteproduksjonen til å ivareta de utfordringer som kommer i et 25 års perspektiv

(Gjelder reformens Dekning av engangskostnader, Reformstøtte og dagens Statlige Tilskudd.)

Dette bør inngå i en eventuell intensjonsavtale mellom kommunene.

### **Lokaldemokratiske utfordringer**

Regjeringen legger til grunn at ved større kommuner vil det bli redusert behov for interkommunale selskap og redusert behov for statlig styring gjennom direktoratene.

Dersom Øksnes kommune på den ene siden velger å fortsette som egen kommune og eventuelt gå for et utvidet interkommunalt samarbeid, vil flere kommunale oppgaver kunne bli lagt til IKS Kommunelovens (KL) §§ 27-28 eller Vertskommune ihht KL § 28-1. Uavhengig av hvilken paragraf som velges, vil prinsippet for delegasjon gjelde.

Regjeringen har signalisert at de ønsker å terminere KL § 28-2 - Samkommune.

Det betyr at Kommunestyrene i Vesterålen vil måtte delegerer til et IKS eller en Vertskommune å løse kommunale oppgaver regulert gjennom inngåtte avtaler.

I praksis kjenner vi til at det betyr at Kommunestyret har satt ut den daglige driften av oppgaven til et IKS eller en bestemt kommune, samtidig som administrasjonen er satt til å kontrollere driften. Kommunestyret har fraskrevet seg all påvirkning, men sitter igjen med det juridiske ansvaret for driften samt finansieringen av oppgaven.

Dette løftes fra tid til annen fram som et demokratiske problem.

Alvoret i dette ligger i at Kommunestyret i ettertid blir stilt overfor valget å prioritere mellom budsjettposter - noe som ofte skjer, vil avtaler med IKS- eller vertskommune ikke bli berørt av slike prioriteringer. Alternativet er at avtaler sies opp.

Det betyr igjen at prioriteringene må skje mellom de oppgaver som Kommunestyret faktisk driver.

Dersom disse prioriteringer er av negativ karakter, kan det gi store negative utslag i den velferdsproduksjonen som styres lokalt.

Dette er også et demokratisk problem.

Dersom Øksnes Kommune på den andre siden velger å danne en større kommune i Vesterålen sammen med andre, og denne blir av en slik størrelse at de fleste oppgaver kan løses internt i kommunen, vil ansvaret også for drift tilligge Kommunestyret i den nye kommunen. Det betyr at det politiske miljø får direkte ansvar for oppgaven.

I debatten har det vært løftet fram en oppfatning at ved etableringen av en storkommune, vil andre politikere få avgjørende myndighet over viktige velferdsoppgaver i Øksnes.

Det er mer riktig å hevde at ved etablering av en storkommune vil politikere også fra Øksnes kunne delta i de politiske prosessene, og få avgjørende myndighet over alle kommunale oppgaver i hele storkommunen.

Dersom det etter etableringen av en storkommune skulle være ønskelig med større innflytelse over oppgavene lokalt, kan det løses gjennom at et bygdeutvalg tildeles avgjørende eller rådgivende myndighet overfor avgrensede oppgaver knyttet til denne bygda.

Slike forhold kan vurderes tatt inn i en eventuell intensjonsavtale.

### **Sentralisering-/desentralisering**

Reformens formål er mer effektiv drift gjennom å flytte flere oppgaver til lavest mulige effektive nivå (kommunene), og at tjenestetilbud skal være likt i hele landet. Det betyr at reformen skal være en desentraliseringsreform.

Det begrunnes med at kommunene fortsatt skal være generalistkommuner, og at flere oppgaver skal flyttes fra Staten og Fylkeskommunen til kommunene.

Ut fra dette har utvalget anført at kommunene må være av en viss størrelse for å kunne løse framtidens oppgaver på en forsvarlig måte.

Ved å etablere en storkommune i regionen vil politikerne i Vesterålen, uavhengig av hvor kommunesenteret ligger, ha innflytelse over de oppgaver som skal løses lokalt og som krever lokalpolitisk skjønn.

Det kan for Vesterålens del bety en desentralisering av oppgaver.

I det politiske ordskiftet fremstilles reformen fra tid til annen som en sentraliseringsreform.

Det kan være at de mindre kommunene mislykkes i å løse sine oppgaver, eller blir så små at de åpenbart ikke kan løse sine oppgaver eller på annen måte er til hinder for gode tjenester. I slike tilfeller har Stortinget signalisert at de kan benytte tvangssammenslåing.

Da kan det være at noen mener at oppgaveløsningen blir sentralisert, men selve tjenestene skal produseres der brukerne er.

Hvorvidt dagens kommuner blir i stand til å møte framtidens oppgaver på en god måte er tillagt det enkelte kommunestyre å ta stilling til.

Det vil være viktig å fatte beslutningen på et mest mulig solid grunnlag, der lokale og regionale behov er avgjørende.

### **Miljø / Nærmiljø:**

Saken har ingen direkte miljømessig innvirkning.

### **Folkehelse:**

Saken har ingen direkte sammenheng med folkehelse.

### **Økonomi:**

Videre nabopratt med kommunene i Vesterålen har ingen økonomisk komponent av større betydning.

### **Vurdering**

Det er viktig at Kommunestyret følger opp sitt vedtak nr 16/15 som sier: **"Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende."**

For å få bredest mulig kunnskap, er det viktig at det innledes samtaler med nabokommuner for å avdekke hvilket handlingsrom Øksnes har på kort og lang sikt - alene eller sammen med andre.

I denne fasen er vi ikke inne i realitetsbehandlingen av en eventuell kommunesammenslutning, men ser i retning av hvilke kommuner Øksnes bør snakke videre med. Når de forskjellige alternativ er utredet vil kommunestyret kunne få seg forelagt et solid grunnlag.

Det er noen ukjente faktorer som ikke er berørt, men nevnt som signal fra Regjeringen. Det gjelder omleggingen av inntektssystemet og endelig oppgavefordeling. Her vil vi få flere signal ut over våren 2016.

Dagens situasjon i Øksnes viser at vi har noen utfordringer som bør ivaretas. Hvorvidt disse kan løses best av Øksnes kommune alene, gjennom et tettere samarbeid eller gjennom en kommunesammenslutning vil Rådmannen komme tilbake til i den videre utredningen. Disse må sees i sammenheng med hvilke tilleggstjenester kommunen skal produsere og de juridiske- og økonomiske rammer kommunene blir tildelt.

Demografisk og befolkningsutviklingen et punkt vi kjenner til fra tidligere utredninger internt i kommunen. Ser en dette i sammenheng med en god og vekstfremmende næringsutvikling, vil andelen sysselsatte i samfunnet Øksnes vil bli en knapphetsressurs i et 25 års perspektiv.

Alternativet er en utvikling som går i retning av teknologiske løsninger større grad både i kommunen og i næringslivet. En slik utvikling krever kompetanse som vi i dag ikke har i kommunen. Dette kan være et tema i en videre prat med de øvrige kommunene i regionen.

Når det gjelder infrastruktur så er også dette et tema som bør bringes på banen i en videre prat med de øvrige kommunene i regionen. Spesielt utbygginger av veier og breibånd vil være viktig.

Av utredningen over ser vi til dels store variasjoner i innsats og resultat i de forskjellige kommunene. Her ligger selvfølgelig kimer til videre prat med de øvrige kommunene, hvor det blir vesentlig å avklare hvilke tjeneste nivå som skal gjelde for de forskjellige distriktene i en eventuell storkommune. Det er viktig å understreke at tjenesteproduksjonen i fremtiden må skje der folk faktisk bor. Her kan det ligge et betydelig handlingsrom i de økonomiske virkemidlene som ligger i reformen. Det bør inngå som en del av den videre prat med de øvrige kommunene i regionen.

Når det gjelder de demokratiske utfordringene og eventuelle spørsmål om sentralisering av løsninger som vil komme i kjølvannet av en eventuell storkommune, så bør også disse med fordel være en del av den videre prat med de øvrige kommunene i regionen.

Rådmannen vurderer det som viktig at det innhentes fakta knyttet til hvilke muligheter Øksnes vil få i en eventuell storkommune.

## **Konklusjon**



AU bestilte en utredning fra BDO som skulle omhandle Andenes, Øksnes, Bø, Sortland, Hadsel og Lødingen. Det tilsier at Øksnes Kommune fortsatt bør være åpen for samtaler knyttet til en ny storkommune eller et utvidet interkommunalt samarbeid.

I denne saken er det fortsatt mange ukjente faktorer som må utredes videre før endelige fakta kan legges fram.

Ut fra de signal Rådmannen sitter med i dag, samt de momenter som er belyst så langt, er det ingenting som tilsier at Øksnes Kommune bør reservere seg fra innledende samtaler med de øvrige kommuner i regionen.

Formålet med samtaleene skal være å utrede mulighetene for Øksnes til å inngå i en eventuell fremtidig storkommune i Vesterålen på en tematisk måte.

Samtaleene skal blant annet ivareta fremtidige behov knyttet til tjenesteproduksjonen i Øksnes, løsninger for politisk deltakelse, samt et minimum av sentralisering.

Resultatet at disse samtaler skal legges fram for politisk behandling i form av en intensjonsavtale.

## **Forslag til vedtak:**

Øksnes Kommune stiller seg positiv til samtaler med de øvrige kommunene i regionen knyttet til fremtidig storkommune eller et tettere samarbeid.

Forutsetningen er at de øvrige kommuner fatter tilsvarende vedtak.

### **11.08.2015 FORMANNSKAPET**

#### **Fremlagt forslag 1 av John Danielsen:**

"Øksnes formannskapet mener at innbyggerne i kommunen er mest tjent med at Øksnes fortsetter som en selvstendig kommune. På den bakgrunn ser ikke Øksnes formannskap noen grunn til å ha samtaler med andre kommuner om sammenslåing, før det har vært avholdt folkeavstemming."

#### **Fremlagt forslag 2 av Karianne Bråthen:**

"Proessen rundt nabopratt og storkommuneutredning stoppes i sin nåværende form, da prosessen så langt ikke har gitt oss det nødvendige kunnskapsgrunnlaget vi trenger for å ta stilling til om praten med naboene er nødvendig. Vi har i tillegg nå signalene fra de andre kommunene rundt oss. Fokus må nå legges på å utvikle og videreføre dagens samarbeid med nabokommunene."

Forslaget fra administrasjonen falt med 7 stemmer.

Fremlagte forslag 1 og 2 ble satt opp mot hverandre. Forslag 2 ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer.

#### **FS-071/15 VEDTAK:**

Proessen rundt nabopratt og storkommuneutredning stoppes i sin nåværende form, da prosessen så langt ikke har gitt oss det nødvendige kunnskapsgrunnlaget vi trenger for å ta stilling til om praten med naboene er nødvendig. Vi har i tillegg nå signalene fra de andre kommunene rundt oss. Fokus må nå legges på å utvikle og videreføre dagens samarbeid med nabokommunene.

### **25.08.2015 KOMMUNESTYRET**

#### **Forslag 1 - fremlagt av Staale Meløy/ØTL:**

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

2. Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemmingen bes følgende utredet: - Konsekvenser av at Øksnes består som egen kommune."

**Forslag 2 - fremlagt av John Danielsen/Uavhengig fremmet eget forslag fra F-sak 071/15:**

”Øksnes formannskapet mener at innbyggerne i kommunen er mest tjent med at Øksnes fortsetter som en selvstendig kommune. På den bakgrunn ser ikke Øksnes formannskap noen grunn til å ha samtaler med andre kommuner om sammenslåing, før det har vært avholdt folkeavstemming.”

**Forslag 3 - fremlagt etter felles gruppeledermøte:**

1. Kommunestyret viser til vedtak i KS 016/15.
2. Øksnes kommunestyre legger til grunn at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
3. Vedtak og signaler fra andre kommuner i Vesterålen gir ikke grunnlag for samtaler om sammenslåing i forkant av en folkeavstemming.

Forslag 1 og 2 ble ikke tatt opp til avstemming.  
Fremlagte forslag 3 ble satt opp mot formannskapets innstilling.  
Fremlagte forslag ble enstemmig vedtatt.

**KS-037/15 VEDTAK:**

1. Kommunestyret viser til vedtak i KS 016/15.
2. Øksnes kommunestyre legger til grunn at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
3. Vedtak og signaler fra andre kommuner i Vesterålen gir ikke grunnlag for samtaler om sammenslåing i forkant av en folkeavstemming.

<b>Vedlegg:</b>	<b>Dok.ID</b>
BDO Advisory - Rapport 19.02.2015	132571
Aktivitetsplan	132585



## Saksfremlegg

Styre, utvalg, komité m.m	Møtedato	Saknr
Partssammensatt utvalg	15.03.2016	012/16
Kommunestyret	04.04.2016	019/16

## Kommunereform - Øksnes kommune som egen kommune. 0-alternativ

### Forslag til vedtak:

#### 15.03.2016 Partssammensatt utvalg

#### Behandling:

Forslag 1 John Danielsen/SP:

"Beskrivelse av 0-alternativet taes til orientering."

Forslag 2 Karianne B. Bråthen/AP:

1. Rådmann lager konklusjon på null alt til ks-møte 4.april
2. Rådmannen lager sak inkludert ang folkeavstemming
3. Rådmann lager forslag på ny tidsplan med og uten folkeavstemming

Forslag 1 og 2 ble enstemmig vedtatt.

#### PU - 012/16Vedtak:

Beskrivelse av 0-alternativet taes til orientering.

1. Rådmann lager konklusjon på null alt til ks-møte 4.april
2. Rådmannen lager sak inkludert ang folkeavstemming
3. Rådmann lager forslag på ny tidsplan med og uten folkeavstemming

## **04.04.2016 Kommunestyret**

### **Behandling:**

Forslag 1 Torfinn Kristoffersen/AP, Jonny R. Johansen/H, Ellen B. Pedersen/SV, Ingrid Lie Brun/KrF:

1. Beskrivelse av 0-alternativet tas til orientering.
2. Den analysen som er gjort i tilknytning til 0-alternativet tas med i arbeidet med strategisk del av kommuneplanen og arbeid med ny økonomiplan. Videre tas analysen med som grunnlag for å vurdere utvidet interkommunalt samarbeid med de øvrige kommunene i Vesterålen.

Forslag 2 John Danielsen/SP og Ken Ivan Reinholdtsen/FrP:

1. Øksnes kommunestyre viser til Rådmannens konklusjon i utredning/vurdering av null alternativet der Øksnes kommune fortsatt bør bestå som egen kommune. Kommunestyret gir sin tilslutning til Rådmannens vurdering.
2. Kommunestyret opprettholder tidligere vedtak om at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune. Dette for at innbyggerne fortsatt skal ha et godt servicenivå, nærhet til tjenester osv.

Forslag 3 AP, H, KrF, FrP, SV, SP:

1. Kommunestyret opprettholder tidligere vedtak om at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
2. Beskrivelse av 0-alternativet tas til orientering.
3. Den analysen som er gjort i tilknytning til 0-alternativet tas med i arbeidet med strategisk del av kommuneplanen og arbeid med ny økonomiplan. Videre tas analysen med som grunnlag for å vurdere utvidet interkommunalt samarbeid med de øvrige kommunene i Vesterålen.

Representanten John Danielsen trakk forslag 2, dette med bakgrunn i nytt forslag 3.

AP, SV, KrF og H trakk forslag 1, dette med bakgrunn i nytt forslag 3. Innstilling fra partssammensatt ble satt opp mot fremlagte forslag 3.

Fremlagte forslag 3 ble enstemmig vedtatt.

### **KS - 019/16Vedtak:**

1. Kommunestyret opprettholder tidligere vedtak om at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.

2. Beskrivelse av 0-alternativet tas til orientering.

3. Den analysen som er gjort i tilknytning til 0-alternativet tas med i arbeidet med strategisk del av kommuneplanen og arbeid med ny økonomiplan. Videre tas analysen med som grunnlag for å vurdere utvidet interkommunalt samarbeid med de øvrige kommunene i Vesterålen.

### **Saksopplysninger:**

Bakgrunnen for at saken kommer opp i dag, er Kommunestyrets vedtak den 15. februar 2016:

#### **KS- 003/16 VEDTAK:**

1. Spørsmålet om folkeavstemming utsettes og tas opp i møte 4. april.
2. Rådmannen bes legge fram en beskrivelse av 0-alternativet til møte 4. april.
3. Rådmannen bes legge fram en analyse av konsekvensene for Øksnes kommune dersom nytt inntekstsystem vedtas slik det er lagt fram til møte 4. april.

Kommunestyret fattet også følgende den 25. august 2015 i sak nr 37/15:

#### **KS-037/15 VEDTAK:**

1. Kommunestyret viser til vedtak i KS 016/15.
2. Øksnes kommunestyre legger til grunn at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
3. Vedtak og signaler fra andre kommuner i Vesterålen gir ikke grunnlag for samtaler om sammenslåing i forkant av en folkeavstemming.

### **Status for Øksnes**

Dagens bilde av Øksnes Kommune er på en god måte beskrevet i rapport fra BDO.

Utfordringene for kommunen i et 50 års perspektiv er knyttet til flere forhold.

Først av alt vil tilbud og tjenester til befolkningen over 67 år – og spesielt de over 80 år - bli stadig mer krevende.

Beregninger viser at samlede offentlig kostnader til denne aldersgruppe vil øke til det dobbelte. Det betyr også en økonomisk utfordring for kommunen.

Vi kjenner til at den eldre befolkning vil bli stadig friskere noe som betyr et mindre behov for kommunale tjenester. Levealder vil også øke noe som på sin side betyr større behov for kommunale tjenester. Samlet sett er viser prognoser at behovene vil øke med om lag 100%. Hvor store økonomiske utfordringer som ligger i dette er vanskelig å forutsi, men det er på det rene at den kommunale andelen av disse kostnader vil bli større.

Deler av denne kostnadsveksten kan tas inn ved innføring av ny velferdsteknologi. Hvor stor den økonomiske effekten av innføring av velferdsteknologi vil bli er også vanskelig å forutsi, men her vil det gi både positive og negative utslag.

Velferdsteknologi vil ha en pris i seg selv i form av drift og vedlikehold, herunder i form av kompetanse kommunen i dag ikke besitter.

Hvor stor den resterende kostnadsvekst for kommunen vil bli og hvordan den kompenseres fra staten er ikke mulig å si noe om i dag.

Det vi kjenner til er at det kommunale inntektssystem ivaretar slike forhold i dag, men nasjonaløkonomiske forhold vil legge press på alle sektorer. Det betyr at det ikke er gitt at kommunene får dekket alle sine kostnadsøkninger i det lange bildet.

Den lokale inndekningen av ekstra kostnader til den eldre befolkning må derfor knyttes til kommunens øvrige drift. Det medfører at andre sektorer vil bli berørt av en stadig økende befolkning over 67 år. Herunder må Øksnes kommune påregne at strukturelle tiltak vil måtte vurderes i fremtiden.

Kommunen bør fortsatt styre etter gjeldende planverk og her kan kommuneplanens samfunnsdel spesielt nevnes. Denne løfter fram Øksnes som et ledende fiskeri- og industrisamfunn også fram mot år 2025.

Her ligger også noen utfordringer i forhold til å innfri vedtatte føringer.

#### Kommunebarometeret

I følge det endelige Kommunebarometeret 2015 endte Øksnes opp som nr. 250 av 428 kommuner når en korrigerer for inntektsnivå. Dersom Øksnes skal ta mål av seg til å forbedre sin plassering opp til gjennomsnittet i Norge, dvs. rundt plass 214, må kommunen særlig forbedre seg på disse områder (hvor kommunen ligger på den nedre 1/3-del):

- Grunnskole – 406. plass
- Eldreomsorg – 284. plass
- Barnevern - 349. plass
- Helse - 318. plass
- Kultur - 341. plass
- Økonomi - 314. plass

Innenfor grunnskole er det særlig frafall i videregående skole, resultater på 9. trinn og andel elever med spesialundervisning, som trekker ned.

I eldreomsorgen har kommunen særlig et forbedringspotensiale i forhold til andel ansatte med fagutdanning, gj.sn. antall timer hjemmesykepleie og gj.sn. oppholdstid pr. korttidsplass i sykehjem.

Barnevern kan forbedres særlig ved å redusere saksbehandlingstid, øke andel barn med utarbeidet plan, samt å øke netto utgifter til forebygging i helsestasjon-skolehelsetjenesten.

Innenfor helsetjenester kan det skje forbedring ved å redusere ledig plass på fastlegelistene, øke utgifter til forebygging, samt se på mulighet å redusere medisinbruk.

Kultur kan forbedres ved få økt kinobesøk per innbygger, bruke mer per innbygger til idrett, samt øke antall ansatte kulturarbeidere/øke tilskott lag og foreninger

Til slutt innenfor økonomi, så trekker det ned at kommunen har lavt disposisjonsfond, høy andel finansutgifter, samt høyt premieavvik.

Det kan bli utfordrende for kommunen å skaffe rom for å bruke mer ressurser på disse områdene, samtidig som et mulig kutt i rammeoverføringer inntreffer fra 2017.

#### Generelle kommentarer

Kommunestyret har i tidligere behandling signalisert at det regionale samarbeidet

skal videreføres og utvides. (vedtak i sak 16/15)

Dette er derfor en sterk forutsetning i alle innspill og utredninger fra administrasjonen. Administrasjonen ser det som nødvendig å utvide det regionale samarbeidet for å ivareta nødvendig kapasitet og kvalitet på tjenestene. En svekkelse av det regionale samarbeidet kan få konsekvenser for både effektivitet og kvalitet i tjenestetilbudet i kommunen på sikt.

Det er derfor en forutsetning at det fortsatt er vilje og evne i kommunene i regionen til å se regionale samarbeidet som en styrke for tjenestetilbudene.

### **Felles regionale IKT fagsystemer innenfor alle sektorer.**

For å kunne videreutvikle dagens gode regionale samarbeid, ser rådmannen det som vesentlig at kommunene i regionen over tid tilnærmer seg hverandre i forhold til valg av IKT systemer.

Dette gjelder både fagsystemer og administrasjonssystemer.

Dersom det fortsatt er ønskelig med et utvidet interkommunalt samarbeid, mener Rådmannen det er viktig at regionen utvikler en felles framtidige strategi for valg av IKT løsninger.

### **Interkommunale to delte tjenester**

Eksempler på fremtidig interkommunalt samarbeid kan være funksjoner som Demens team, Tjenestekontor, Kommuneoverlege og Brannsjef.

Rådmannen ser mulighetene for å forbedre både kvalitet og kapasitet på disse felt innenfor en form for regionalt samarbeid.

Spesielt tjenester som i dag er dekket av mindre del-stillinger alle kommunene.

Det er viktig her å understreke at leveransene skal skje lokalt, men at eksempelvis forvaltning, ledelse og tilsyn kan samles til ett sted. Det vil bidra til å sikre kvaliteten som myndighetsutøver.

### **Demografi**

Se vedlegg.

### **Følgende kriterier er lagt til grunn for å vurdere fremtidens tjenesteproduksjon i Øksnes Kommune:**

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

### **Kriterier vedr. Samfunnsmessige hensyn:**

1. Tjenesteyting
2. Myndighetsutøvelse
3. Samfunnsutvikling
4. Demokratisk arena



**Miljø / Nærmiljø:**

Saken har ingen direkte miljømessig konsekvens

**Folkehelse:**

Saken har ingen direkte miljømessig konsekvens

**Økonomi:**

Saken har økonomiske konsekvenser for Øksnes kommune som er belyst i tidligere saksutredninger. Det ligger an til at Øksnes kommune vil få et nedtrekk i den statlige ramma som følge av nytt inntektssystem.

**Vurdering:****Tjenesteyting**

Nivå og kvalitet på den kommunale tjenesteyting er beskrevet i lov og forskrift. Det er ingen tvil om at krav til kvalitet, mengde og tilgjengelighet vil øke i årene som kommer. Det gjelder spesielt forventninger fra befolkningen over 67 år. Disse forhold må sees i sammenheng med forventet økonomisk utvikling i nasjonen generelt, og kommunen spesielt.

I vedlegg til saken finnes vurderinger og drøftinger knyttet til de fleste funksjoner og oppgaver som kan bli berørt av fremtidige demografiske endringer.

**Myndighetsutøvelse**

Reformen legger til grunn at kommunene fortsatt skal være generalistkommuner. I det ligger det at alle oppgaver som er lagt til kommunene skal gjelde for alle kommuner, herunder nye oppgaver som overføres til kommunene.

I dag har Vesteråsregionen flere samarbeid knyttet til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i tillegg til oppgaver kommunene løser lokalt. For å skape trygghet for en tilstrekkelig rettssikkerhet for brukerne, må kommunene kunne stille med tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og også ha tilstrekkelig distanse i saksbehandlingen.

Det er gjennom oppgavefordelingen lagt fram en del eksempler på hvilke oppgaver som vurderes tillagt kommunene utover de oppgaver kommunene har i dag. Her nevnes blant annet psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, hjelpemidler, det statlige barnevern samt arbeidsmarkedstiltak for å nevne noen.

Kommunen som myndighetsutøver kan få generelle utfordringer med å løse disse oppgavene på en forsvarlig måte dersom kapasitet og kompetanse ikke er til stede. I tillegg pekes det på at forholdene er små og transparent for å ivareta nødvendig rettssikkerhet overfor bruker. Nye oppgaver kan vurderes løst i fellesskap på tvers av kommunegrenser, samtidig som prinsippet om lokal utøvelse opprettholdes.

**Samfunnsutvikling**

Som samfunnsutvikler vil kommunen få ansvar for helhetlig ivaretagelse av areal-, plan- og transportinteresser som er tilpasset fremtidens klima- og miljøhensyn. Dette er i dag delvis kommunale oppgaver, med unntak av at også fylkesveier er løftet inn i debatten.

Dersom kommunene får ansvar også for dagens fylkesveier, kan det være et

eksempel hvor nødvendigheten av gode regionale løsninger kan ivareta helhetlige tenkning knyttet til transportårer på en bedre måte enn lokale løsninger.

Det blir et spørsmål hvorvidt kommunene i Vesterålen på egen hånd vil kunne tilrettelegge for positiv utvikling i lokalsamfunnet og regionen, eller om et samarbeid vil være påkrevet for å ivareta næringslivets og samfunnets interesser.

Også som samfunnsutvikler vil det bli reist spørsmål om kommunene alene vil kunne ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Her har regionen allerede etablert et godt reiselivssamarbeid.

For ettertiden kan vi tenke oss at et tilsvarende tett næringsmessig samarbeid knyttet til fiskeriene kan være å foretrekke.

### **Demokratisk arena**

Det legges opp til en bred oppgaveportefølje for kommunene av betydningsfulle oppgaver.

Her vil fremtidige kommunale utfordringer balansere mellom god kvalitet og tilstrekkelig kapasitet innenfor gitte rammer.

Det ligger i dag an til at Øksnes kommune vil få svekket sine overføringer noe i henhold til forslag til nytt inntektssystem som er til behandling i disse dager. Hvordan de økonomiske rammene for kommunene vil utvikle seg i et 30 – 50 års perspektiv er imidlertid ikke mulig å forutsi.

Ekspertutvalget legger videre til grunn at det også etter reformen skal være høy politisk deltakelse. Med høy politisk deltakelse menes her valgdeltakelse, men referer også til innbyggernes deltakelse mellom valg.

Et hinder for høy politisk deltakelse er interkommunalt samarbeid. Slik samarbeid reguleres ofte gjennom kommunelovens §§ 27 og 28.

I andre tilfeller kan også kommuner etablere samhandlende oppgaver i aksjeselskap. Felles for disse er på den ene siden at myndighetsutøvelsen for oppgavene flyttes fra kommunestyret til kommunestyret i vertskommunen eller til de forskjellige styre i selskapene. Selv om kommunene får et bedre kapasitets- og kvalitetsmessig tilbud, betegnes slike løsninger ofte som et demokratisk underskudd for lokaldemokratiet.

Opgaver som er samlet i samarbeidende ytre organ knytter kommunene til oppgaveløsningen i form av formelle avtaler. Disse avtalene regulerer utførelsen av oppgavene samt de økonomiske rammene.

Det betyr at kommunen er bundet økonomisk til å bidra med sin andel.

I tilfeller hvor det kan være aktuelt å redusere de økonomiske rammene til sektorene, vil avtaler unnta slike ordninger for nedtrekk. Det betyr at hele belastningen faller på de oppgaver som er igjen i kommunen.

Dersom kommunen skulle ønske å tre ut av slike samarbeidende selskap, krever det som regel vedtak i kommunestyret og deretter påfølgende oppsigelsesperiode – som regel 12 måneder.

Samlet sett betyr slike etableringer at oppgaveløsningen delegeres ut fra kommunestyrets myndighet, og i praksis vil utmeldelse ofte bety dårligere kvalitet og lang utfasingsperiode.

Dette er forhold som kan vurderes politisk opp mot lokalt demokrati og selvstyre.

Levende lokalt folkestyre og lokal identitet er også løftet fram som verdifulle og viktige perspektiv knyttet til fremtidens kommuner.

Her har Øksnes kommune en vei å gå for å vekke interessen for på den ene siden ordinært politisk arbeid og på den andre siden deltakelse ved valg.

### **Konklusjon:**

Partssammensatt utvalg bør vurdere nødvendigheten av å avholde en rådgivende folkeavstemning all den tid Kommunestyret allerede har konkludert i saken.

Gitt at svaret blir at det skal holdes en folkeavstemning, bør styringsgruppa ta stilling til hvordan spørsmålsstillingen i en slik avstemning eventuelt skal innrettes.

<b>Vedlegg:</b>	<b>Dok.ID</b>
Vurderinger alle sektorer 080316	144767
SWOT de 4 kriterier	144768
Framdriftsplan	144769
Demografi	144827
Matrise kommunereform - kommunetorget	145511
Konklusjon fra rådmann	145508
Modell for nåverdi 160316	145509



## Saksfremlegg

SAKSGANG		
Styre, utvalg, komité m.m.	Møtedato	Saksnr
Formannskapet	11.11.2014	113/14
Kommunestyret	16.12.2014	076/14

## Kommunereform. Oppstart av utredning

### Dokumenter i saken:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
2	I	22.10.2014	Senterpartiet v/Karin Nilsen m/flere	Krav om sak til behandling i kommunestyre vedrørende folkeavstemning om kommunesammenslåinga
3	I	08.12.2014	Øksnes Senterparti	Kommunesammenslåing - forslag fra Senterpartiet

### Saksopplysninger:

Kommunen er invitert av Kommunal og Moderniseringsdepartementet (KMD) til å delta i prosessene vedr framtidig kommunestruktur.

Staten vil legge til rette for arbeidet ved tilskudd til utredninger. Vesterålen Regionråd har mottatt slikt til skudd og har satt i gang et arbeid etter tilslutning i kommunale vedtak. Det legges også opp til et kommunalt engasjement som støttes fra KMD med kr 100.000.

Regjeringen har uttalt følgende mål for reformen:

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

Fra Departementets side legges det opp til to alternative løp i denne prosessen.

1

For kommuner som gjør vedtak om sammenslutning høsten 2015 vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas ved kongelig res. i løpet av våren 2016.

Disse sammenslutningene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

2

For kommuner som gjør vedtak seneste sommeren 2016.

Stortinget vil behandle proposisjon om ny kommunestruktur våren 2017 og sammenslåingene som blir vedtatt av Stortinget vil som hovedregel tre i kraft 1.1.2020

Det er viktig å merke seg at Departementet vil våren 2015 legge fram et forslag for Stortinget om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner. Hvilke oppgaver kommunene får, vil med andre ord være kjent når vedtak skal fattes i Kommunestyret.

### **Miljø/Nærmiljø:**

Saken har ingen miljømessig påvirkning.

### **Folkehelse:**

Saken har ingen folkehelsemessig påvirkning.

### **Økonomi:**

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune.

Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres.

Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

### *Dekning av engangskostnader.*

Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

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

### Reformstøtte

Kommuner hvor det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden, vil kunne få reformstøtte fra staten.

Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner)

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-10 000 innbyggere	0

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
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

### Inndelingstilskuddet

Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden.

Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Inndelingstilskuddet består av Basistilskudd, Småkommunetilskudd og Nord-Norge tilskudd.

### Vurdering:

Det har over lang tid framkommet en erkjennelse blant kommunene at deler av produksjonen av de kommunale tjenestene blir stadig mer utfordrende. Dette har sammenheng med tilgang til kompetanse, økonomiske ressurser og andre forhold som kan svekke tilbudene.

Resultatet av denne erkjennelsen ser vi i en stadig økende grad av interkommunalt samarbeid i forskjellige former som ikke ser ut til å stanse opp, jfr. Øksnes Kommunes Eierskapsstrategi.

Målet med slikt samarbeid er selvfølgelig å øke kvaliteten på de kommunale tjenester, noe vi også opplever at vi får. Men å flytte ut en kommunal oppgave kan også bidra til svekket demokratisk kontroll og styring på bekostning av direkte styring lokalt.

Ettersom vi ser at oppgavene blir løst på en mer tilfredsstillende måte i samarbeid med andre, vil valget med å reversere denne utviklingen være et dårlig alternativ.

Vi bør likevel stille oss spørsmålet hvorvidt det er hensiktsmessig å videreføre denne utviklingen, og om vi oppnår tilstrekkelig demokratisk styring og kontroll. Svaret vi får kan danne grunnlag for fremtidig demokratisk retning og organisering.

### *HVA HAR VI GJORT SÅ LANGT I VESTERÅLEN.*

Vesterålen Regionråd har engasjert konsulent for å iverksette en kunnskapsinnhenting fra alle kommunene knyttet til de spørsmål Departementet har bedt om.

Valg av Konsulent falt på BDO, som har lagt fram følgende skisse til løsning:

BDO AS	<b>Skisse til løsning:</b> 1. Kommunestruktur i Vesterålen
--------	---

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Beskrivelse av dagens situasjon og kjente utviklingstrekk</li> <li>1.2. Beskrive gjeldende rett og prosedyrer</li> <li>2. Drøftelse av ulike alternativer for sammenslåing av de aktuelle kommunene <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. 0-alternativet – status quo</li> <li>2.2. Økt interkommunalt samarbeid uten sammenslåing</li> <li>2.3. Frivillig sammenslåing</li> </ol> </li> <li>3. Beskrive økonomisk og kvalitetsmessig potensial knyttet til sammenslåing.</li> <li>4. Beskrive fordeler og ulemper ved modeller</li> <li>5. Beskrive samfunnsmessige konsekvenser</li> <li>6. Beskrive demokratiske utfordringer</li> </ol> <p><b>Utfordringsnotat:</b> Lage et utfordringsnotat som setter fokus på å skape debatt om tjenestenivået og struktur på tjenesteproduksjonen.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intensjon tjenestenivå</li> <li>2. Politisk styringsmodell</li> </ol> <p><b>Leverandørens anbefaling:</b> Oppsummere sine analyser til en anbefaling når det gjelder kommunestruktur eller evt. alternative samarbeidsformer. Gi en begrunnet anbefaling. Synliggjøre forventede effekter</p>
--	--

Konsulenten har startet sitt arbeid og det forventes avsluttet i uke 5 i 2015.

#### *DET VIDERE ARBEIDET I ØKSNES*

Administrasjonen vil videreformidle informasjon på en hensiktsmessig måte etter hvert som vi får relevant informasjon tilgjengelig.

Med relevant informasjon mener vi (gjelder for både Øksnes og regionen):

- Befolkningsutvikling - demografi
- Arbeidskraftbehov innen ulike sektorer
- Nøkkeltall for økonomi og tjenesteproduksjon
- Pendlingsdata
- Interkommunale samarbeidsprosjekter
- Oversikt over fagmiljø og behov

Det vil også bli avholdt folkehøringer.

Kommunenes ressursbruk er av BDO anslått til, på enkeltpersonnivå, å omfatte fra noen timer til opp mot 3-5 dager i hele prosjektperioden.

Fra konsulent anbefales det at kommunene har avklart lokal kontaktperson og referansegruppe til oppstartsmøtet.

For Øksnes Kommune er Rådmannen kontaktperson, og som referansegruppe er Rådmannens strategiske ledelse med tillegg av tillitsvalgte.

Likeså må det avklares hvorvidt regionrådets sekretariat skal ha en rolle/ oppgaver i utredningen

### **Konklusjon:**

Denne saken vil medføre konsekvenser for Øksnes Kommune, Rådmannen ser det derfor som viktig at alle sider og konsekvenser ved saken er opplyst før endelig beslutning fattes.

Det arbeidet som er startet i regi av Vesterålen Regionråd vil skaffe til veie den informasjon som skal legges til grunn for beslutningen, samt analyser av konsekvensene for de forskjellige alternativ.

I tillegg er det ønskelig fra Departementet`s side at innbyggernes synspunkter til framtidige grensejusteringer framkommer. Her anbefales folkemøter.

Til dette arbeidet stiller departementet kr 100.000 til disposisjon.

Kommunen informerer Fylkesmannen når vedtak er fattet og lokale prosesser blir iverksatt.

### **Forslag til vedtak:**

1

Kommunestyre ser positivt på innhenting av nødvendig informasjon og analyser knyttet til spørsmålet om reformprosessen som er iverksatt av KMD.

2

Kommunestyret ber Rådmannen legge relevant informasjon tilgjengelig for politisk behandling og publikum.

3

Kommunestyre ber Ordfører bidra til at det blir gjennomført lokale høringer i form av folkemøter for å innhente innbyggernes synspunkt knyttet til eventuelle grenseendringer.

4

Kommunestyret ber Rådmannen ivareta kontakten med Fylkesmannen underveis i prosessen.

### **11.11.2014 FORMANNSKAPET**

#### **Forslag fra Jørn Martinussen:**

5. Øksnes kommunestyre skal tidligst våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.
6. Øksnes kommunestyre skal ha seg forelagt en egen sak om folkeavstemming om kommunesammenslåing etter at følgende er gjennomført:

- Fordeler og ulemper er kartlagt
- Innbyggerne er hørt og informert
- Innbyggerundersøkelse er gjennomført
- Stortinget har gjort vedtak om kommunenes framtidige oppgaver og ansvar

#### **Forslag fra APv/Karianne B.Bråthen:**



Tilråding fra BDO var å ha gode prosesser, og da vi har ikke hatt mulighet til å debattere dette tidligere, oversendes saken til kommunestyret uten realitetsbehandling.

Votering:

Det ble først stemt over forslaget fra Karianne B.Bråthen – dette falt med 4 mot 3 st.

Det ble deretter stemt over rådmannens innstilling med tillegg foreslått av Jørn Martinussen – dette vedtas med 4 mot 3 st.

#### **FS-113/14 VEDTAK:**

1. Kommunestyre ser positivt på innhenting av nødvendig informasjon og analyser knyttet til spørsmålet om reformprosessen som er iverksatt av KMD.
2. Kommunestyret ber Rådmannen legge relevant informasjon tilgjengelig for politisk behandling og publikum.
3. Kommunestyre ber Ordfører bidra til at det blir gjennomført lokale høringer i form av folkemøter for å innhente innbyggernes synspunkt knyttet til eventuelle grenseendringer.
4. Kommunestyret ber Rådmannen ivareta kontakten med Fylkesmannen underveis i prosessen.
5. Øksnes kommunestyre skal tidligst våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.
6. Øksnes kommunestyre skal ha seg forelagt en egen sak om folkeavstemming om kommunesammenslåing etter at følgende er gjennomført:

- Fordeler og ulemper er kartlagt
- Innbyggerne er hørt og informert
- Innbyggerundersøkelse er gjennomført
- Stortinget har gjort vedtak om kommunenes framtidige oppgaver og ansvar

.....

#### **16.12.2014 KOMMUNESTYRET**

Innstillingen vedtas - Enst

#### **KS-076/14 VEDTAK:**

1. Kommunestyre ser positivt på innhenting av nødvendig informasjon og analyser knyttet til spørsmålet om reformprosessen som er iverksatt av KMD.
2. Kommunestyret ber Rådmannen legge relevant informasjon tilgjengelig for politisk behandling og publikum.
3. Kommunestyre ber Ordfører bidra til at det blir gjennomført lokale høringer i form av folkemøter for å innhente innbyggernes synspunkt knyttet til eventuelle grenseendringer.

4. Kommunestyret ber Rådmannen ivareta kontakten med Fylkesmannen underveis i prosessen.
- 5 .Øksnes kommunestyre skal tidligst våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.
5. .Øksnes kommunestyre skal ha seg forelagt en egen sak om folkeavstemming om kommunesammenslåing etter at følgende er gjennomført:
  - Fordeler og ulemper er kartlagt
  - Innbyggerne er hørt og informert
  - Innbyggerundersøkelse er gjennomført
  - Stortinget har gjort vedtak om kommunenes framtidige oppgaver og ansvar

.....



## Saksfremlegg

Styre, utvalg, komité m.m	Møtedato	Saknr
Partssammensatt utvalg	02.02.2016	003/16
Kommunestyret	15.02.2016	003/16

## Kommunereformen Drøfting

### Forslag til vedtak:

Ingen

### 02.02.2016 Partssammensatt utvalg

#### Behandling:

Forslag 1:

Partssammensatt utvalg la frem følgende felles forslag:

"Gjelder kun temaet rundt inntektssystemet.

Det jobbes frem et høringsforslag til den 15.02.2016, kommunestyret."

Forslag 2:

Partssammensatt utvalg la frem følgende felles forslag:

"Partssammensatt utvalg ber rådmann sette kommunereformen på sakslista til kommunestyret 15.02.16 og se på mandatet til partsammensatt utvalg. Da spesielt med tanke på folkeavstemming.

Forslag 1 ble enstemmig vedtatt.

Forslag 2 ble enstemmig vedtatt.

#### PU- 003/16Vedtak:

Gjelder kun temaet rundt inntektssystemet.

Det jobbes frem et høringsforslag til den 15.02.2016, kommunestyret.

Partssammensatt utvalg ber rådmann sette kommunereformen på sakslista til

kommunestyret 15.02.16 og se på mandatet til parts sammensatt utvalg. Da spesielt med tanke på folkeavstemming.

## **15.02.2016 Kommunestyret**

### **Behandling:**

#### **Forslag 1 - Tore Christiansen/KrF**

- "1. Spørsmålet om folkeavstemming utsettes og tas opp i møte 4. april.
2. Rådmannen bes legge fram en beskrivelse av 0-alternativet til møte 4. april.
3. Rådmannen bes legge fram en analyse av konsekvensene for Øksnes kommune dersom nytt inntektssystem vedtas slik det er lagt fram til møte 4. april."

Representanten Yngve Hansen/AP var ikke tilstede under behandling av saken.

Forslag 1 ble enstemmig vedtatt (20 stemmer).

### **KS- 003/16Vedtak:**

1. Spørsmålet om folkeavstemming utsettes og tas opp i møte 4. april.
2. Rådmannen bes legge fram en beskrivelse av 0-alternativet til møte 4. april.
3. Rådmannen bes legge fram en analyse av konsekvensene for Øksnes kommune dersom nytt inntektssystem vedtas slik det er lagt fram til møte 4. april.

### **Saksopplysninger:**

### **Saksopplysninger:**

Denne saken har sin bakgrunn i kommunestyrets vedtak i august 2015, hvor Kommunestyret vedtok at Øksnes Kommune skal i fortsettelsen bestå som egen kommune.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak:

### **KS-037/15 Vedtak:**

1. Kommunestyret viser til vedtak i KS 016/15.
2. Øksnes kommunestyre legger til grunn at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.
3. Vedtak og signaler fra andre kommuner i Vesterålen gir ikke grunnlag for samtaler om sammenslåing i forkant av en folkeavstemming.

### **KS-016/15 Vedtak:**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet. Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende.

Øksnes kommune inviterer innbyggere, lag og foreninger, næringsliv, ungdomsråd, eldreråd og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid., gjennom temamøter og folkemøter.

Det nedsettes en politisk styringsgruppe for kommunereformarbeidet bestående av en representant utpekt av hvert parti, med personlig vara samt tillitsvalgte.. Et hovedmål for arbeidet er å få fram innbyggernes forventninger til framtidig tjenestetilbud i Øksnes og innbyggernes forventninger med tanke på hva som bør være avklart før innbyggere inviteres til å ta stilling til eventuell kommunesammenslåing i en rådgivende folkeavstemning.

Ordfører organiserer i samarbeid med styringsgruppa for kommune-reformarbeidet et eller flere folkemøter før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen og å innhente innbyggernes synspunkter og forventninger jfr avsnittet over.

Øksnes kommune tar i bruk ulike verktøy, eksempelvis innbyggerundersøkelser, for å innhente innbyggernes synspunkter, og det videre arbeidet skal ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte og på andre måter.

Kommunestyret skal ha undervegsrapportering i hvert møte. Kommunereform med framdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte fram til endelig vedtak.

Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

Rådmannen har (jfr. kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet med tanke på fordeler og ulemper og konsekvenser ved følgende:

- a) Stå helt selvstendig
- b) Utvikle nye og sterkere regionalt samarbeid
- c) Sammenslåing med 1 eller flere kommuner i Vesterålen”

Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solid grunnlag. Rådmannen har et ansvar for at de ansatte blir informert, involvert og hørt.

Skissen til framdriftsplan oversendes utvalget for videre konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.

Kommunestyret skal i møtet 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid).

Iht vedtak i k-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om rådgivende folkeavstemning, og senest våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

### **Styringsgruppe:**

I tillegg til ordføreren består styringsgruppa av følgende:

Representant  
Ken Ivan Reinholdtsen  
Karianne B.Bråthen  
John Danielsen  
Theodor Lind  
Tore Christiansen  
Ellen B.Pedersen  
Jonny Rinde Johansen

Vararepresentant  
Jim Stian Karlsen  
Yngve Hansen  
Karin Nilsen  
Marte B.Karlsen  
Anne Linn Nygård  
Torill Karijord  
Vårinn Lassesen

I tillegg til dette har Styringsgruppa godkjent vedlagt framdriftsplan.

### **Miljø / Nærmiljø:**

Ingen konsekvenser

### **Folkehelse:**

Ingen konsekvenser

### **Økonomi:**

Ingen konsekvenser.

### **Vurdering:**

Rådmannen oppfatter kommunestyrets bestilling i KS-037/15 i retning av å utrede konsekvenser for alle sektorer i et langt perspektiv, ut fra at Øksnes også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune. Dette i tillegg til å utvikle nytt og sterkere regionalt samarbeid. Dette arbeidet er startet i administrasjonen.

Vedtak i KS-037/15 innebærer at store deler av vedtak i KS 016/15 er opphevet.

Når det gjelder den vedtatte folkeavstemning som skal finne sted våren 2016, så er det framkommet signal om at denne bør gjennomføres. Det bør da klargjøres hvilken problemstilling en ønsker svar på gjennom avstemningen.

Når det gjelder større grad av interkommunalt samarbeid, mener Rådmannen at de interkommunale utredninger som ble lagt til side sist vinter nå bør tas fram igjen og gjort til tema i tiden som kommer. Dette gjelder også i interkommunale kontakter.

Kommunen bør i den videre behandlingen også drøfte hvorvidt den valgte Styringsgruppa for Kommunereformen fortsatt bør bestå, eller om den bør byttes ut med Formannskapet – som da får en overordnet rolle i fortsettelsen.

### **Konklusjon:**

Ingen

Kommunestyret gjorde 15.12.2015 følgende vedtak

## KS-099/15 Vedtak:

1. Partssammensatt overtar funksjonen til den tidligere nedsatte styringsgruppa.
  2. I 2014 og tidlig 2015 ble det utredet mulig samarbeid innenfor en rekke fagfelt mellom to eller flere av kommunene i Vesterålen. Utredningene ble våren 2015 lagt til side i påvente av en avklaring vedrørende mulig sammenslåing av kommuner. Formannskapet ber om at innholdet i disse utredningene på egnet måte presenteres for kommunestyret.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen inviteres til å informere om status i arbeidet med kommunereformen.
  - På bakgrunn av statusoppdateringen tar kommunestyret stilling til hvordan folkeavstemmingen kan foretas på en tjenelig måte.

## Nye opplysninger

I Partssammensatt Utvalg (PU) den 12. januar 2016 ble saken drøftet, og det ble signalisert at eventuelle negative økonomiske konsekvenser for Øksnes kommune som følge av endringer i inntektssystemet, burde legges fram for ny politisk behandling.

Det ble derfor protokollert at PU ønsker at konsekvensene for Øksnes kommune ved nytt inntektssystem, samt folkeavstemning settes opp som drøftingssaker neste møte i PU.

Etter at departementet har lagt fram sitt forslag til nytt inntektssystem for Stortinget i desember 2015, har KS beregnet hvilke konsekvenser endringene vil få for hver kommune.

Det er to hovedforhold som slår inn ved det nye systemet;

1. Endring i kostnadsnøkklene
2. Nytt strukturkriterium med alt. avstand 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km.

Her vil Øksnes totalt komme negativt ut, uansett hvilken modell av det nye strukturkriteriet som velges.

**Endring i kostnadsnøkklene** er anslått å gi en reduksjon for Øksnes på kr. 433 per innbygger eller totalt 1,96 mill. kr. Denne endringen er sammensatt av flere faktorer, uten at en vet eksakt hvordan det slår ut på hver enkelt kostnadsnøkkel.

Endringer i kostnadsnøkklene som kan spille inn er:

- **Pleie og omsorg** der kriteriet "psykisk utviklingshemmede 16 år og over" vektet ned. Vi vet at Øksnes har en stor andel PU over 16 år, slik at her vil kommunen sannsynligvis tape. Det er imidlertid sagt at innslagspunktet vedr. ressurskrevende brukere vil bli redusert og noe kompensert gjennom dette, men hovedtyngden innenfor denne kategorien er ikke innenfor ordningen

med ressurskrevende brukere.

- **Barnehager** vil kriteriet "utdanning" bli tatt ut og erstattet med "antall heltidsansatte 20-44 år"- Det er uklart hvordan Øksnes vil komme ut her, men det antas at Øksnes kom negativt ut da utdanningskriteriet ble innført.

**Nytt strukturkriterium** vil slå ulikt ut alt etter hvilken modell som velges. Ved reiselengde 25,4 km vil Øksnes tape kr 731 per innbygger eller 3,33 mill. kr. Derimot vil Øksnes tjene på det hvis det velges avstand 16,5 eller 13,3 km; hhv kr. 125 og kr. 333 per innbygger (0,6 eller 1,5 mill. kr totalt)

Dette er utslag så langt jeg tolker forslaget og er i tråd med KS sine beregninger. Det er ikke sagt noe om overgangsordninger. Det har vært vanlig med innfasing over 5 år ved endringer av inntektssystemet.

Øksnes vil totalt sett tape på omlegging, uavhengig av hvilken reiseavstand som velges. Ved 25,4 blir tapet totalt 5,3 mill. kr. Ved 16,5 km blir det 1,4 mill. og 0,44 mill. ved 13,3 km reiseavstand. Se tabell nedenfor.

Kriterium	Avstand 13,3 km	Avstand 16,5 km	Avstand 25,4 km
Endret kostnadsnøkkel	Kr - 1.960.000	Kr - 1.960.000	Kr - 1.960.000
Strukturkriterium	Kr 1.518.000	Kr 571.000	Kr - 3.335.000
Samlet effekt i 3 alt.	Kr - 442.000	Kr - 1.389.000	Kr - 5.295.000

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstygndepunktet innen hver grunnkrets, på sammen måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. Det beregnes et befolkningstygndepunkt for hver krets, og innbyggernes reiseavstand for å nå 5000 innbyggere legges til grunn. Det korrigeres også for vei- og rutenett eller eventuelle fergestrekninger.

## Økonomi

Regjeringens forslag til endringer i det kommunale inntektssystemet vil bli behandlet i Stortinget i løpet av våren 2016.

Som det framgår av tabellen over, så vil Øksnes få et nedtrekk i inntektssystemet som avhenger av hvilket strukturkriterium som velges. Nedtrekket er fra kr 0,44 mill til kr 5,3 mill.

Fra tidligere kjenner vi at departementet har lagt til grunn at kommuner som eventuell inngår i en kommunesammenslutning vil få beholde disse midlene uavkortet i 15 år, med deretter en nedtrapping over 5 år.

## Vurdering.



Det er fortsatt noe usikkerhet knyttet til hvordan økonomien vil slå ut for Øksnes.

Dersom beste alternativ skulle være aktuelt, vil kommunen komme ut med en samlet reduksjon i størrelsesorden kr 0,44 mill

En slik utfordring vil ikke by på særlige utfordringer, og kan faktisk oppfattes som en videreføring av dagens nivå.

Imidlertid legger KS 25,4 km til grunn som grenseverdi for Øksnes.

Det vil i så fall bety et samlet nedtrekk for Øksnes i størrelsesorden kr 5,3 mill

Basistilskuddet er et likt kronebeløp for alle kommuner uavhengig av befolkningsgrunnlag, og er knyttet sammen med kommunens administrative kostnader. Det ligger derfor en føring i at administrasjonen eller strukturelle endringer vil måtte ta største delen av belastningen. Noe som vil være naturlig ettersom produksjonen til brukerne bør opprettholdes rundt dagens nivå.

Det vil være krevende å opprettholde dagens tjenester og saksbehandling mot brukerne og politisk nivå, dersom en større reduksjon i de administrative kostnader blir resultatet. Selv om en ser reduksjon i sammenheng med interne strukturelle endringer i tjenesteproduksjonen, vil dagens tjenester og saksbehandling bli redusert.

I en slik situasjon må kommunen ta stilling til hvorvidt en skal/kan øke inntektsiden, eller velger å redusere driften, eller en kombinasjon av disse.

En reduksjon sett i sammenheng med kommunens økonomiske stilling i form av høyt premieavvik og høy gjeld vil bli utfordrende, og vil kreve både politisk og administrativ involvering og innsats. I tillegg vil prosesser knyttet mot organisasjonene bli påkrevet.

Sett i sammenheng med kommunens stilling i dag, mener Rådmannen at man ikke kommer utenom interne strukturelle endringer.

Ettersom det nærmer seg fristen hvor kommunene skal gi sin innstilling til Departementet vedr. arbeidet med Kommunereformen, er det viktig at eventuelle endringsvedtak er presise og gode arbeidsgrunnlag for den videre behandling i administrasjonen.

## **Konklusjon:**

Styringsgruppa bør på det nåværende tidspunkt vurdere i hvilken grad den økonomiske svikt som framkommer gjennom forslag til nytt inntektssystemet, er av en slik karakter at forutsetningene for Kommunestyrets vedtak i KS-037/15 pkt 2 er endret i en slik grad at vedtaket bør revurderes.

Slik vurdering bør sees i sammenheng med forventet framtidig tjenesteproduksjon i Øksnes, og framtidig økonomiske rammer til å dekke den forventningen.

Styringsgruppa bør også vurdere nødvendigheten av å avholde en rådgivende folkeavstemning all den tid Kommunestyret allerede har konkludert i saken. Gitt at svaret blir at det skal holdes en folkeavstemning, bør styringsgruppa ta stilling til hvordan spørsmålsstillingen i en slik avstemning eventuelt skal innrettes.

<b>Vedlegg:</b>	<b>Dok.ID</b>
Fremdriftsplan	142102

**Saksfremlegg**

SAKSGANG		
Styre, utvalg, komité m.m.	Møtedato	Saksnr
Kommunestyret	23.04.2015	016/15
Formannskapet	23.04.2015	035/15

**PROSESS SAKSUTREDNING - KOMMUNEREFORM****Dokumenter i saken:**

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
2	I	22.10.2014	Senterpartiet v/Karin Nilsen m/flere	Krav om sak til behandling i kommunestyre vedrørende folkeavstemning om kommunesammenslåinga
3	I	08.12.2014	Øksnes Senterparti	Kommunesammenslåing - forslag fra Senterpartiet
4	I	20.02.2015	Sortland kommune	Invitasjon til felles politisk møte om kommunereformen
5	I	20.02.2015	Vesterålen Regionråd	Kommunestrukturutredning for Vesterålen
6	U	25.02.2015	Sortland kommune	Invitasjon til felles politisk møte om kommunereformen
7	U	18.03.2015	Sortland kommune v/Ordfører Grete Ellingsen	Ad felles politisk møte om kommunereformen

**Saksopplysninger:**

Som en del av grunnlaget for saken vises det til at AU i Regionrådet våren 2014 bestilte utredning fra konsulentselskapet BDO.

I tillegg ligger invitasjon fra KMD datert august 2014 om å delta i reformprosess.

Her nevnes det: *"Det er viktig nå at alle kommuner setter i gang med prosesser i tråd med det et bredt stortingsflertall tydelig har uttrykt forventninger om."*

Kommunestyret behandlet saken den 16. desember 2014 og fattet følgende vedtak:

#### **KS-076/14 VEDTAK:**

- Kommunestyre ser positivt på innhenting av nødvendig informasjon og analyser knyttet til spørsmålet om reformprosessen som er iverksatt av KMD.
- Kommunestyret ber Rådmannen legge relevant informasjon tilgjengelig for politisk behandling og publikum.
- Kommunestyre ber Ordfører bidra til at det blir gjennomført lokale høringer i form av folkemøter for å innhente innbyggernes synspunkt knyttet til eventuelle grenseendringer.
- Kommunestyret ber Rådmannen ivareta kontakten med Fylkesmannen underveis i prosessen.
- Øksnes kommunestyre skal tidligst våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.
- Øksnes kommunestyre skal ha seg forelagt en egen sak om folkeavstemming om kommunesammenslåing etter at følgende er gjennomført:
  - Fordeler og ulemper er kartlagt
  - Innbyggerne er hørt og informert
  - Innbyggerundersøkelse er gjennomført
  - Stortinget har gjort vedtak om kommunenes framtidige oppgaver og ansvar

#### **Ansvarsfordeling i Øksnes. Ordfører og Rådmann**

Ihht vedtak har Ordfører mandat i forhold til innbyggerne gjennom folkemøter og folkeavstemning, og Rådmannen har forankret sitt mandat knyttet til saksutredning både for politisk nivå men skal også ivareta kontakten med de ansatte, publikum og Fylkesmannen.

#### **Stortingets forutsetning**

Stortinget legger opp til to prosesser som kan velges:  
Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015; kongelig resolusjon  
Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017.

Øksnes kommune rekker ikke å få saken ferdig utredet slik at alternativ 1 kan velges. Det betyr at alternativ 2 er det reelle alternativ for Øksnes med eget kommunestyrevedtak våren 2016.

#### **Oppgavefordeling**

Ekspertutvalget peker på ti kriterier for kommunene som alle kommunene må vurdere.

1 Tilstrekkelig kapasitet

6 Valgfrihet

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 2 Relevant kompetanse         | 7 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder |
| 3 Tilstrekkelig distanse      | 8 Høy politisk deltakelse                |
| 4 Effektivtjenesterproduksjon | 9 Lokal politisk styring                 |
| 5 Økonomisk soliditet         | 10 Lokal identitet.                      |

Kriterier for staten nevnes samtidig til å være: bred oppgavefordeling og rammeoverføring.

Kommuner med minst 15.000 - 20.000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for de oppgavene nevnt fra Regjeringen.

Fredag den 20. mars la Regjeringa fram sin Stortingsmelding nr 14 hvor de skisserer nye oppgaver som kan overføres til fremtidens kommuner. Disse kan oppsummeres slik:

### **Arb. og sosialdep.** **Arbeidsrettede tiltak**

Dep vurderer at arbeidsforberedende trening bør være et statlig ansvar.

VTA og VTO

(Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA) og varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTO)).

Her vurderer dep at ansvaret for finanseringen og forvaltningen utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

### **Hjelpemidler**

Dep foreslår at ansvar for basishjelpemidler kan overføres til større kommuner. (dvs. ikke høreapp, førerhund, tilpasningskurs for personer med sansetap, osv)

Arbeids- og utdanningsreiser

Dep. foreslår at ordningen kan overføres fra NAV til større kommuner.

### **Helse- og omsorgsdep.** **Tannhelsetjenesten**

Dep foreslår at allmenntannhelsetjenesten, spesialisttannhelsetjenesten og fylkeskommunenes

ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til større og mer robuste kommuner. Det skal utredes nærmere hvordan og når implementeringen skal skje.

### **Habilitering og rehabilitering**

Dep foreslår at større kommuner kan få et større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver og form skal utredes videre.

## **Psykisk helse - distrikpsykiatriske sentre (DPS).**

Dep foreslår å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med et slikt forsøk skal være å utrede hvorvidt tjenestene vil bli bedre for brukerne. DPS er og vil være en spesialisthelsetjeneste.

## **Justisdep.**

### **Notarius publicus`vigsler og notarialbekreftelser**

Mange har allerede denne kompetanse, blant annet domstolene. Det taler for at domstolenes vigselsmyndighet kan overføres til kommunene og betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi allerede har i dag. Kommunene kan også gis notarialmyndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi, i tillegg til de andre notarius publicusmyndighetene.

## **Klima- og miljødep**

### **Klima- og miljøforvaltning**

Dep foreslår at fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utberedelse, kan overføres til kommuner.

## **Forurensning**

Dep foreslår at myndighet til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

## **Kommunal- og moderniseringsdep**

### **Boligsosialt område**

En overføring til kommunen krever en lovendring og prioritering fra kommunene. Dep vil foreslå endringer i eksisterende regelverk som slår fast at det skal være en kommunal oppgave å gi hjelp til boligetablering og boligtilpassning.

## **Kulturdep**

### **Idrettesfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg.**

Dep foreslår at dette kan overføres til kommunene.

## **Tilskudd til frivillighetssentraler**

Dep vurderer at dette er så utbredt at det vil være hensiktsmessig å overføre det til kommunene.

## **Kunnskapsdep**

### **Videregående opplæring**

Ekspertutvalget vurderer at kommuner med minst 100.000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring. Det kan opplyses at det i dag er fylkeskommuner med færre innbyggere enn 100.000.

Dep mener at ansvaret for videregående opplæring ikke kan overføres til kommunene generelt. Overføring av ansvaret til en stor kommune må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det vil utredes nærmere i etterkant av Stortingets behandling av meldingen.

## **Skoleskyss**

Dep mener ansvaret for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Dette skal utredes nærmere.

## **Landbruks- og matdep**

### **Utvalgte kulturlandskap i jordbruket**

Dette er et felt som kun omfatter 22 områder, og flere av områdene omfatter flere kommuner. Med større og mer robuste kommuner vil det være enklere for kommunene å ivareta oppgavene som følger ordningen, og å sikre nødvendig kompetanse.

### **Tilskudd til verdensarvområdene**

Ordningen berører et fåtall kommuner i tre fylker og går på tvers av kommunegrenser. Faren for å skape et økt byråkrati er derfor tilstede. Men dep mener at med større kommuner vil det imidlertid være enklere for en kommune å ivareta oppgavene, og foreslår at oppgaven kan overføres til kommunene.

### **Nærings- og miljøtiltak i skogbruket**

Dep foreslår at forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres til kommunene, men med større kommuner ligger det bedre til rette for slik overføring.

### **Tilskudd til tiltak i beiteområder**

Med større kommuner og generelt bedre landbruksfaglig kompetanse foreslår dep at forvaltningsansvaret for ordningen kan overføres til kommunene.

## **Samferdselsdep**

### **Kollektivtransport**

Overføring av ansvar for fylkesveier skal vurderes i prosessen fram mot neste nasjonale transportplan.

### **Lokal nærings- og samfunnsutvikling**

Departementet mener at større kommuner vil kunne ha et annet utgangspunkt for innsats rettet mot lokal nærings- og samfunnsutvikling. Ekspertutvalget anbefaler videre utredning av en modell for større grad av desentralisering til lokalt nivå. Dep signaliserer at slik utredning vil danne grunnlag for å vurdere det videre behovet, som legges fram våren 2017.

De ulike departementene er i varierende grad tydelige på om hvorvidt størrelsen på kommunene som skal overta de ulike oppgavene vil være avgjørende for om de faktisk får overført oppgavene.

### **Generalistkommune.**

Oppgavefordelinga fra Regjeringa slår fast at generalistkommuneprinsippet står fast med noen mindre tilpasninger. Det betyr at alle kommuner – uavhengig av innbyggertall, geografi og bosettingsstruktur og lignende skal imøtekomme de samme krav til tjenester, planleggings- og utviklingsoppgaver, oppgaver som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovverket gir de samme rammene for organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll.

Videre peker meldinga på at en enhetlig oppgavefordeling slik vi kjenner den i dag, bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet.

Alternativet til generalistkommuneprinsippet er et oppgavedifferensiert system hvor staten fastsetter et differensiert system mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. Meldinga peker på at begrensninger hos små kommuner kan være et hinder for oppgaver som åpenbart kan løses av store kommuner, men til tross for fordeler og ulemper ved systemet vil Regjeringen fortsatt satse på generalistkommuneprinsippet som hovedmodell, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner.

Imidlertid peker departementet på to forutsetninger for å overføre oppgaver til kommunene.

For det første må kommunen være i stand til å løse oppgaven på en god måte, herunder ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografiske funksjonelle områder.

For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i denne sammenheng.

### **Velferdsproduksjon**

Rådmannen legger til grunn at forventningene fra befolkningen i Øksnes til fremtidens velferdsproduksjon lokalt, er at de skal både utvikles og utvides. Dette er en forventning som Rådmannen allerede mener reflekteres i stadig sterkere krav og forventninger til vår produksjon.

Også gjennom departementets melding ligger en del forventninger rettet mot kommunen, som vil bli oppfulgt av rammefinansiering og et mer effektivt tilsynsregime.

Framtidig kommunestruktur vil til en viss grad avgjøre hvilke oppgaver kommunen vil få.

I Stortinget er det bred enighet om dette. I sammenheng med et kommende nytt inntektssystem for kommunene, vil dette være avgjørende hvorvidt kommunen vil bli i stand til å ivareta og levere en velferdsproduksjon som dekker befolkningens forventninger. Løsningene vil bero på i hvilken grad vi blir i stand til å finne gode og bærekraftige løsninger som ivaretar disse forventninger.



## **BDO Rapporten**

Rapporten fra BDO nevner bl.a. følgende beslutninger som må fattes frem til et endelig vedtak om kommunesammenslåing:

1. Vedtak om hvilken prosess som kommunene ønsker å ha.
2. Vedtak om hvilke alternativer som skal utredes videre.
3. Drøftelser av utfordringstemaer som har betydning for endelig beslutning om sammenslåing eller ikke og utforming av intensjonsavtalen.
4. Vedtak om intensjonsavtale.
5. Endelig vedtak

Vi ser av dette at Øksnes Kommune nå befinner seg i startfasen. Det betyr at vi har behov for den tiden som ligger foran oss fram til juni 2016.

I tillegg til å ha en god framdriftsplan vil også god kommunikasjon knyttet til prosessene være et viktig kriterie for å oppnå en god behandling.

BDO rapporten løfter fram flere forhold som vesentlig for å få gjennomført gode prosesser i arbeidet. En kommunal organisasjon er i seg selv mer eller mindre i stadig endring. Det betyr at organisasjonen besitter relativt mye erfaring som kan være verdifulle å ta med videre. Erfaringer fra andre sammenslutninger viser i tillegg at ansatte i sitt daglige virke ute i tjenesteproduksjonen berøres i mindre grad av en kommunesammenslutning. Det betyr ikke at disse ikke skal involveres og bli hørt, men det er viktig at man skiller det mer vesentlige fra det mindre vesentlige i det kommende arbeid. En feilvurdering i denne sammenheng kan føre debatten i ubalanse og skape unødig uro i prosessene.

De som blir berørt i størst grad er det politiske miljø og den øverste administrative ledelse med sine støttefunksjoner. Det er her det vil bli viktig å drøfte seg fram til løsninger som kan være bærekraftige inn i en ny organisering.

Et annet moment som bør vurderes underveis er hvorvidt en av Rådmennene skal være selvskrevet for oppgaven som Rådmann i den eventuelle nye kommunen. I sammenheng med dette bør det derfor vurderes om en utlysning blant de aktuelle rådmenn er en løsning, eller om en Rådmann utenfra som ikke er påvirket av kommunetilhørighet skal tilsettes.

## **Utredningsgruppe og organisering**

I henhold til det mandat Kommunestyret har gitt, vil Rådmannen organisere arbeidet på en måte som inkluderer alle de involverte parter lokalt, regionalt og sentralt.

Rådmannens Strategiske ledergruppe er Rådmannens utredningsgruppe og vil kunne holde kontakt med organisasjonen på en god og effektiv måte, og samtidig bringe inn innspill fra organisasjonen.

Forhandlingsutvalget er styringsgruppe. Formannskapet orienteres i hvert møte, og kan komme med korrigerende innspill.

Ordfører vil – sammen med Rådmannen – bidra til å arrangere folkemøter og folkeavstemning.

Rådmannen holder kontakten med Fylkesmannen.

#### **Miljø / Nærmiljø:**

Saken har ingen direkte miljømessig innvirkning.

#### **Folkehelse:**

Saken har ingen direkte sammenheng med folkehelse.

#### **Økonomi:**

Det er i 2015 ikke budsjettet med noen form for økonomiske konsekvenser som følge av denne prosessen, men departementet har signalisert at hver kommune skal motta kr 100.000 som skal bidra til kontakt med befolkningen.

Utover en del reisevirksomhet forventes det ikke å belaste de kommunale budsjetter ytterligere.

## Framdriftsplan:

Aktivitet		Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun
	Planprogram for Øksnes	X														
	Etablering av utredningsgruppe	X														
	<b>Saksutredning:</b>															
1	Egen Komune	X	X	X	X	X	X	X	X							
2	Kommunikasjons strategi	X														
3	Målsettinger	X	X													
	<b>Avklaring Regionalt:</b>															
4	Skisse til styringsmodell	X														
5	Politisk organisering og deltakelse		X													
6	Administrativ organisering		X													
7	Servicenivå på tjenester		X													
8	Gebyrregulativ			X												
9	Avklare deltakelse			X												
10	Eiendomsskatt						X									
11	Lokalisere fellesfunksjoner							X								
12	Kommunevåpen							X								
13	Kommunesenter								X							
14																
15																
16	Utarbeide forslag til intensjonsavtale										X					
	Offentlig høring:															
	..... folkemøter		X	X				X								
	..... ungdomsinnvolvering		X	X				X								
	Folkeavstemning												X			
	Beh. av merknader og slutføring									X	X	X	X	X	X	
	Politisk sluttbehandling															X

## Vurdering:

Det er et omfattende arbeid som må igangsettes for å kunne gjøre en forsvarlig saksbehandling i denne saken. Fylkesmannen i Nordland påpekte 20. februar at Vesterålen er en av de regionene i Nordland oms har lengst vei igjen i prosessen.

Dersom Øksnes kommune ikke ønsker å vurdere mulighetene og ulempene ved en sammenslåing med andre kommuner i Vesterålen, anbefaler Rådmannen at man ikke går inn i planprosessen som er foreslått.

Ved å gå inn i prosessen, igangsetter man et større arbeid som vil påvirke organisasjonen med hensyn til kapasitet.

Tilsvarende planprogram må vedtas i de kommunene som skal delta i fellesutredningen. Rådmennene i regionen har allerede pratet saman om prosessenene, og er forberedt på

å auke møtehyppigheten. Dette forutsetter at man har den nødvendige politiske forankring i den enkelte kommune.

Det er viktig at Øksnes kommune ved Kommunestyret tar stilling til en framdriftsplan, organisering av arbeidet slik at arbeidet kan starte. Framdriftsplan og organisering på Rådmannsnivå kan bli noe justert etter koordinering med de andre kommunene.

For å sikre en god innbyggerinvolvering, er det viktig at det allerede nå etableres en god kommunikasjons strategi. Denne må beskrive i detalj hvordan og når innbyggeren skal informeres og involveres.

### **Konklusjon:**

KMD har invitert alle kommunene i Norge til en "nabopratt" hvor hensikten er å analysere hvorvidt kommunen anser seg som i stand til å ivareta innbyggernes forventninger til fremtidige tjenester alene, eller om en sammenslutning kan være fordelaktig for å imøtekomme framtidens krav.

Et slikt arbeid er krevende og vil ta tid. For å kunne gi tilstrekkelig svar til Stortinget, er det viktig at arbeidet i kommunene er avsluttet våren 2016.

Det er av den grunn viktig at arbeidet nå blir igangsatt i Øksnes kommune.

## Forslag til vedtak:

1. Det nedsettes et forhandlingsutvalg bestående av Ordfører, 2 fra opposisjonen og 2 fra posisjonen. Rådmann er sekretær for gruppen.
2. I prosessen/forhandlinger legges følgende prinsipper til grunn:
  - a. Ivaretagelse av likeverdighet mellom kommunene.
  - b. Ivaretagelse av kulturforståelse og utvikling (organisasjonskultur og by/bygdekultur)
  - c. Ivaretagelse av demokrati,
  - d. Ivaretagelse av kommunale tjenester og service til innbyggerne lokalt
  - e. Ivaretagelse av arbeidstageres rettigheter
  - f. Fremforhandle prinsipper for fremtidige planer og gebyrsatser
  - g. Gjeldende planverk og gebyrsatser i kommunene skal gjelde inntil nytt felles planverk og gebyrsatser er vedtatt
3. Forhandlingsutvalget gis med utgangspunkt i pkt. 2 i mandat til å;
  - a. Utrede på overordnet nivå, kortfattet kunnskapsinnhenting (faktagrunnlag), utfordringer, muligheter, strukturelle og kulturelle alternative løsninger ved å slå sammen Hadsel, Sortland, Øksnes, Bø, Andøy og Lødingen.
  - b. Utrede samhandlingsregler og overgangsordninger.
4. Rådmannen utarbeider faktagrunnlag i samarbeid med rådmennene i de øvrige kommunene som bygger videre på BDO rapporten. Grunnlaget skal sammenstille kommunene på tjenesteproduksjon m.m.
5. Ordfører organiserer folkemøte ihht framdriftsplan for å orientere innbyggere om prosessen, samt innhente innbyggernes forventninger til framtidige kommunale tjenester.
6. Skisse til framdriftsplan tas til orientering og sendes over til Formannskap for konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.
7. Planutvalget og kommunestyret skal bli løpende orientert om prosessen.
8. Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

<b>Vedlegg:</b>	<b>Dok.ID</b>
BDO Advisory - Rapport 19 februar 2015 (L)(4052)	126976

## **23.04.2015 FORMANNSKAPET**

### **Forslag fra ØTL v/Jørn Martinussen:**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet .  
Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solidt grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende:

1. Det nedsettes en kommunestyrekomite bestående av Ordfører, 2 fra opposisjonen og 2 fra posisjonen. Rådmannen er sekretær for gruppen.
2. Ordfører organiserer et folkemøte før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen, samt innhente innbyggernes forventninger til framtidige kommunale tjenester og synspunkter for øvrig.
3. Komiteen skal i det videre arbeid også ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte, og utarbeide en skisse som skal danne grunnlag for mulige fremtidige forhandlinger med en eller flere kommuner. Komiteen skal se til følgende prinsipper følges:
  - Ivaretagelse av likeverdighet mellom kommunene
  - Ivaretagelse av kulturforståelse og utvikling (organisasjonskultur og by-/bygdekultur)
  - Ivaretagelse av demokrati
  - Ivaretagelse av kommunale tjenester og service til innbyggerne lokalt
  - Ivaretagelse av arbeidstakers rettigheter
  - Prinsipper for fremtidige planer og gebyrsatser

Komiteen har mandat til å:

- Utrede på overordnet nivå, kortfattet kunnskapsinnhenting (fakta grunnlag), utfordringer, muligheter, strukturelle og demokratiske løsninger ved:
    - Å bestå som selvstendig kommune
    - Større grad av interkommunalt samarbeid
    - Eller ved å slå sammen en eller flere av følgende kommuner; Hadsel, Sortland, Øksnes, Bø, Andøy og Lødingen.
4. Rådmannen utarbeider fakta grunnlag som bygger videre på BDO rapporten. Grunnlaget skal sammenstille kommunene på tjenesteproduksjon m.v.
  5. Rådmannen har (jfr. Kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet. Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solidt grunnlag.
  6. Kommunestyret treffer endelig beslutning om veien videre i kommunestyremøtet 25.august d.å.
  7. Skissen til framdriftsplan sendes over til formannskap for konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.
  8. Kommunestyret skal ha underveis rapportering i hvert møte. Kommunereform med fremdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte frem til endelig vedtak
  9. Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi
  10. I hh.t.vedtaket i K-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om folkeavstemning, og tidligst våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

### **Forslag fra AP v/Karianne B.Bråthen:**

Øksnes Arbeiderparti ønsker at våre demokratiske prinsipper om aktiv innflytelse og medbestemmelse skal være gjeldende når kommunen står overfor viktige beslutninger. Det på vurdere om kommunen vår skal forbli selvstendig eller slås sammen med andre vil vi at innbyggerne/folket skal få ta del i.

Øksnes arbeiderparti vil med denne begrunnelse legge fram følgende forslag til politisk behandling:

1. Øksnes kommune inviterer innbyggerne, lag og foreninger, næringsliv og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid.
2. Det nedsettes Demokratiutvalg for Øksnes som skal ta ansvar for prosessen og invitere til folkemøter og debatt i sosiale media. Hensikten er å få fram innbyggernes mening om framtiden til Øksnes kommune.
3. Demokratiutvalg for Øksnes skal bestå av en representant fra hvert av partiene, Ordfører leder arbeidet og representerer den partigruppe denne kommer fra. For øvrig oppnevner partiene sine representanter som formelt velges av kommunestyret.  
Rådmannen stiller sekretærhjelp til rådighet.
4. Reaksjoner og uttalelser fra innbyggerne sammenfattes av Demokratiutvalget og framlegges for formannskapet som grunnlag for videre politisk behandling.
5. Øksnes kommunestyre inviteres i egen sak til å vedta folkeavstemning over spørsmålet om sammenslåing av Øksnes med andre kommuner. Saken fremlegges til behandling slik at folkeavstemning kan avholdes høsten 2015 eller tidlig våren 2016.

### **Forslag fra KrF, AP,H og ØTL v/Tore Christiansen:**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet. Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende.

Øksnes kommune inviterer innbyggere, lag og foreninger, næringsliv og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid.

Det videre arbeidet ledes av et utvalg bestående av formannskapet supplert med de partier som ikke er representert i formannskapet. Et hovedmål for arbeidet er å få fram innbyggernes forventninger til framtidig tjenestetilbud i Øksnes og innbyggernes forventninger med tanke på hva som bør være avklart før innbyggere inviteres til å ta stilling til eventuell kommunesammenslåing i en folkeavstemning.

Øksnes kommune tar i bruk ulike verktøy for å innhente innbyggernes synspunkter, og det videre arbeidet skal ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte og på andre måter. Ordfører organiserer (i samarbeid med det ovenfor nevnte utvalget) et eller flere folkemøter før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen og å innhente innbyggernes synspunkter og forventninger jfr avsnittet over.

Kommunestyret skal ha undervegsrapportering i hvert møte. Kommunereform med framdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte fram til endelig vedtak.

Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

Rådmannen har (jfr. kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet. Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solid grunnlag.

Skissen til framdriftsplan oversendes utvalget for videre konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.

Kommunestyret skal i møtet 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid).

Iht vedtak i k-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om folkeavstemning, og tidligst våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

#### **Forslag fra H v/Jonny R.Johansen:**

Før kommunestyrets representanter kan oppfatte et resultat fra folkeavstemning som et klart råd, må følgende være oppfylt:

1. Det må være minimum 75% valgdeltakelse
2. Det bør være minimum 60% flertall for ja eller nei

#### **Forslag fra John Danielsen og Ken Ivan Reinholdtsen:**

Formannskapet vedtar at folket i Øksnes kommune skal høres gjennom en folkeavstemning som avholdes i forbindelse med kommunevalget høsten 2015. Resultatet av folkeavstemningen skal være avgjørende for om kommunen skal gå videre i en videre prosess for en eventuell sammenslåing med andre kommuner. Med resultat menes flertallets røst i en folkeavstemning (over 50%)

I forkant av folkeavstemningen avholdes folkemøter der all relevant informasjon/rapporter fremlegges (nøytralt informasjonsmateriell)  
Videre utarbeides og foretas en innbyggerundersøkelse i løpet av sommeren 2015 (i forkant av folkeavstemning)

#### **Forslag fra Jørn Martinussen, Olav Lind, Karianne Bråthen, Johnny Rinde Johansen og Tore Christiansen**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet. Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende.

Øksnes kommune inviterer innbyggere, lag og foreninger, næringsliv, ungdomsråd, elderråd og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid., gjennom temamøter og folkemøter.



Det nedsettes en politisk styringsgruppe for kommunereformarbeidet bestående av en representant utpekt av hvert parti, med personlig vara. Et hovedmål for arbeidet er å få fram innbyggernes forventninger til framtidig tjenestetilbud i Øksnes og innbyggernes forventninger med tanke på hva som bør være avklart før innbyggere inviteres til å ta stilling til eventuell kommunesammenslåing i en folkeavstemning.

Ordfører organiserer i samarbeid med styringsgruppa for kommune-reformarbeidet et eller flere folkemøter før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen og å innhente innbyggernes synspunkter og forventninger jfr avsnittet over.

Øksnes kommune tar i bruk ulike verktøy, eksempelvis innbyggerundersøkelser, for å innhente innbyggernes synspunkter, og det videre arbeidet skal ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte og på andre måter.

Kommunestyret skal ha undervegsrapportering i hvert møte. Kommunereform med framdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte fram til endelig vedtak.

Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

Rådmannen har (jfr. kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet. Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solid grunnlag. Rådmannen har et ansvar for at de ansatte blir informert, involvert og hørt.

Skissen til framdriftsplan oversendes utvalget for videre konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.

Kommunestyret skal i møtet 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid).

Iht vedtak i k-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om rådgivende folkeavstemning, og senest våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

### **Votering (positiv votering)'**

Først stemt over rådmannens innstilling – innstillingen falt – Enst.

Det ble stemt over forslag fra John Danielsen og Ken Ivan Reinholdtsen – forslaget falt med 5-2 st.

Fellesforslaget vedtas 5-2

Tilleggsforslaget fra H v/Jonny R.Johansen falt med 6 mot 1 st.

**FS-035/15 VEDTAK:**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet. Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende.

Øksnes kommune inviterer innbyggere, lag og foreninger, næringsliv, ungdomsråd, eldreråd og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid., gjennom temamøter og folkemøter.

Det nedsettes en politisk styringsgruppe for kommunereformarbeidet bestående av en representant utpekt av hvert parti, med personlig vara. Et hovedmål for arbeidet er å få fram innbyggernes forventninger til framtidig tjenestetilbud i Øksnes og innbyggernes forventninger med tanke på hva som bør være avklart før innbyggere inviteres til å ta stilling til eventuell kommunesammenslåing i en folkeavstemning.

Ordfører organiserer i samarbeid med styringsgruppa for kommune-reformarbeidet et eller flere folkemøter før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen og å innhente innbyggernes synspunkter og forventninger jfr avsnittet over.

Øksnes kommune tar i bruk ulike verktøy, eksempelvis innbyggerundersøkelser, for å innhente innbyggernes synspunkter, og det videre arbeidet skal ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte og på andre måter.

Kommunestyret skal ha undervegsrapportering i hvert møte. Kommunereform med framdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte fram til endelig vedtak.

Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

Rådmannen har (jfr. kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet. Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solid grunnlag. Rådmannen har et ansvar for at de ansatte blir informert, involvert og hørt.

Skissen til framdriftsplan oversendes utvalget for videre konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.

Kommunestyret skal i møtet 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid).

Iht vedtak i k-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om rådgivende folkeavstemning, og senest våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

.....

## **23.04.2015 KOMMUNESTYRET**

Tilleggsforslag fra AP v/Karianne B.Bråthen:  
Avsnitt 3: "Tillitsvalgte med i styringsgruppa"

Avsnitt 8: "..... forsvarlig utredet med tanke på fordeler og ulemper og konsekvenser ved følgende:

- a) Stå helt selvstendig
- b) Utvikle nye og sterkere regionalt samarbeid
- c) sammenslåing med 1 eller flere kommuner i Vesterålen"

### **Forslag fra SP, FrP og John Danielsen:**

Kommunestyret vedtar at folket i Øksnes kommune skal høres gjennom en folkeavstemning som avholdes i forbindelse med kommunevalget høsten 2015. Resultatet av folkeavstemningen skal være avgjørende for om kommunen skal gå videre i en videre prosess for en eventuell sammenslåing med andre kommuner. Med resultat menes flertallets røst i en folkeavstemning (over 50%)

I forkant av folkeavstemningen avholdes folkemøter der all relevant informasjon/rapporter fremlegges (nøytralt informasjonsmateriell)  
Videre utarbeides og foretas en innbyggerundersøkelse i løpet av sommeren 2015 (i forkant av folkeavstemning)  
Som styringsgruppe utpeker hvert parti/liste en representant som har som mandat å ivareta en god og objektiv prosess

### **Forslag fra H v/Jonny Rinde Johansen:**

Før kommunestyrets representanter kan oppfatte et resultat må følgende være oppfylt:

1. Det bør være minimum 75% valgdeltakelse
2. Det må være minimum 60% flertall for ja eller nei

Tore Christiansen : Presisering (til formannskapetets innstilling) – 3.avsnitt: .....  
**rådgivende** folkeavstemning

Forslag fra de forskjellige partiene – til 3.avsnitt – styringsgruppe:

<b>Representant</b>	<b>Personlig vara</b>
<b>Frp:</b> Ken Ivan Reinholdtsen	Jim Stian Karlsen
<b>AP</b> Karianne B.Bråthen	Yngve Hansen
<b>SP</b> John Danielsen	Karin Nilsen
<b>ØTL</b> Theodor Lind	Marte B.Karlsen
<b>KrF</b> Tore Christiansen	Anne Linn Nygård
<b>SV</b> Ellen B.Pedersen	Torill Karijord

**Høyre**

Votering:

Forslag fra SP,FrP og John Danielsen falt med 16 mot 4 st.

Det ble deretter stemt over formannskapets innstilling – denne vedtas med 16 mot 4 st.

Det ble stemt over tilleggsforslag fra AP – 3. og 8. avsnitt – dette vedtas – Enst.

Tilleggsforslag fra Høyre falt med 18 mot 2 st.

Presiseringen fra Tore Christiansen til formannskapets innstilling 3.avsn. vedtas med 16 mot 4 st.

Det fremsatte forslag når det gjelder styringsgruppe vedtas – Enst.

**KS-016/15 VEDTAK:**

Øksnes kommune skal ha en åpen og demokratisk prosess i det videre arbeidet. Øksnes kommune skal fatte sin beslutning på et solid grunnlag, der lokale og regionale behov skal være avgjørende.

Øksnes kommune inviterer innbyggere, lag og foreninger, næringsliv, ungdomsråd, eldreråd og øvrige aktører til engasjement og debatt i Øksnes om vår felles framtid., gjennom temamøter og folkemøter.

Det nedsettes en politisk styringsgruppe for kommunereformarbeidet bestående av en representant utpekt av hvert parti, med personlig vara samt tillitsvalgte.. Et hovedmål for arbeidet er å få fram innbyggernes forventninger til framtidig tjenestetilbud i Øksnes og innbyggernes forventninger med tanke på hva som bør være avklart før innbyggere inviteres til å ta stilling til eventuell kommunesammenslåing i en rådgivende folkeavstemning.

Ordfører organiserer i samarbeid med styringsgruppa for kommune-reformarbeidet et eller flere folkemøter før sommeren for å orientere innbyggerne om prosessen og å innhente innbyggernes synspunkter og forventninger jfr avsnittet over.

Øksnes kommune tar i bruk ulike verktøy, eksempelvis innbyggerundersøkelser, for å innhente innbyggernes synspunkter, og det videre arbeidet skal ta hensyn til innspill framkommet i folkemøte og på andre måter.

Kommunestyret skal ha undervegsrapportering i hvert møte. Kommunereform med framdrift og aktiviteter skal være sak i hvert eneste formannskapsmøte fram til endelig vedtak.

Rådmannen utarbeider en kommunikasjonsstrategi.

Rådmannen har (jfr. kommunelov § 23) ansvar for at sak om kommunereform blir forsvarlig utredet med tanke på fordeler og ulemper og konsekvenser ved følgende:

- a) Stå helt selvstendig
- b) Utvikle nye og sterkere regionalt samarbeid
- c) Sammenslåing med 1 eller flere kommuner i Vesterålen”

Rådmannen skal også se til at tiltak blir gjennomført for å ha tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak på et solid grunnlag. Rådmannen har et ansvar for at de ansatte blir informert, involvert og hørt.

Skissen til framdriftsplan oversendes utvalget for videre konkretisering. Framdriftsplan kan endres underveis.

Kommunestyret skal i møtet 25. august få seg forelagt en sak om hvem Øksnes kommune eventuelt skal ha samtaler med om mulighetene for sammenslåing (eller utvidet samarbeid).

Iht vedtak i k-sak 76/14 skal kommunestyret ha seg forelagt en egen sak om rådgivende folkeavstemning, og senest våren 2016 ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing.

**Styringsgruppe:**

I tillegg til ordføreren består styringsgruppa av følgende:

Representant	Vararepresentant
Ken Ivan Reinholdtsen	Jim Stian Karlsen
Karianne B.Bråthen	Yngve Hansen
John Danielsen	Karin Nilsen
Theodor Lind	Marte B.Karlsen
Tore Christiansen	Anne Linn Nygård
Ellen B.Pedersen	Torill Karijord
Jonny Rinde Johansen	Vårinn Lassesen

.....