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 fokuserer 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 omhandlet 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 scenarioer 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 Scheikomitéens 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 forholdvis 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 ytterliggere 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):

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

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

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

4.5.2. Anbefalinger fra ekspertutvalget

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

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

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

2. *Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder*

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

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

Utvalgets totale vurdering er at større kommuner vil kunne styrke lokaldemokratiet. Dette er derimot betinget av at måten lokaldemokratiet fungerer på, endres. Herunder vektlegges det mindre statlig detaljstyring og i større grad juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget legger derimot ikke skjul på at ulike indikatorer innenfor området «lokaldemokrati» peker i ulik retning. Innbyggere i små kommuner har blant annet tettere kontakt med den kommunale politiske ledelsen, og har følgelig større tillit til lokalpolitikerne 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

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

Valgloven

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

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

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

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

Eksplosjonsvernloven

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

Barnevernloven

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

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

Opplæringslova

Etter lovens § 8-1 kan flere kommuner avtale overføring av områder til skoler i nabokommunen. Man må da gi likelydende forskrift om hvilket område som sokner til skolen. Ordningen skal baseres på en skriftlig samarbeidsavtale, som skal regulere bl.a. økonomi og regler for uttreden og avvikling. Nødvendige endringer ved kommuneregulering 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 utskriving 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 («abonnentene») 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. Forurensingsloven § 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[1]. 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[14] av deponier som er eid av kommunen, interkommunalt avfallsselskap hvor kommunen er medlem, eller organisert som et kommunalt foretak. Ifølge avfallsforskriften § 9-10 er det et krav om at deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen og avfallsforskriften § 9-15, herunder avslutnings- og etterdriftsprosedyren, kan oppfylles i en periode på minimum 30 år. Det vises i denne forbindelse til *Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier* (TA-2150) fra Miljødirektoratet. Kommunens kostnader i denne forbindelse er kostnader forbundet med avfallssektoren, jf. forurensningsloven § 34, og skal dermed dekkes over

[1] http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M258/M258.pdf

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

4.8.5. Særskilt om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse

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

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

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

Individuell og kollektiv avtale

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

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

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

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

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

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

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

Informasjon og drøfting

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

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

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

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

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

Det uttales videre i rundskrivet:

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

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

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

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

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

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

En normal prosess ved virksomhetsoverdragelser vil være:

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

Kompleksiteten i saker ved kommunesammenslåing vil innebære flere møter og hvor også partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 25 vil være en sentral arena. Ellers vil fellesnemnda også måtte vurdere spørsmål om ny organisering av de ansatte og ivaretakelse 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.

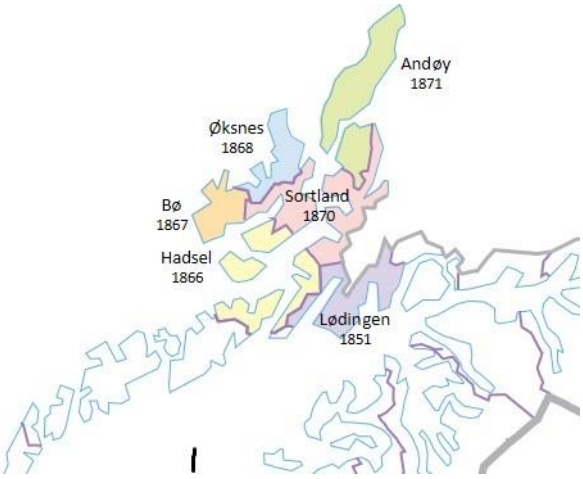
Samtykke bør fås skriftlig fra de(n) person(er) som har myndighet til å representere avtaleparten utad. F.eks. der avtaleparten er et aksjeselskap, vil myndighet til godkjennelse av at avtalen transporteres til en ny, sammenslått kommune normalt ligge innenfor dette selskapets «daglige ledelse». I disse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

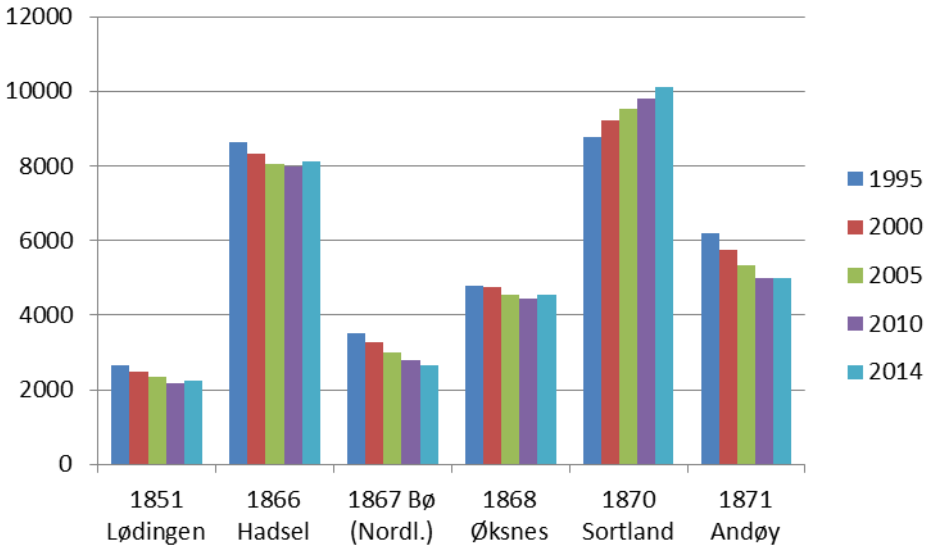
5. Kommunestruktur Vesterålen

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

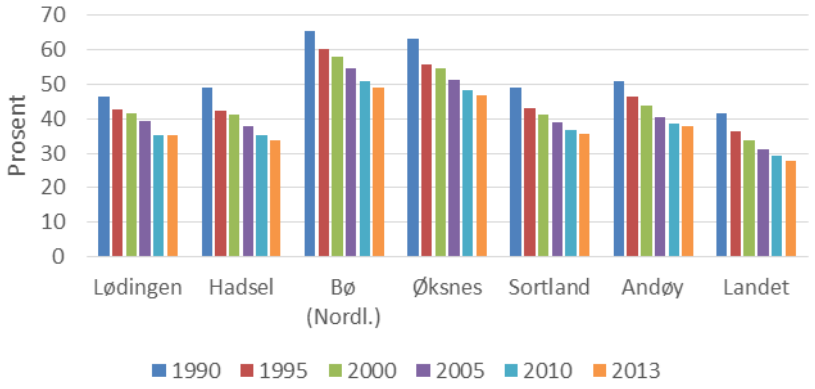


Figur 2 Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1995 til 2014. Kilde: SSB

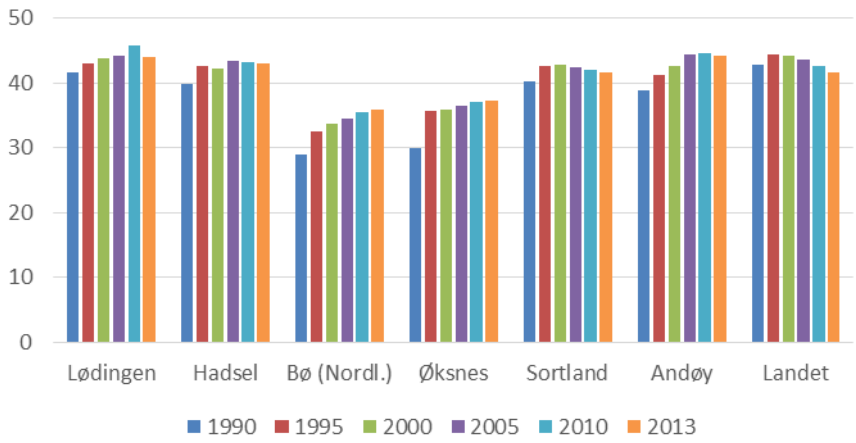
Vi har i figuren over valgt å vise befolkningsutviklingen siden 1990 og frem til 2014. Dette har vi gjort for å kunne si noe om hvordan utviklingen over tid i Vesterålen samsvarer med den overordnede befolkningsutviklingen for norske kommuner sett under ett fra 1990. Med unntak av Sortland består alle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

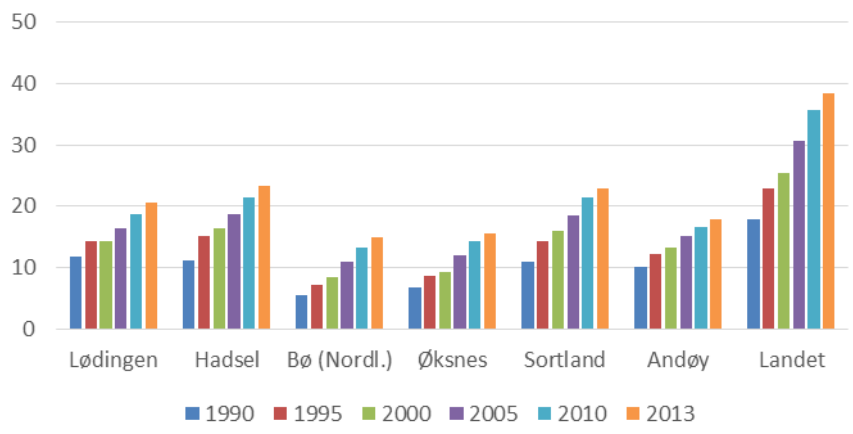


Figur 3: Andel med fullført grunnskoleutdannelse som høyeste utdannelse



Figur 4: Andel med fullført videregåendeutdanning som høyeste utdannelse

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 utdannelse

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, høgskoler 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. Kommunestrukturreformen 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.

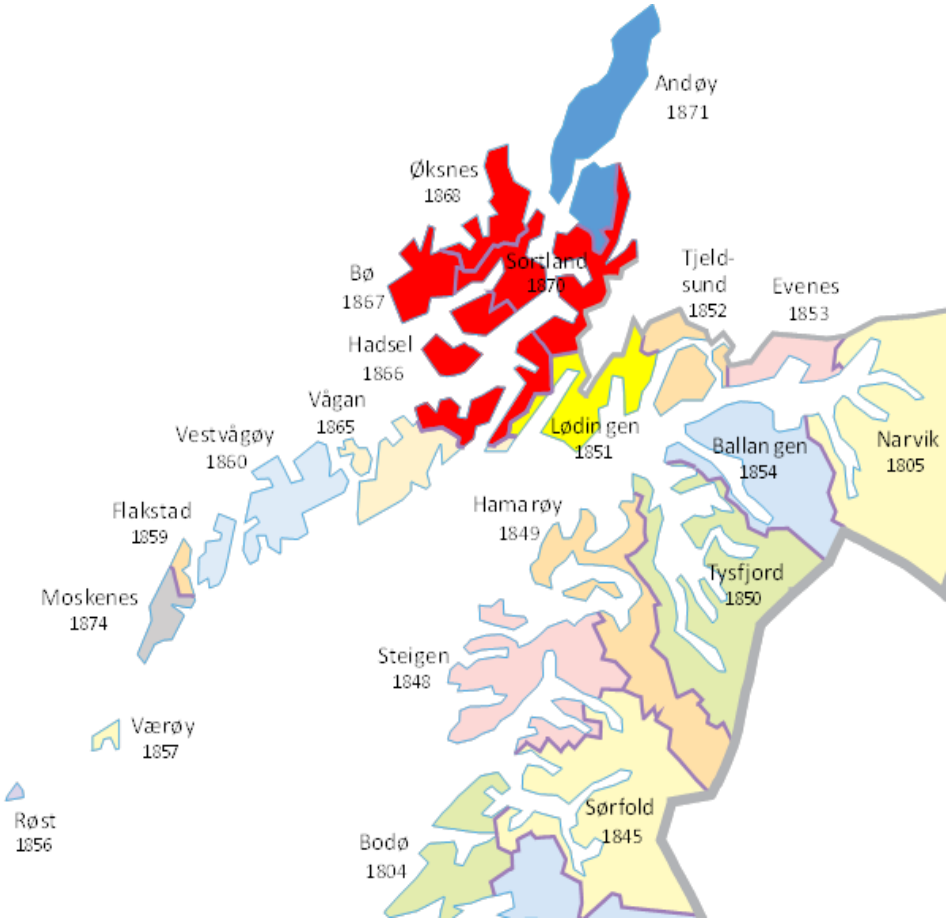
5.3.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

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 kommunestørrelse, arbeidsplasser, pendlingsomfang og reisetid til nærmeste større senter for å identifisere ulike BA-regioner. Ut fra de valgte kriteriene har NIBR i sin modell definert 3 BA-regioner i Vesterålen. 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

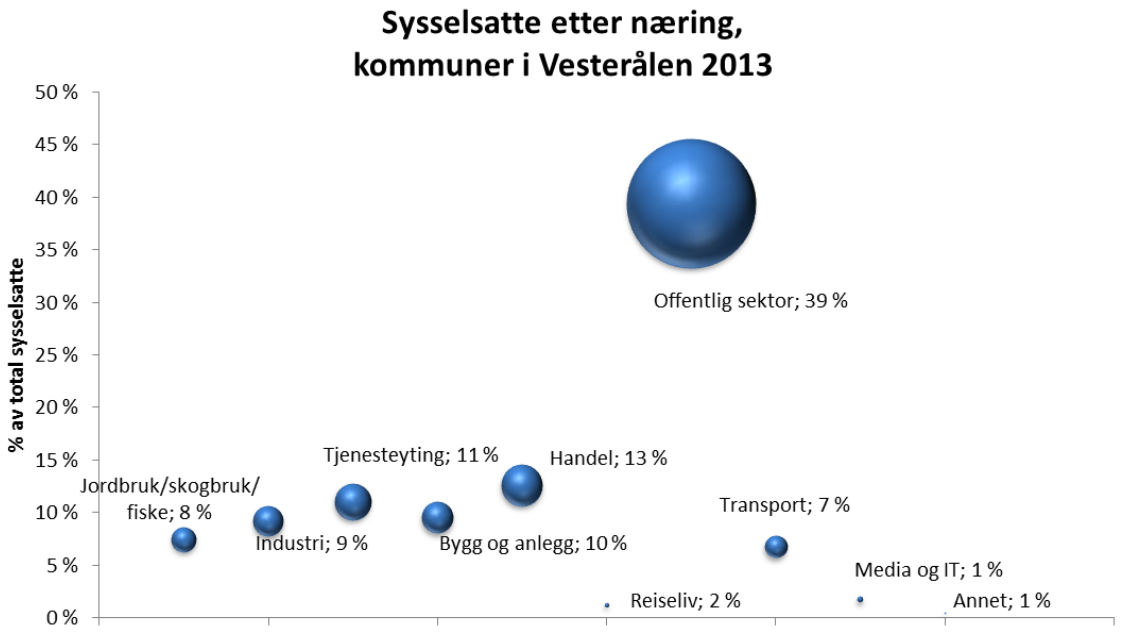
5.4. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

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[2] så viser tall fra SSB for 2012 at næringer innenfor offentlig sektor stod for over 35 prosent av verdiskapningen i fylket. Andre viktige næringer målt i verdiskapning er industri, bygg og anlegg og varehandel. Disse stod for over 20 prosent av verdiskapningen i Nordland i 2012.

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

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

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

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

Ved a se nærmere pa situasjonen for den enkelte kommune, er det ikke uvanlig a 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.

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

Figur 8: Oversikt over andel sysselsatte 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	Sysselsatte etter bosted	Utpendling	Andel utpendling av sysselsatte
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 konjunkturendringer 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.

	Tid (timer, min)					
Avstand (km)		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	Effektiviserings-gevinst
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:

a) Kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett/økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet/økonomiplanen.

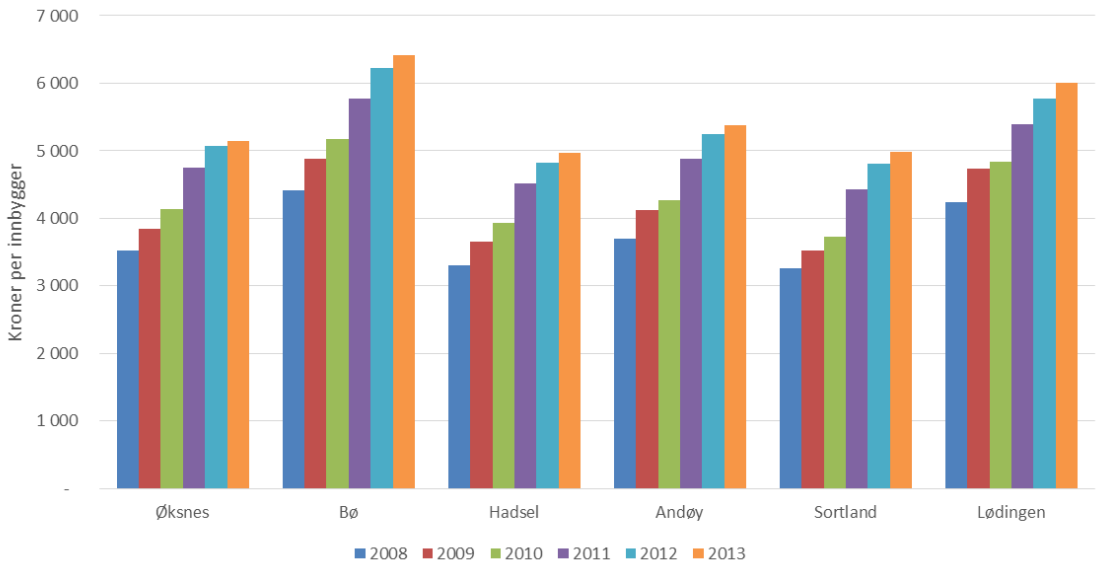
b) Kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt.

c) 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

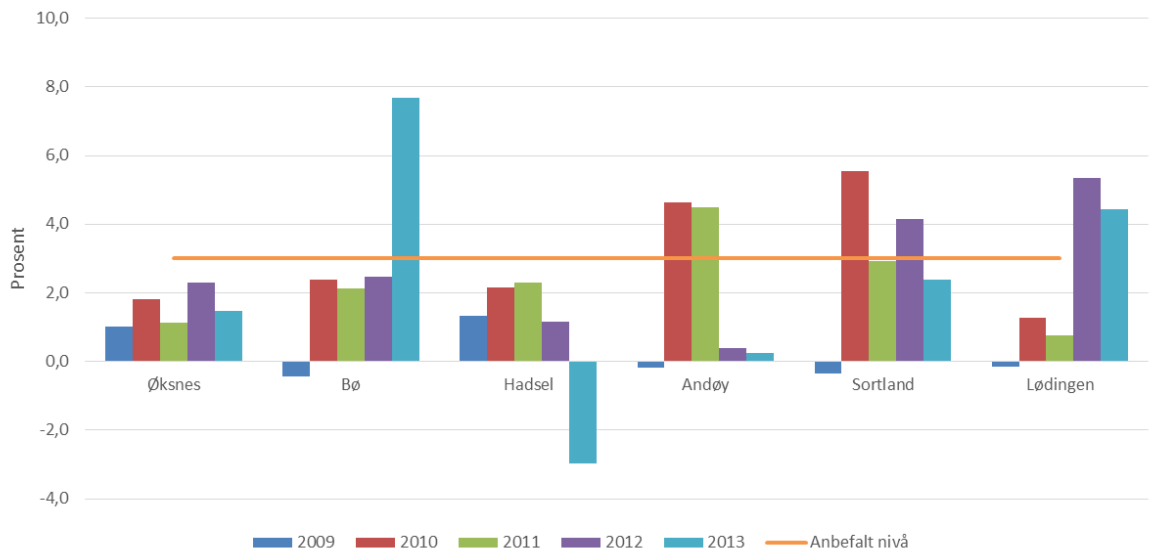
Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

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[3] har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

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



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

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

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

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

Som grafen viser er det forskjell mellom kommunene i regionen[4]. Enkelte kommuner hadde i 2014 et netto driftsresultat på over 3 % av brutto driftsinntekter. Det er derimot ingen kommuner som har klart å holde et stabilt resultat på 3 % over tid.

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

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

[4] Bø kommune har inntektsført «Nergårdmidlene» i regnskapet for 2013.
[5] BDO er av den oppfatning at 1,75 % trolig vil være for lavt i en periode med forventet investeringsbehov, og at man således bør styre mot et betydelig høyere resultat.

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

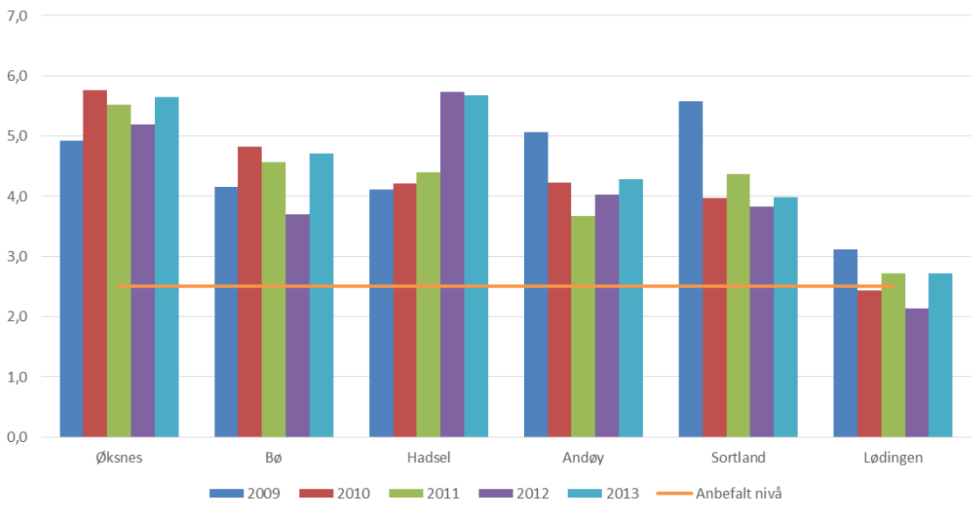
	Basistilskudd	Nord-Norge-tilskudd	Småkommune-tilskudd	Sum
LØDINGEN	12 837	3 698	5475	22 010
HADSEL	12 837	13 344	0	26 181
BØ	12 837	4 346	5475	22 658
ØKSNES	12 837	7 504	0	20 341
SORTLAND	12 837	16 662	0	29 499
ANDØY	12 837	8 213	0	21 050

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

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

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

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



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

Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %[7]. Av grafen over ser vi at flertallet av kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen.

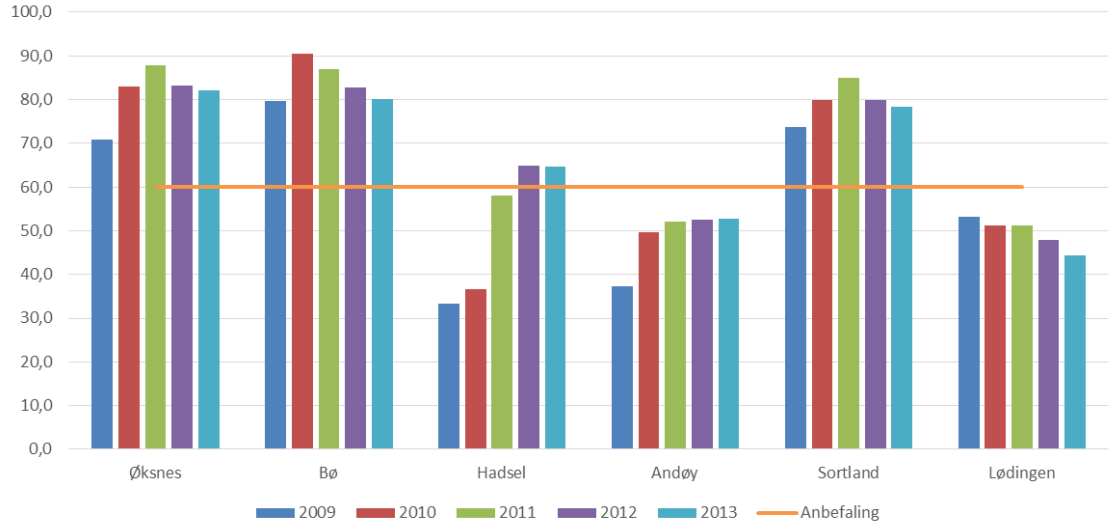
[6] Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltakssonen får dobbelt tilskudd = 11,2 millioner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

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

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

Netto lånegjeld i % av driftsinntekter

Netto lånegjeld, det vil si langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukte lånemidler[8].



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

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

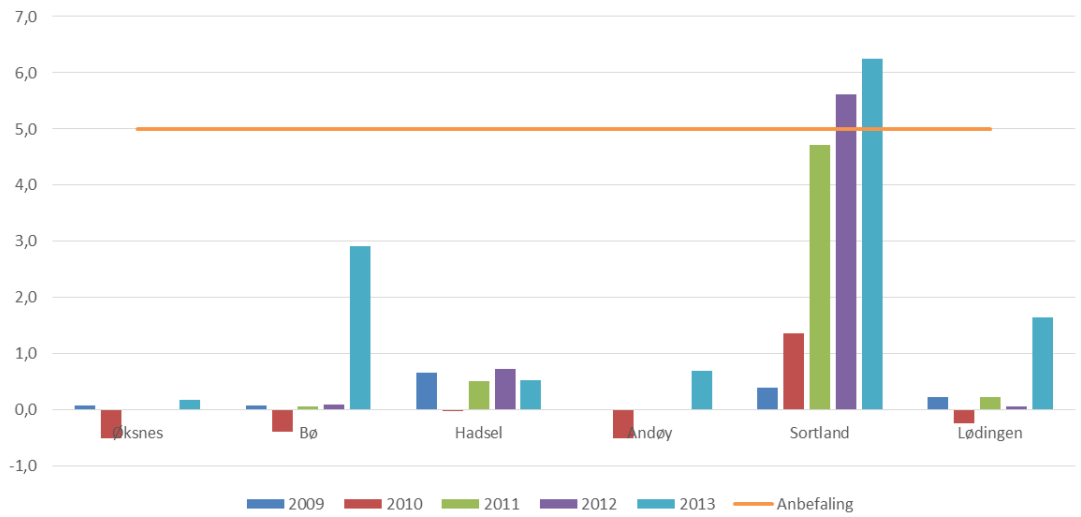
Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

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

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

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

[8] Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og 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

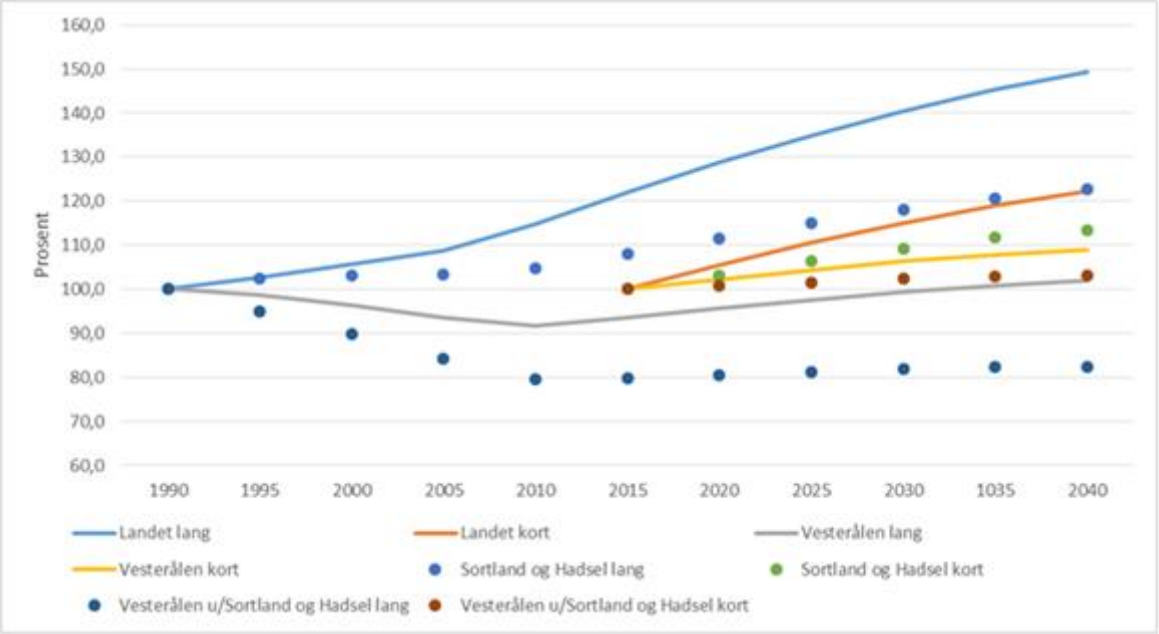
Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre.

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 befolkningsframskrivinger. Framskrivingene 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).

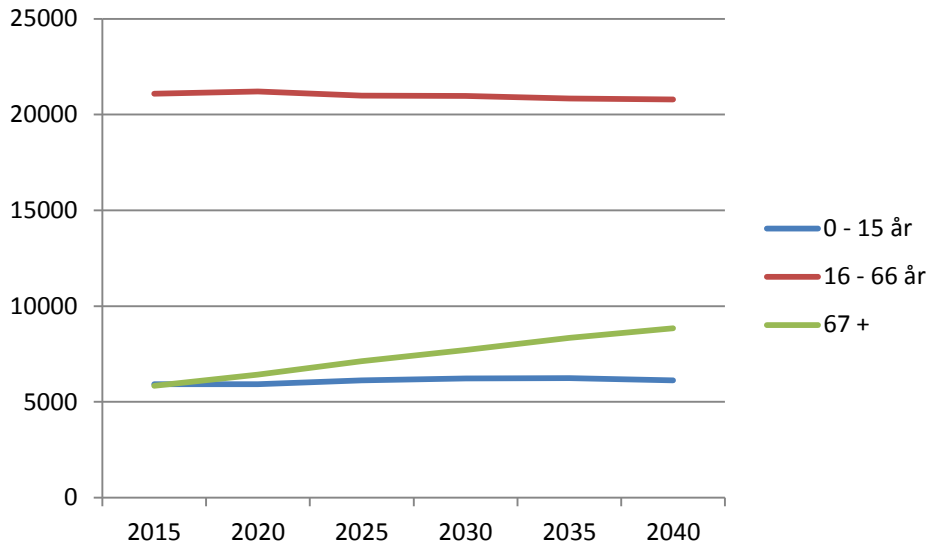
Mellomalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativ, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.



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.

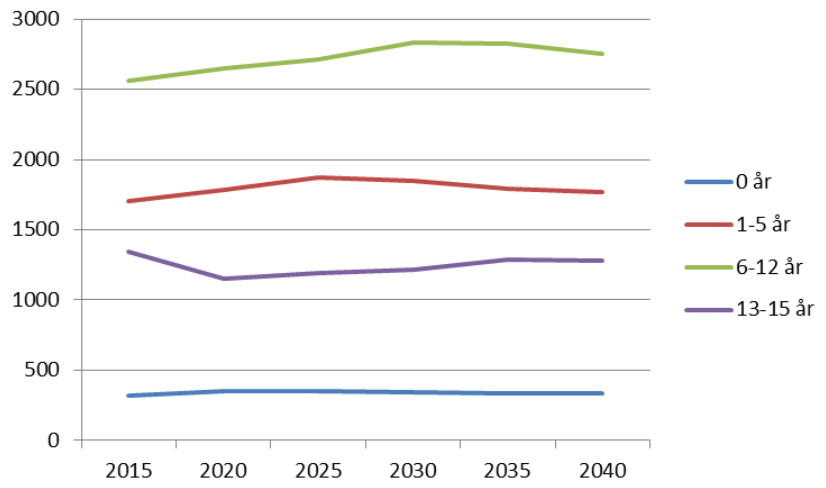
I det korte perspektivet ser vi at Vesterålen vil ha en utvikling fremover som er lavere enn det man forventer i landet for øvrig. Derimot ser vi at Sortland og Hadsel er forventet å ha en befolkningsvekst som samsvarer med landet kort.



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 aldergruppen over 67 år er forventet å ha den prosentvis største økningen.

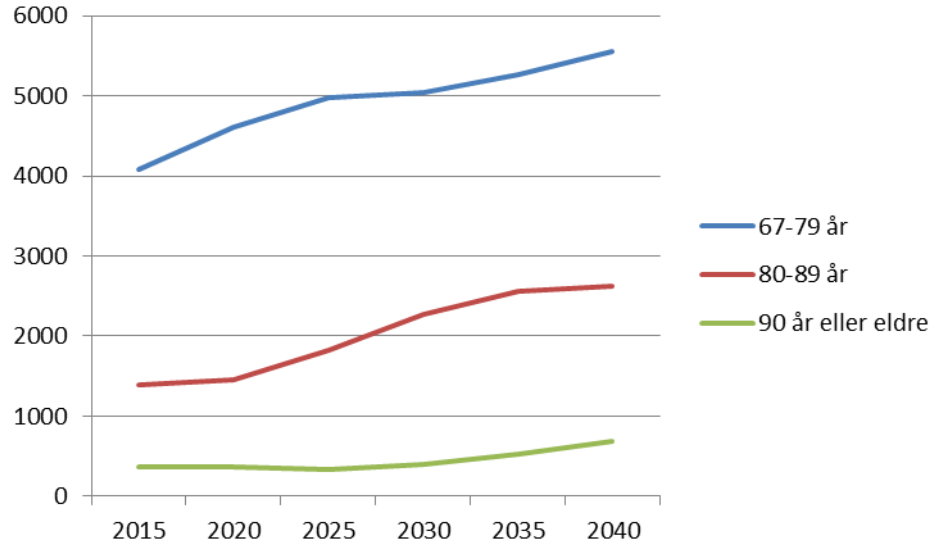
I den neste figuren har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en liten økning i aldersgruppen 6-12 år. Fødselsraten og alderen fra 1-5 år vil være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser, men det må påpekes at tallene for de aller minste er de mest 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 forholdvis 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 driftsresultat i % av bto driftsinntekter	Nto finansutgifter og avdrag i % av bto driftsinntekter	Nto lånegjeld i % av bto driftsinntekter	Disposisjonsfond i % av bto driftsinntekter
Øksnes	1,5	5,6	82,16	0,2
Lødingen	4,4	2,7	44,43	1,6
Andøy	0,3	4,3	52,67	0,7
Hadsel	-3,0	5,7	64,67	0,5
Sortland	2,4	4,0	78,30	6,2
Bø	7,7	4,7	80,13	2,9
Gjennomsnitt	***2,2***	***4,5***	***67,1***	***2,0***

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

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

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

Kommune	Barnehage 1-5	Barneskole 6-12	Ungdoms-skole 13-15	Pleie-trengende 80-89	Sykehjems-brukere 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 «delibrativt 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 (tillitsverv, 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:

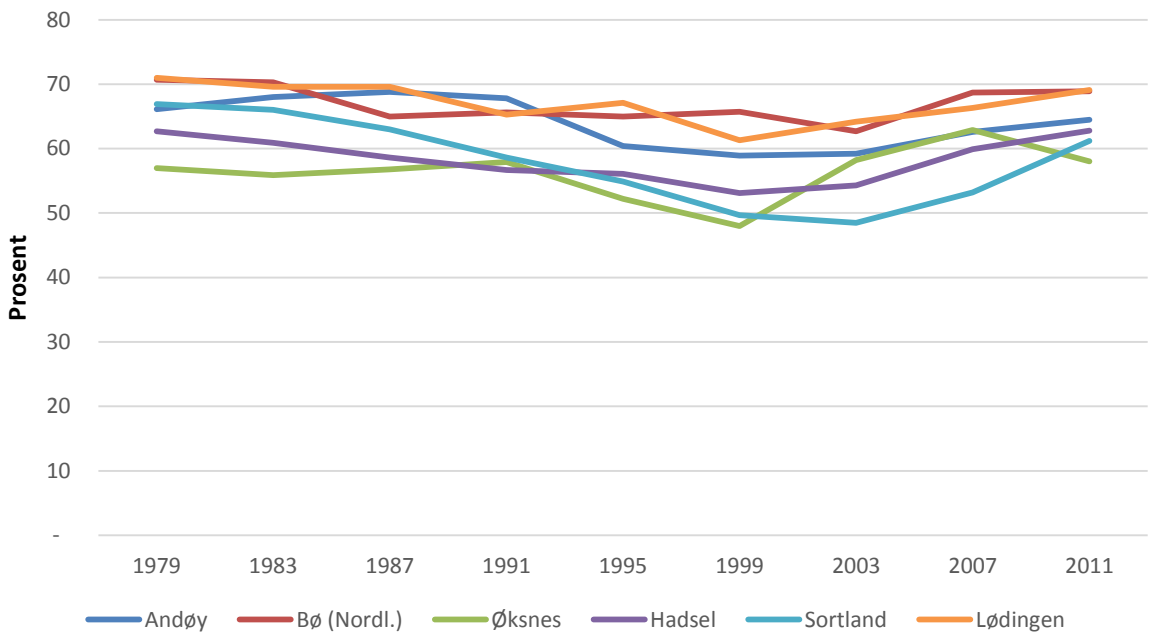
- Valgdeltagelse
- Medlemmer i interesse organisasjoner
- Medlemmer i frivillige lag

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

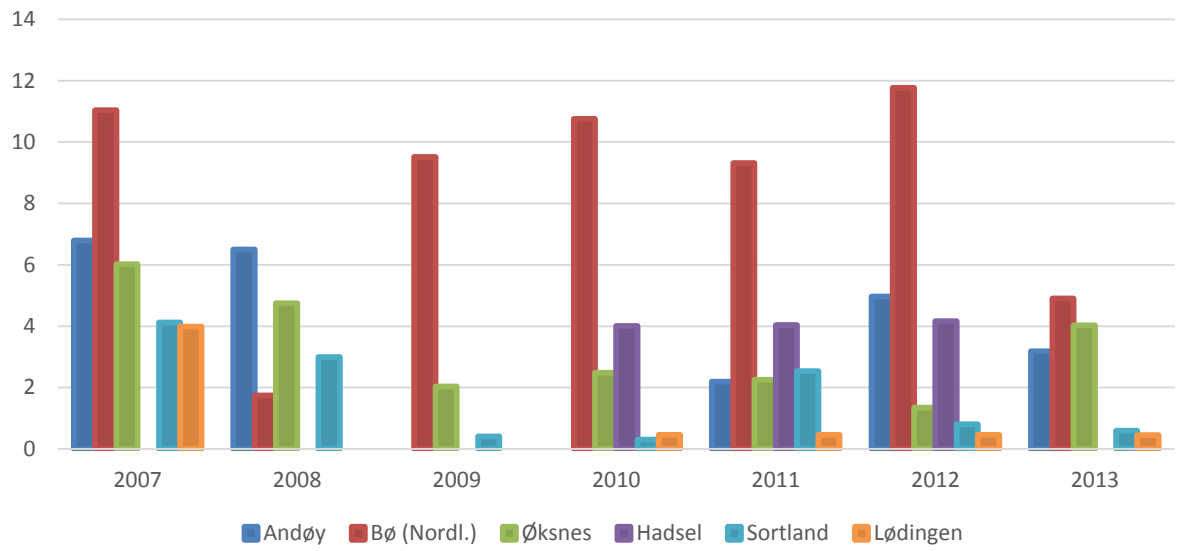
Det er likevel viktig å være klar over at det er svært mange faktorer som påvirker valgdeltagelse. Tidligere forskning viser blant annet at valgordning og antall partier som stiller til liste er viktige forklaringer på valgdeltagelse.

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

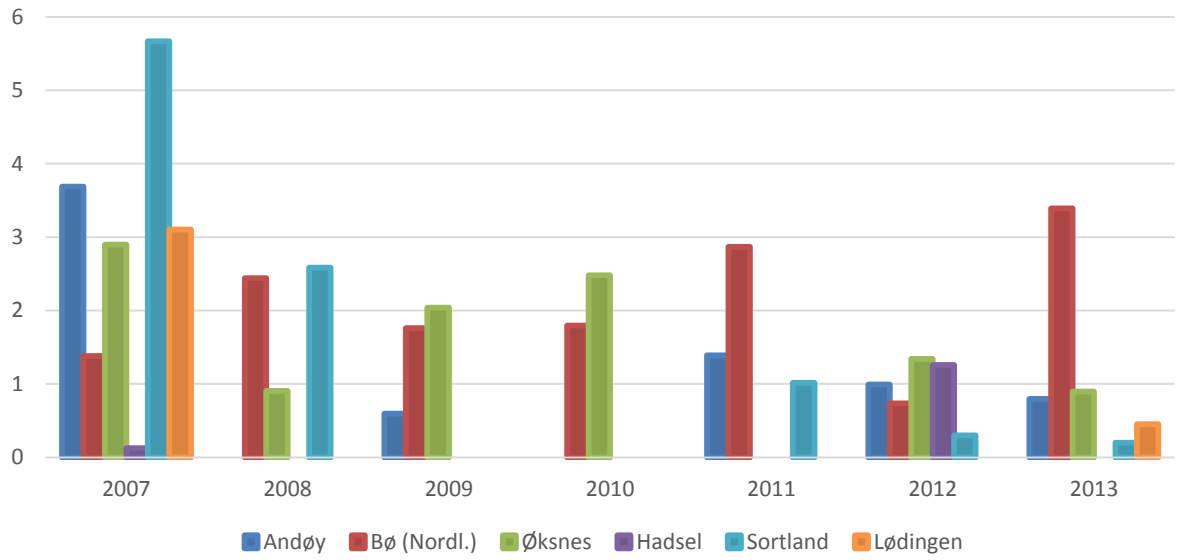
Nedenfor ser vi på tallene som omhandler frivillige organisasjoner og frivillige lag. Her er bildet det samme, og det er liten sammenheng mellom antall lag eller foreninger og kommunestørrelse. Til tross for at Sortland ligger litt lavere i disse oversiktene viser ikke de resterende tallene at størrelse 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. Ettersom 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 nødalarmeringssentral hvor 27 kommuner i Nordland deltar.
- Felles driftsassistansen i Nordre Nordland og Fylkeskommunen som skal bidra til at vannforsynings- og avløpsanlegg byges 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
- Musikksamarbeidet 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 legevakttjenester 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 kapitelet 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 kapitelet 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 en det kommunale nivået. Den regionale inndelingen skal være fastsatt etter hva som er mest rasjonelt for virksomheten og de oppgavene som skal utføres. Begrepet rasjonelt tar her utgangspunkt i hva følgende prinsipper:

- Kostnadseffektivitet
- Brukerretting
- Kompetanse
- Samordning

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

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

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

Tabell 15: Oversikt over den regionale statsforvaltning i Vesterålen

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

Nærmere om effekten av en sammenslåing for Den Norske kirke

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

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

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

7.2. Næringsstruktur - Er man mer robust sammen?

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

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

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

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

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

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

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

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

Region	Sysselsatte etter bosted	Utpendling	Andel utpendling av sysselsatte
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

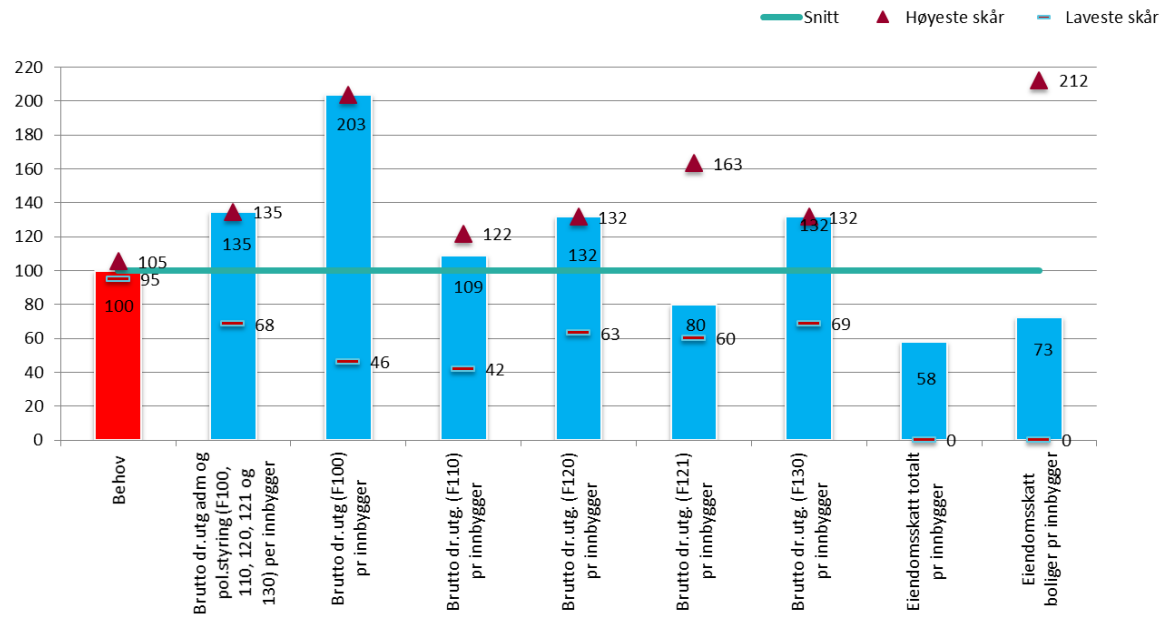
Analysemodellen benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et referansepunkt. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer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

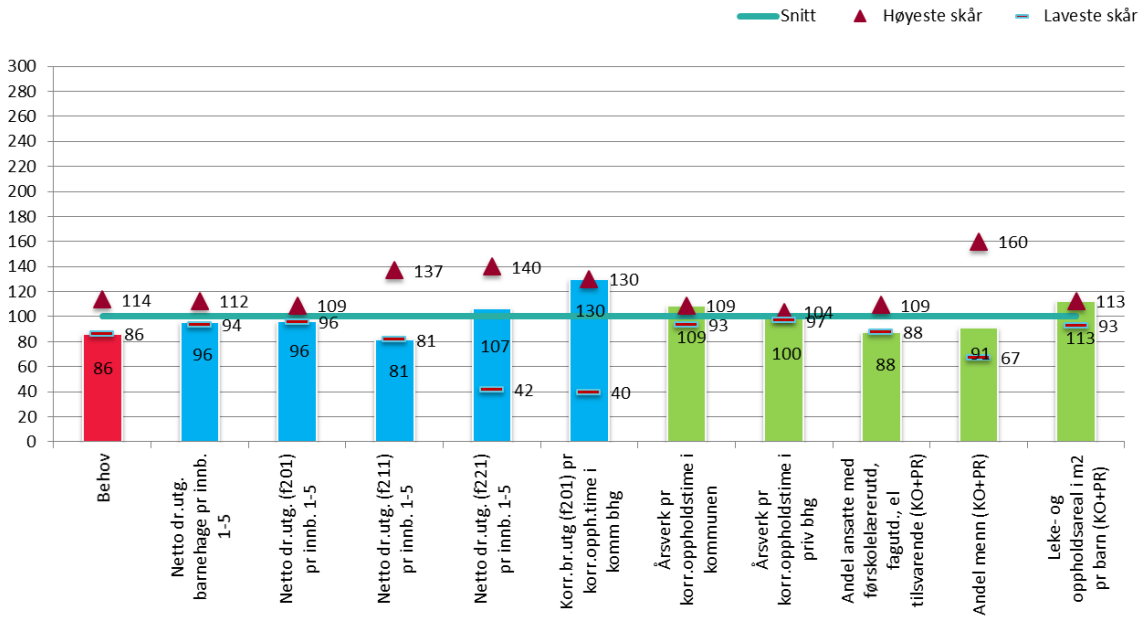


Figur 20: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA

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/skyss. Videre er en del av tjenesteproduksjonen også synliggjort i analysen.



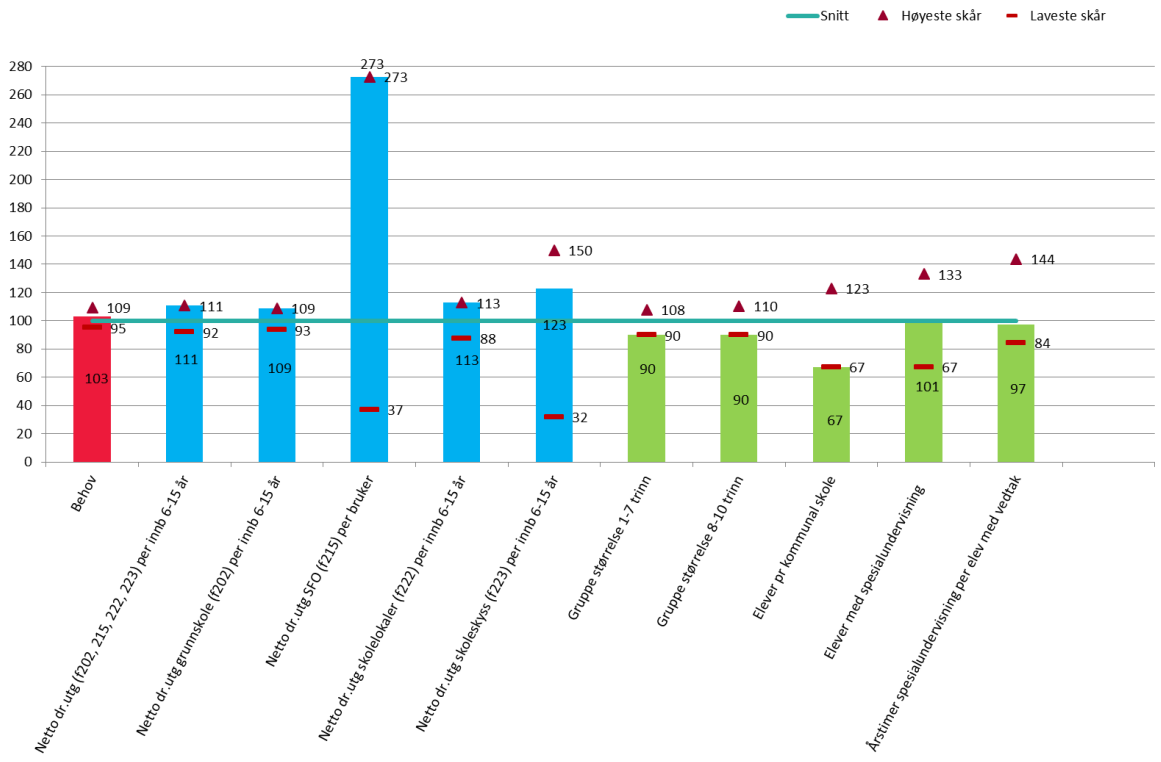
Figur 21: Tjenesteprofilanalyse tjenesteområde barnehage. Kilde: KOSTRA

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 skyss. 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 oppholdstime 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.



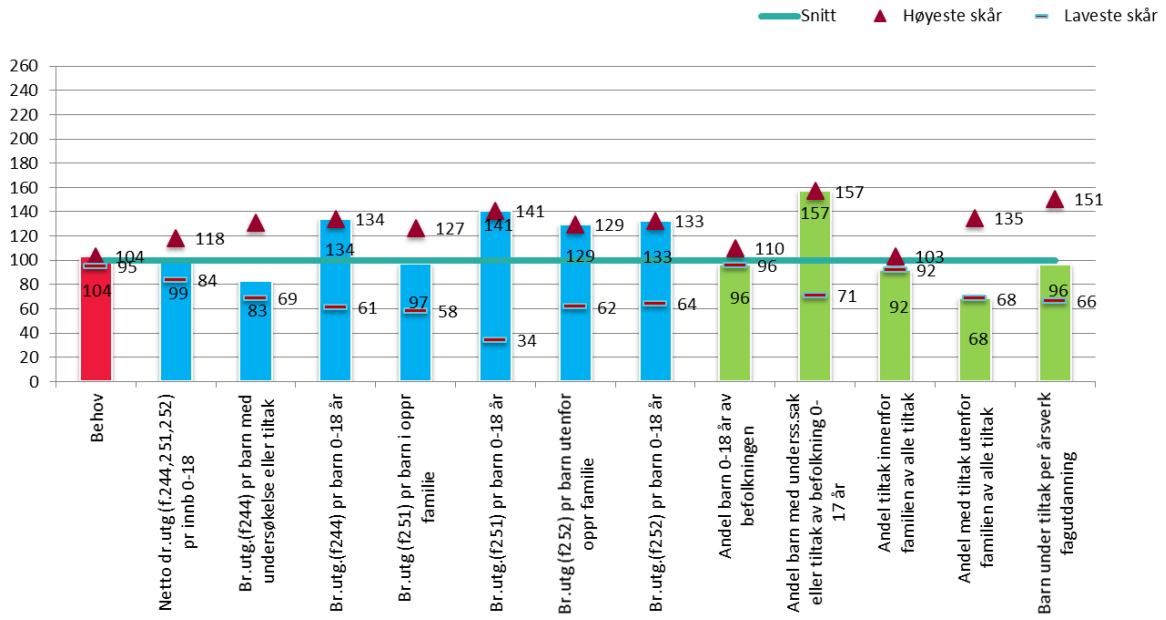
Figur 22: Tjenesteområde grunnskole. Kilde: KOSTRA

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.

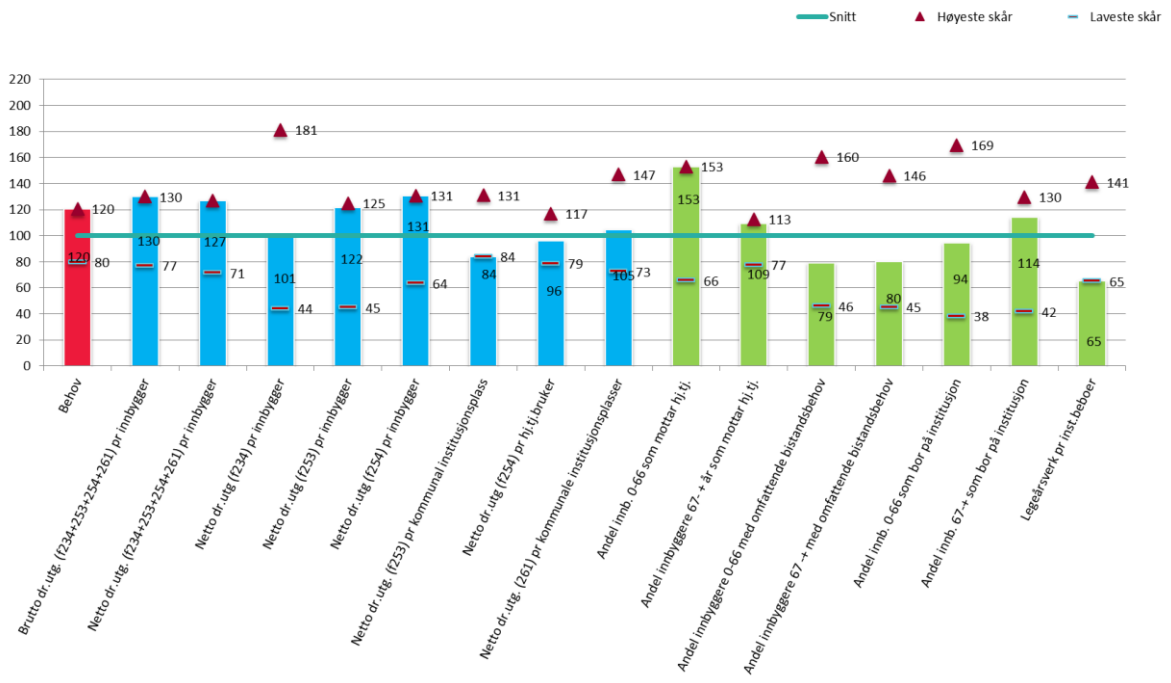


Figur 23: Tjenesteprofilanalyse av barnevernet. Kilde: KOSTRA

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 potensiale 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 lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)

3) Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler)

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

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

Modell	Eksempler på organisering	Funksjon:
Foreningsbasert lokalutvalgsmodell	Grendeutvalg, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	✓ Informasjon ✓ Initiativ ✓ Diskusjonsfora ✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer ✓ Fellesskaps- og identitetsskapende
Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)	Kommunedeler	✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester ✓ En viss beslutningskompetanse

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5. Oppsummering

Gjennom kapitelet har vi sett hvilken effekt det vil ha å etablere en samlet vesterålkommune. Gjennomgangen har vist at det er forhold knyttet til hvordan de forskjellige kommunene forholder seg til det regionale statlige nivået som det vil være viktig å avklare i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing. Lødingen har på flere områder en annen tilknytning enn de andre kommunene i Vesterålen.
I forhold til de økonomiske analysene så viser de at det ser ut til å være et forholdsvis stort potensial til å drive en samlet kommune mer effektivt enn kommunen hver for seg.
En ny kommune i Vesterålen kan velge mellom to hovedmodeller for organisering. Kommunen vil trolig være for liten til å innføre en parlamentarisk styringsmodell, så det mest sannsynlige alternativet vil være formannskapsmodellen. Som gjennomgangen har synliggjort finnes det, innenfor formannskapsmodellen, løsninger som kan sikre at geografiske deler av den nye kommunen fortsatt har myndighet til å bestemme over eget område. Hvilke områder som den nye kommunen velger å legge ut til en eventuell lokal beslutningsmyndighet er en vesentlig faktor å få avklart gjennom sonderingene/forhandlingene som vil skje mellom kommunene som ønsker å vurdere et alternativ med en ny kommune.

8. Anbefalinger

8.1. Innledning – Hvilke beslutningskriterier bør vektlegges

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

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

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

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

8.2. Vår anbefaling i valget mellom de tre alternativene

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

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

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

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

En større kommune vil oppnå gevinster innenfor blant annet:

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

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

- Økt fokus på kvalitetsledelse gir mindre ressursbruk til retting, klagebehandling mv.
- Mer à jour, mindre etterslep i investeringsbehov, vedlikeholdsbehov. mv.
- Gjennomsnittlig mer stabile tjenester gjennom mindre sårbarhet i større enheter
- Mulighet for å tiltrekke spisskompetanse, og bygge større kompetansemiljøer i organisasjonen
- Bedre eierstyring og formuesbevaring gjennom mer profesjonell oppfølging av eierskap, herunder innenfor eksempelvis 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 vi 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. Kommunenavnet har sjelden en dyp språklig betydning, og har sjelden sammenheng med de forholdene som skaper stoltheten til stedet i dag. I seg selv er kommunenavnet 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.

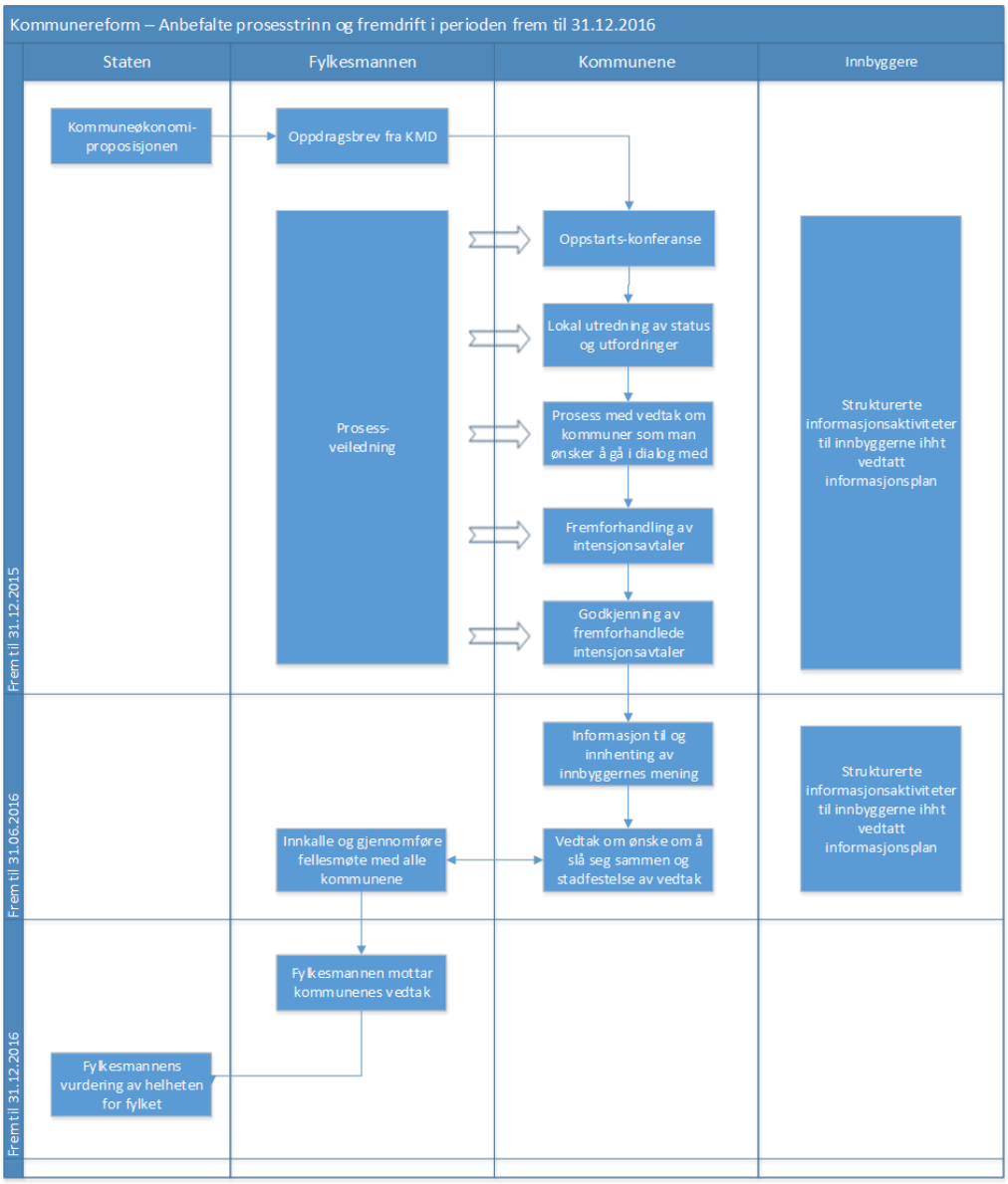
9. Forslag til lokale prosesser fram mot ny kommunereform

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 sluttført,
- 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 folkeavstemming, 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.

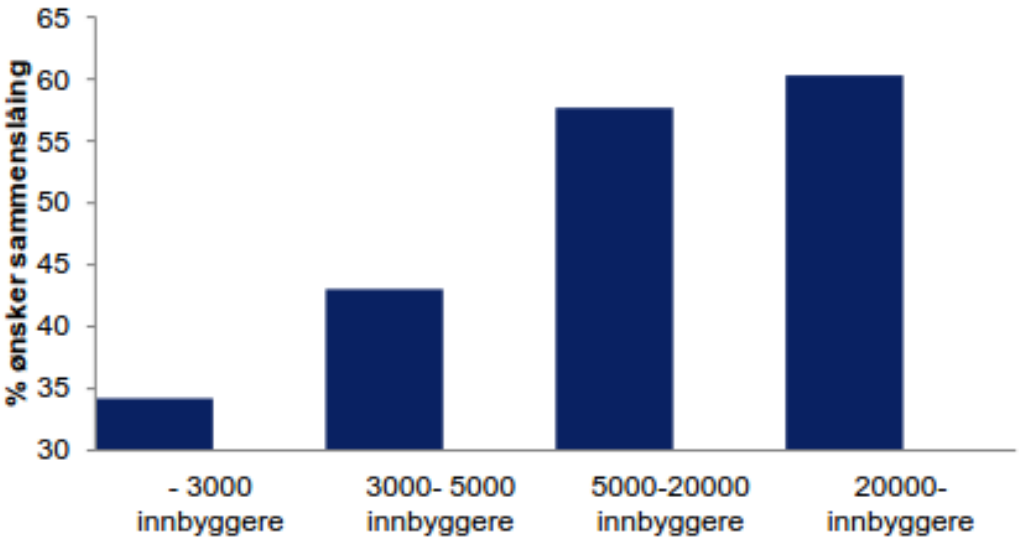
I denne delen vil vi belyse utfordringstemaene og valg av beslutningskriteriene. Hvorvidt et utfordringstema faktisk vil være et relevant beslutningstema avgjøres av om utfordringstemaet tilfredsstiller kommunenes beslutningskriterier eller ikke. Valget av relevante beslutningstemaer kan dermed skjematisk 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[9] hevdes det at det at de mindre kommunene er mindre villige til å slå seg sammen frivillig med større kommuner, enn motsatt:



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

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

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

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

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

BDO har kartlagt i ulike sammenhenger hva andre kommuner mener kjennetegner hva som er en robust[10] kommune. Nedenfor har vi opplistet en uprioritert liste over disse:

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

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

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

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

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

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

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)
Er det vesentlig forskjell i handlefrihet mellom dagens kommuner?

Eksempel på relevant(e) beslutningstemae(r)
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[11]. En slik due diligence bør gjennomføres i forkant av en beslutning om kommunesammenslåing. Ikke fordi man kan kreve at innbyggerne skal hefte for slike forpliktelser, men fordi det vil være viktig i forhandlingene om en intensjonsavtale knyttet til hvilke prioriteringer som skal gjelde i den sammenslåtte kommunen de første årene. Særlig vil skjulte økonomiske forpliktelser kunne være relatert til:

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

Eksempel på relevant(e) beslutningskriterie(r)
Har kommunene udekkede forpliktelser som kan antas å påvirke fellesskapets handlingsfrihet?

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

Eksempel på relevant(e) beslutningstemae(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) beslutningstemae(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 eksempelvis 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 vi 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 (demokgrafi) Avstander Økonomi Kompetanse/kapasitet Sentralisering For stor nærhet (grendefokus) Lokaldemokriet forvitrer
	Muligheter	**Trusler**
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

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) beslutningstemae(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 likeverdig tjenester til innbyggerne
- ✓ Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- ✓ Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner
- ✓ Styrket lokaldemokrati

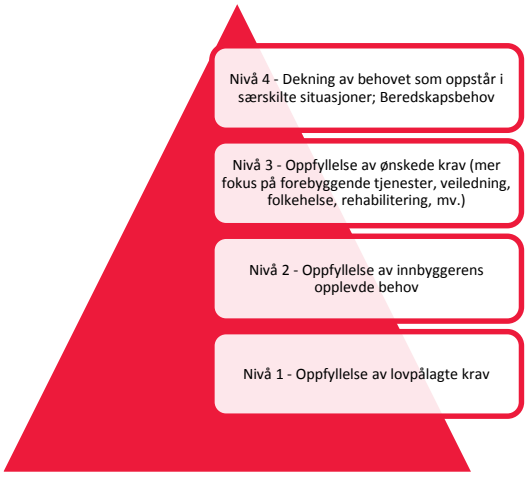
I ekspertutvalgets rapport ble det foreslått 10 kriterier for at en kommune skal kunne ivareta sine fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

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

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

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

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



Gir en kommunesammenslåing et dårligere lokalt tjenestetilbud?

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

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

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

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

Målgruppe	Eksempel på relevante beslutningskriterier	Eksempel på relevante beslutningstemaer
	Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?	
Tilgang på spesialist- og beredskapstjenester	Det er viktig med tilgang på: Kompetanse for brukere med sammensatte behov innenfor rus og psykiatri? Spesialpedagogiske tjenester? Rådgivningstjenester innenfor næring? Videregående skole med bredt fagtilbud? Sykehjemsplass for de som trenger dette? Beredskapstjenester i krisesituasjoner, herunder brann, redning og legevakt? Lokalisering er mindre viktig enn tilgangen?	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 ivaretakelse 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[13] 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) beslutningstemae(r)

[13] Innovasjon Norge

Vil en sammenslått kommune være bedre egnet til å planlegge og utvikle regionen som et funksjonelt avgrenset samfunnsutviklingsområde?
Vil dette være viktig for å sikre arbeidsplasser for fremtidens innbyggere, herunder å tiltrekke nye næringer og utvikle eksisterende næringer i regionen?
Vil en sammenslått kommune legge bedre til rette for en sunnere bosettingsstruktur med trygge nærmiljøer og mindre press på boligbyggingen i sentrum?

10.5. Utfordringstema demokratiske forhold

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

Ekspertutvalget påpeker i sin rapport blant annet at:

«Erfaringene fra Danmark viser at det vil være viktig for både staten og kommunene å ha oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser en omfattende kommunereform vil kunne ha for kommunene som lokaldemokratisk arena. Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte. Det kan på den ene siden være en fordel, fordi for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer også i politikken. Men for innbyggernes tilgjengelighet til sine folkevalgte kan det være negativt. Forskningsresultater fra Danmark viser nettopp at kommunereformen har gjort at innbyggerne har svakere forståelse av lokalpolitikken og er mindre villige til å ta på seg verv. Forskningsresultatene viser også at innbyggerne har noe lavere tillit til lokalpolitikernes lydhørhet. Lokalpolitikerne 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[14].

Aktuelle temaer som bør drøftes knyttet til demokratiske forhold er:

- Styrket lokaldemokrati
- Organisering av den politiske styringsstrukturen

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

- Nærdemokratiske ordninger
- Medvirkning og involvering

I rapporten – Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing[15] – 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) beslutningstemae(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:

- Kommunenavn
- 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 kommunegrenser i en region, mv.

[15] Bent Aslak Brandtzæg, Telemarksforsking, 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, idrettsstorheter, historiske områder og hjørnestensbedrifter. Kommunenavnet har sjelden en dyp språklig betydning, og har sjelden sammenheng med de forholdene som skaper stoltheten til stedet i dag. I seg selv er kommunenavnet 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) beslutningstemae(r)
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?