Kommunereform

«Steigen-Alternativet»

Steigen kommune velger å fortsette som en egen kommune etter kommunereformen

Steigen kommune
-kyst som gir lyst

Utredningen er utarbeidet av rådmannen og hans lederteam - juli/august 2015 og oppdatert februar 2016

Innhold

Mandat 3
Oppgave og avgrensning 3
Forfattere 3
Gjennomføring 3
Konklusjon 4
Ekspertgruppens 10 kriterier for den framtidige kommune ved «Steigen-Alternativet» 5
Delrapport A: Økonomi og befolkningssammensetning 6
Befolkningssammensetning og utvikling 6
Økonomi 6
Forslag til nytt inntektssystem for kommunene 9
Konklusjon 11
Delrapport B: Sentraladministrasjonen 12
Delrapport C: Næring 14
Delrapport D: Helse 16
Delrapport E: Oppvekst 18
Delrapport F: PUD/Teknisk 20
Delrapport G: NAV 22
Lokalpolitisk styring og interkommunale samarbeider 24
Alternativer til generalist kommuneprinsippet - «Røstmodellen» 26

Mandat

Kommunens arbeidsgruppe for kommunereform arbeidet har bedt rådmannen utrede det såkalte «Steigen-alternativ» det vil si at Steigen kommune velger å stå alene etter kommunereformen.

Oppgave og avgrensning

Rådmannen tolker oppgaven slik utredningen skal gi svar på Steigen kommune sitt framtidige grunnlag og utviklingspotensial ved å stå som en egen kommune etter kommunereformen. Herunder også forventet økonomisk handlingsrom samt en vurdering imot ekspertgruppens 10 kriterier for en framtidig kommune.

Utredningen tar utgangspunkt i en vurdering for Steigen kommune uten å ta hensyn til eventuelle konsekvenser for Steigen beslutninger gjort i de andre Salten kommuner vil kunne få, eksempelvis hvis de andre Salten kommuner samler seg i en stor kommune og Steigen står alene.

Utredningen er basert på og forholder seg til den vedtatte kommunereform. Vi anser det ikke som en relevant problemstilling for denne utredning å ta stilling til innholdet eller kriteriene i reformen.

Forfattere

Utredningen er gjennomført av rådmannen og hans ledergruppe og stab med rådmannen som ansvarlig redaktør.

Gjennomføring

Utredningen ble gjennomført første gang i juli/August 2015 og oppdatert i Februar 2016 etter at høringsnotatet angående framtidige inntektssystem for kommunene ble kjent.

Konklusjon

Steigen kommune har i en lang årrekke slitt med nedgang i befolkningen samt en stadig eldre befolkning. Dette er en av de sentrale årsaker til at kommunen gjennom mange år med få unntakelser har avlagt regnskaper med merforbruk. Samtidig er kommunens driftsregnskap belastet med en høy gjeldsgrad, reserver og fondsbeholdningene er stort sett brukt opp. I løpet av 2016 forventes Steigen kommune å bli registret i ROBEK registeret[1]. Det vedtatte budsjett og økonomiplanen for perioden 2016-19 indikerer at kommunen har store økonomiske utfordringer og må forventes å trenge lang tid på å komme seg ut av denne situasjonen.

Rådmannen og hans stab har vurdert dagens tjenesteproduksjon i Steigen kommune imot ekspertgruppens ti kriterier for framtidige kommuner. Vi mener Steigen kommune på en del av disse ti kriterier ikke vil være i stand til å oppfylle kravene til en framtidig kommune. En ønsker her spesielt å framheve økonomisk soliditet. Steigen kommune har med få unntak drevet med et overforbruk de siste mange år, utsiktene for det nye inntektssystem indikerer ikke økte økonomiske rammer det er derfor vanskelig å se for seg hvordan kommunen skal oppnå tilstrekkelig økonomisk soliditet i framtiden. Andre områder som vurderes kritisk er tilgang på kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å imøtekomme framtidens utfordringer.

Steigen kommune deltar i dag i ca. 31 interkommunale samarbeider, dvs. allerede i dag er store deler av den kommunale tjenesteproduksjonen satt utenfor reel lokalpolitisk styring, med de forventede økonomiske rammevilkår og krav til den framtidige kommune må en forvente at dersom Steigen velger å fortsette som egenstendig kommune vil der være behov for å øke antallet av disse samarbeider betydelig hvilket vil fører til en ytterligere svekkelse av den lokalpolitiske styring.

Som et alternativ for kommuner med ekstreme geografiske utfordringer ble «Røstmodellen» skapt. Vi har vurdert denne for Steigen kommune og mener at om denne modell skal kunne oppnå den ønskede virkning vil det være nødvendig å inngå samarbeider på drift av de kostnadstunge tjenesteområder, eksempelvis helse og oppvekst. Det vil i prinsippet bety å outsource den tunge kommunale tjenesteproduksjonen til en samarbeidskommune, noe som vil medføre et betydelig tap av lokalpolitisk styring og en må stille seg spørsmålet om denne modell i praksis ikke inneholder mindre lokaldemokratisk medbestemmelse enn en del av de modeller som har vært lansert i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Spørsmålet om framtidig kommunestruktur blir for Steigen tett knyttet til spørsmålet til framtidig økonomisk handlingsrom. De økonomiske rammer vil være avgjørende for hvilket omfang og kvalitet på tjenesteproduksjonen borgene i Steigen kan forvente i framtiden. Rådmannen er bekymret for om Steigen kommune under de framtidige økonomiske rammer vil være i stand til å leverer tjenester på nivå med og kvalitet i tråd med de skisserte framtidige krav til en kommune.

Særlig med bakgrunn i den økonomiske situasjonen i Steigen kommune tilrår rådmannen kommunestyret at det tar en **proaktivt rolle i «nabopraten» med henblikk på å bli en del av en framtidig ny og større kommune med virkning fra senest 01.01.2020 – eventuelt tidligere.**

[1] Register om betinga godkjenning og kontroll

Ekspertgruppens 10 kriterier for den framtidige kommune ved «Steigen-Alternativet»

Nr	Kriterie	Steigen kommune alene	
1	Tilstrekkelig kapasitet	NEI	Allerede i dag sliter kommunen med tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre tjenesteproduksjonen, flere betydelige økonomiske nedskjæringer tvinger seg fram. Det vil ikke være mulig å ta imot nye oppgaver i framtiden. Det vil være behov for mange Interkommunale samarbeider.
2	Relevant kompetanse	NEI	Små fagmiljøer, gjør det vanskelig å oppnå tilstrekkelig faglig kompetanse i forhold til kompleksiteten i framtidige krav til kommunal tjenesteproduksjon. Vanskelig rekruttering av kompetanse.
3	Tilstrekkelig distanse	NEI	Et lite samfunn der "alle kjenner alle" kombinert med små fagenheter der saksbehandlingen ofte gjøres av en bestemt person fører til stadig tilbakevendende habilitets og distanse diskusjoner.
4	Effektiv tjenesteproduksjon	NEI	Mange små enheter og lovpålagte oppgaver gjør det vanskelig å oppnå stordriftsfordeler. Meget begrensede ressurser til utvikling.
5	Økonomisk solliditet	NEI	Kommunen har i dag store akkumulerte underskudd og høy gjeld. Forslaget til nytt intektssystem forventes ikke å skape noen forbedring i kommunens inntektssituasjon hvis Steigen velger å fortsette som en selvstendig kommune.
6	Valgfrihet	NEI	Vi mener ikke kommunen vil være i stand til å øke omfanget av tjenesteproduksjonen slik borgerne vil oppnå en større grad av valgmuligheter av tjenester
7	Funksjonelle samfunnstutviklingsområder	NEI	Steigen alene er for smått til å kunne påregne seg å være en betydningsfull bo- og arbeidsmarkedsregion.
8	Høy politisk deltakelse	JA	Steigen har i dag et av de største antall partier representert i kommunestyret og bra lokalpolitisk deltakelse og engasjement.
9	Lokal politisk styring	DELVIS	Steigen kommune deltar i dag i 35 interkommunale samarbeider, en må forvente at antallet vil øke i framtiden, det vil altså være nødvendig å ha en stadig større del av tjenesteproduksjonen utenfor lokalpolitisk styring.
10	Lokal identitet	JA	Sterk identitetsfølelse på Steigen

Figur 1: Vurdering av «0-Alternativet» imot ekspertgruppens 10 kriterier for framtidig kommune

Vi har vurdert alternativet at Steigen kommune fortsetter som en egen kommune opp imot ekspertgruppens 10 kriterier for en framtidig kommune. Slik vi vurderer det vil Steigen på 7 av de 10 kriterier ikke være i stand til å imøtekomme de framtidige krav. Dette er primært relatert til en meget svak økonomi som gjør det ekstremt utfordrende i det hele tatt å oppfylle lovpålagte minimumskrav til tjenesteproduksjonen. Vi ser også utfordringer i forhold til å imøtekomme framtidige krav til kompetanse og problemstillinger knyttet til habilitet vil framdels være en utfordring. På «pluss-siden» ser vi at ved å bevare Steigen som egen kommune må en forvente å opprettholde dagens lokalpolitiske engasjement, større grad av lokalpolitisk styring enn ved en sammenslåing. Det å stå som egen kommune kan også styrke den lokale identitetsfølelse.

Delrapport A: Økonomi og befolkningssammensetning

Befolkningssammensetning og utvikling

Befolkningsutviklingen har de seneste år vist en nedadgående trend, prognosene indikerer en fortsettelse av dette i tiden fram imot 2040. Spesielt kritisk er nedgangen i befolkningsgruppen 35-66 åringer. I 2014 opplevde kommunen en nedgang i befolkningen på netto 72 personer. En stadig eldre befolkning samt netto fraflytting fra kommunen vurderes som en av de aller største utfordringer Steigen kommune står overfor i de kommende år. Å snu denne trenden vil kreve betydelig innsats både for tilrettelegging for bosetning og utvikling av flere arbeidsplasser i kommunen.

Figur 3 Befolkningsutviklingen i Steigen: kilde: ssb.no

Økonomi

Figur 4: Driftsresultat Steigen kommune Kilde: Årsregnskap 2014 Steigen kommune

Figur 4 viser at driftsresultatene i Steigen kommune i perioden 2006-2014, som det framgår har det i denne periode kun 3 år lykkes å avslutte regnskapet uten overforbruk også for 2015 forventes et overforbruk. Kommunen opplever et stigende økonomisk press og dersom dagens situasjon framskrives vil man være tvunget til omfattende strukturendringer og betydelige endringer i tjenestetilbudet i framtiden.

Økonomiplan 2016 - 2019

Økonomiplan		2016	2017	2018	2019
Sentrale styringsorganer	Inntekter	-1 191	-641	-641	-478
	Utgifter	21960	21055	20 817	20 454
	Nettoutg	20 769	20 414	20 176	19 976
Oppvekst og kultur	Inntekter	-8 198	-8 198	-8 198	-8 198
	Utgifter	65 658	63 995	63 995	63 995
	Nettoutg	57 460	55 797	55 797	55 797
Helse og omsorg	Inntekter	-23 159	-22 159	-22 159	-22 159
	Utgifter	87 708	85 828	85 828	85 828
	Nettoutg	64 549	63 669	63 669	63 669
Bolig og næring	Inntekter	-5 893	-5 893	-5 893	-5 893
	Utgifter	11817	11697	11697	11697
	Nettoutg	5 924	5 804	5 804	5 804
Tekniske formål	Inntekter	-7 305	-7 305	-7 305	-7 305
	Utgifter	18 881	18 451	18 451	18 451
	Nettoutg	11576	11 146	11 146	11 146
Samferdsel	Inntekter	-541	-541	-541	-541
	Utgifter	4 078	4 078	4 078	4 078
	Nettoutg	3 537	3 537	3 537	3 537
NAV	Inntekter	-11 118	-11 118	-11 118	-11 118
	Utgifter	15 218	15 218	15 218	15 218
	Nettoutg	4 100	4 100	4 100	4 100
Suminntekter	Inntekter	-57 405	-55 855	-55 855	-55 692
Sumutgifter	Utgifter	225 320	220 322	220 084	219 721
	Nettoutg	**167 915**	**164 467**	**164 229**	**164 029**
Skatt	Inntekter	-50 015	-50 015	-50 015	-50 015
Eiendomsskatt	Nettoinntekt	-7 567	-7 567	-7 567	-7 567
Ramme inkl. innt.utjamning	Inntekter	-108 290	-106 633	-106 603	-106 572
Statlige overf. inkl. rentekomp.	Inntekter	-3 853	-3 853	-3 853	-3 853
Andre salgs- og leieinnt.	Inntekter	-1301	-1551	-1546	-1531
Gebyrer/nedskr. Fordringer	Netto utgift	55	55	55	55
Premieavvik	Inntekter	0	0	0	0
	Nettoinnt	**-170 971**	**-169 564**	**-169 529**	**-169 483**
Avskrivninger					
Brutto driftsresultat		**-3 056**	**-5 097**	**-5 300**	**-5 454**
Renteutgifter		7 170	6 890	6 890	6 890
Avdrag		5 400	5 400	5 400	5 400
Utlån		250	250	250	250
Renteinnt./utbytte		-9 730	-9 730	-8 130	-11 140
Mottatte avdrag utlån		-300	-300	-300	-300
Netto finasutgifter		**2 790**	**2 510**	**4 110**	**1 100**
Motpost avskrivninger					
Netto driftsresultat		**-266**	**-2 587**	**-1 190**	**-4 354**
Avsetning til disp.fond		641	2 962	1565	4 729
Dekning tidligere merforbruk		0			
Avsetning til fond		600	600	600	600
Bruk av fond		-975	-975	-975	-975
Netto fondsdisposisjoner		**266**	**2 587**	**1 190**	**4 354**
Resultat etter disposisjoner		**0**	**0**	**0**	**0**

Figur 5: Økonomiplan 2016-19

(Alle beløp i mNOK)	**Beløp**	**Inndekkes**			
		2016	**2017**	**2018**	**2019**
Merforbruk 2013	-3,99	0,64	2,96	0,39	
Merforbruk 2014	-5,88			1,17	4,71
Merforbruk 2015	0				
SUM	**-9,87**	**0,64**	**2,96**	**1,56**	**4,71**

Figur 6: Inndekning av merforbruk

Som det framgår av økonomiplanen og figur 6 inndekning av merforbruk forventes at Steigen kommune vil trenge helt ut 2019 for å dekke inn de akkumulerte merforbruk fra 2013 og 2014. For 2015 forventes et merforbruk på ca 11-12 millioner dette vil sannsynligvis medføre at Steigen kommune i en lang årrekke framover vil være registrert som ROBEK kommune med de dertil hørende forpliktelser i forhold til låneopptak, forpliktende plan og rapportering til fylkesmannen. Budsjettet for 2016 inneholder vedtak om reduksjoner på ca. 19,5 millioner for å balanserer driften i 2016 (se figur 7). Flere av disse tiltak anses som svært utfordrende å gjennomføre hhv der er knyttet stor usikkerhet til realiseringen av den forventede effekt.

Kutt til budsjett 2016 (status jan 2016)	Budsjett 2016	Gjennomføring	Forventet effekt	usikkerhet
SENTRALADM./FELLES				
Seniorfri kuttes	2 500		1100	1 400
Reduksjon tilskudd til kirkelig fellesråd	150		150	0
Inntekter fra Havbruksfond	4 000		0	4 000
Utbytte investeringsselskap	1 600		1400	200
Konsulenttjenester	450		0	450
Leiebilordningen	50		50	0
Valgutgifter	100		100	0
Eiendomsskatt, nye boliger	25		25	0
Kurs, opplæring, reiser	400		0	400
Ny stilling lønn	-550		-550	0
Refusjon ny stilling lønn	550		550	0
Allhuset	-400		-400	0
Økt utbytte Nord-Salten Kraft	800		800	0
Lev i Steigen	-300		-300	0
OPPVEKST				
Reduksjon kulturskola	147		147	0
Nedleggelse avdeling Nordfold barnehage	294		294	0
Fjerne utvidet åpningstid barnehager	0		0	0
SFO, brukerbetalinger	20		20	0
Kulturmidler	75		75	0
Ny prognose inntekt	485		485	0
Kutt rammetimetall	760		760	0
Biblioteket	50		50	0
HELSE				
Nedleggelse 4 sykehjemsplasser	350		0	350
Reduksjon jordmorstilling	200		0	200
Reduksjon vikarutgifter (del av eff.prosjektet)	650		0	650
Besparelse legetjenesten	200		0	200
Skjønnsmidler barnevern	1 000		0	1 000
Red. stilling helsestasjonen	102		102	0
Psykisk helse kutt stilling	183		183	0
Folkehelse	156		156	0
Fremskynde kutt lærlinger	161		161	0
Inntekter KAD plass (salg av tjenester til komm.)	350		0	350
Reduksjon stillinger Mølnmoa	205		205	0
Nattevakt Mølnmoa	650		650	0
Red. bemanning hj.sykepleie/omsorgsboliger	444		444	0
Reduksjon stilling hjemmehjelp	397		397	0
Barnevern	500		500	0
Stab, Steigentunet 1/2 stilling	275		0	275
Effektiviseringsprosjekt helse og omsorg	1 500		0	1 500
PUD				
Reduksjon bemanning renhold/vaskeri	230		230	0
Nedbemanning uteseksjonen	200		200	0
Havneleie	100		0	100
NAV				
Øke antall bosettinger fra 10 til 15	400		400	0
SUM	**19 459**	**0**	**8 384**	**11 075**

Figur 7: Vedtatte kutt i budsjettet for 2016

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017, som offentliggjøres 11. mai 2016.

I høringsnotatet presenteres;

- Nye kostnadsnøkler for kommunene, herunder en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Forslag til nye kostnadsnøkler

Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. KS mener at de foreslåtte oppdateringer av kostnadsnøklene er godt faglig vurdert. På barnehageområdet presenteres to alternativer til delkostnadsnøkkel. Anbefalingen i høringsforslaget er å videreføre kriteriene i dagens kostnadsnøkkel. Samlet omfordeles om lag 580 mill kr. Kommunene som kommer ut i pluss er noe færre enn kommunene som kommer ut i minus, mens det bor flere innbyggere i kommunene som kommer ut i pluss enn kommunene som kommer ut i minus.

For Steigen kommune er utslag av nye kostnadsnøkler beregnet å utgjøre - 872 000 kr.

Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper – nytt strukturkriterium

Høringsforslaget presenterer et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Strukturkriteriet skal benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd på 13, 2 mill. kr. i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunene får mellom 0 og 13,2 mill. kr. i basistilskudd. Dette vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene.

Strukturkriteriet tar utgangspunkt i hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks. 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Tanken er at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange avstander. Valg av hvor mange personer det skal måles reiselengde til og valg av grenseverdiene for reiselengde som kvalifiserer til fullt basiskriterie bør ligge på, vil i stor grad være basert på skjønn.

I høringsnotatet er det gitt eksempler med reiselengde 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km.

For Steigen kommune vil dette bety:

Grenseverdi	Utslag for Steigen
Grenseverdi 13, 3 km.	+ 834 000 kr
Grenseverdi 16, 5 km	+ 993 000 kr
Grenseverdi 25, 4 km	+ 1 348 000 kr

Figur 8: Grenseverdier og utslag for Steigen

Samlet utslag ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium vil for Steigen kommune utgjøre + 476 000 kr. ved bruk av grenseverdi 25, 4 km.(som antas å være det mest aktuelle)

Regionalpolitiske tilskudd

I høringsnotatet foreslås det at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samles i to nye tilskudd; Nord-Norge tilskudd og Sør-Norge tilskudd.

I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- Småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunens verdi på distrikts indeksen (eksisterende indeks for grad av distrikts utfordringer)
- Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles pr. innbygger

Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommuner med under 3 200 innbyggere.

I høringsnotatet er det **ikke** lagt fram forslag til satser for de nye tilskuddene. Dette kommer først i kommuneproposisjonen, som legges fram i vår. Det betyr igjen at det ikke vil være mulig å gi et fullstendig svar på hva inntektssystemet vil bety, fordi det mangler tall på regionalpolitiske tilskudd.

For Steigen kommune utgjør i dag småkommunetilskuddet 5 475 mill. kr., mens Nord-Norge tilskuddet utgjør 4 234 mill. kr., til sammen 9 709 mill. kr.

Skatt og inntektsutjevning

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og inntektsutjevning. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av inntektsutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det i høringsnotatet til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i inntektsutjevningen.

Konklusjon

Steigen kommune står overfor en betydelig utfordring i forhold til demografi, kommunen har en stadig eldre befolkning samtidig som man opplever en kontinuerlig nedgang i befolkningstallet. Å snu nedgangen i befolkningen anses som vel den største utfordring for kommunen i framtiden. Dette vil kreve tilrettelegging mht. bosetting og etablering av flere arbeidsplasser i kommunen å snu denne trenden.

Økonomien i Steigen kommune er sterkt avhengig av statslige rammeoverføringer og nedgang i befolkningsgrunnlaget har direkte konsekvenser på de økonomiske rammer til kommunen. Økonomien i Steigen kommune har i mange år vært hardt presset, kommunen har igjennom mange år drevet med betydelig overforbruk, per utgangen av 2014 utgjør det akkumulerte underskudd ca. 10 millioner for 2015 forventes et underskudd i størrelsesorden 11-12 millioner og en forventer at kommunen i løpet av 2016 blir registert i ROBEK registeret med et akkumulert underskudd på ca 21-22 millioner. Kommunens totale gjeld er betydelig over det fra fylkesmannens anbefalte nivå, renter og avdrag fører til belasting på det årlige driftsbudsjett.

Ut fra de endringer som lar seg beregne i forslag til nytt inntektssystem, nemlig nye kostnadsnøkler og nytt strukturkriterium, så ser det ut for at disse ikke vil få store konsekvenser for Steigen kommune. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til hva endringer i de regionalpolitiske tilskuddene vil bety for kommunen. Disse utgjør i dag ca. 10 mill. kr. Det vil si selv om en skulle anta at de økonomiske rammer ved forslaget til nytt inntektssystem ikke skulle bli vesentlig dårligere for Steigen enn dagens inntektssystem da er det viktig å merke seg at **de akkumulerte driftsunderskudd som Steigen kommune de seneste årene har opparbeidet seg er opparbeid med dagens inntektssystem og en forventer som sagt ikke at det nye inntektssystem vil skape noe bedring i inntektsgrunnlaget for Steigen kommune.**

Delrapport B: Sentraladministrasjonen

Sentraladministrasjonen i Steigen kommune består av funksjonene rådmann og hans lederteam, økonomi og personalforvaltning, næring, IKT, servicetorg samt spesialrådgiver.

Nedenstående SWOT analyse har to perspektiver, «styrker»/»svakheter» tar utgangspunkt i dagens situasjon mens «muligheter» og «trusler» har et framtidsperspektiv dvs. et perspektiv der Steigen kommune fortsetter som en egen kommune etter kommunereformen.

Styrker	Svakheter
- Små fleksible fagmiljøer. - Bred kompetanse. - Stor grad av fleksibilitet og tilpasningsevne. - Erfaren arbeidsstokk. - Sterk lokal identitetsfølelse. - Nærhet.	- Små sårbare fagmiljøer/personavhengighet. - Vanskelig å spesialisere seg. - Utfordrende å skape gode kompetansemiljøer. - Manglende utnyttelse av IKT verktøyer til effektivisering. - Habilitetsutfordringer. - Ressurs- og kapasitetsutfordringer.
Muligheter	**Trusler**
- Utnytte nærheten og den lokale identitetsfølelse i ett utviklingsperspektiv. - Personlig utvikling og høy grad av allsidighet på grunn av bredt kompetansebehov hos ansatte.	- Økonomiske rammebetingelser. - Vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse på grunn av stor konkurranse om arbeidskraften. - Mangel på spesialisert kompetanse i organisasjonen. - Manglende evne til å matche nye oppgaver og krav. - Sårbar i forhold til få personer på ulike fagområder eks. ved sykdom, ferie ol.

Figur 9: SWOT analyse for Sentraladministrasjonen

Styrker og svakheter

Det stilles samme krav til utøvelse av tjenestene i en liten kommune i forhold til en større kommune. Steigen kommune må drifte og levere de samme funksjoner og tjenester som større kommuner. Som selvstendig juridisk enhet må man føre eget regnskap, ansvarlig for innkjøp, for IKT driften, personalforvaltning etc. Mange av disse funksjoner driftes i dag med en absolutt minimum bemanning, eksempelvis gjennomføres lønnsutbetaling for hele Steigen kommune med 1 person. Organisasjonen er preget av å ha gjennomgått flere nedbemanningsrunder. Det er blitt færre ansatte med flere oppgaver som fører til at arbeidsfeltet for den enkelte i en liten organisasjon er meget bredt. Bredt arbeidsfelt og mange nedbemanninger og omorganiseringer igjennom tiden har utviklet en høy grad av

tilpasningsevne, fleksibilitet og generalist-kompetanse hos de ansatte. Stor bredde i kompetansen med et lavt antall arbeidstakere blir på bekostning av spesialisering og krav til faglig dybde. Selvsagt blir små strukturer meget personavhengige og sårbare. En høy grad av personavhengighet er ikke bare vanskelig for organisasjonen men også for den enkelte ansatt i forhold til nærhet og habilitet i et lite samfunn hvor alle kjenner alle. Små fagmiljøer, lite rom for faglig utvikling og begrensede økonomiske muskler gjør det vanskelig å rekruttere den nødvendige kompetanse.

Mulighetene med bruk av IKT som verktøy både for utvikling av gode digitale løsninger for borgerne, men også for å støtte opp om effektive arbeidsprosesser i den kommunale drift, begrenses av mangel på ressurser og kompetanse til å gjennomføre utviklinger. Steigen kommune råder over 1 årsverk til å dekke hele IKT området, både utvikling og drift. Det sier seg selv at ressursene til utvikling da er meget begrenset. I tillegg fører årelang dårlig økonomi til et betydelig etterslep på investeringer, på oppgraderinger av programvare og utskifting av utstyr.

Muligheter og trusler

Krav til allsidighet og bredde i kompetanse hos arbeidstakerne kan for arbeidstakerne selv oppleves positivt. Karrieremulighetene er i utgangspunktet små i en liten kommune og allsidighet i oppgaver vil være med på å skape spennende og utfordrende jobber hvor man får innblikk i mange ting og utviklet bred kompetanse. Lokal tilhørighet og eierforhold gir motivasjon og muligheter for aktiv deltakelse i utviklingsarbeid.

Samtidig vil bred kompetanse på få antall ansatte gjøre organisasjonen veldig sårbar. Ved akutt frafall, sykdom og ferieavvikling kan oppgaver bli liggende uløst over tid. Kommunen kan også bli nødt til å kjøpe tjenestene eksternt til en forholdsvis dyrere pris.

Det framtidige mulighetsrommet er i stor grad bestemt av de økonomiske rammevilkår. De skisserte scenarier tidligere i denne utredning indikerer ikke at en kan forvente betydelige forbedringer i vår kommuneøkonomi. Tvert imot må man forvente et fortsatt økt press mot mer effektivisering og nedskjæringer i organisasjonen. Enhetene vil bli enda mindre samtidig som mengden av oppgaver og krav til kvalitet og tilgjengelighet på tjenestene øker. Gapet mellom tjenestebehovet og tjenestetilbudet blir større, og det vil bli stadig vanskeligere å matche dette gapet og tilby tjenester av en faglig forsvarlig kvalitet. Det vil være krevende for dagens organisasjon å opprettholde dagens tjenesteproduksjonsnivå og svært vanskelig å ta imot eller iverksette nye oppgaver.

Som en egen kommune med egen IKT drift kan en ikke forvente større handlingsrom innenfor utvikling og implementering av nye IKT løsninger, man vil fortsatt streve med å opprettholde en forsvarlig og noenlunde stabil drift.

Delrapport C: Næring

Å utrede dette spørsmålet ser jeg (Red.: Næringssjef Per Løken) som vanskelig. Da må en i alle fall ha en del ressurser og tid og gå nøye inn i de premissene departementet har lagt, de utredningene NHO har laget og gjøre mange vurderinger som er politisk betont.

Men jeg vil sette opp noen momenter som kan tale **for** og **mot** kommunesammenslåing sett fra et næringsperspektiv.

Når det gjelder de planene vi har og statistikk for nærings-utviklinga viser jeg til kommunens næringsplan.

For større kommuneenhet:

- Næringsarbeid og næringsliv kan forholde seg til et større fagmiljø når det gjelder veiledning og utredninger.
- I en liten kommune kan det være vanskelig å være «potet» og beherske alle fagfelt og rekke alt en burde ha gjort. Lett for å bli satt til generelle oppgaver. Et lite veiledningsapparat blir sårbart ved f. eks endringer i bemanning.
- Å knytte seg opp mot en storkommune med f. eks Bodø som sentrum kan gi mulighet for bedre infrastruktur mot sentrum. Dette vil næringslivet kunne tjene på.
- Kan være lettere å holde seg orientert om finansieringskilder o.l.
- Større prosjekter og større utredninger kan vinne kampen om midlene.
- Lettere å få mer trykk i saker og bli hørt hos fylke og departement.

Mot større kommuneenhet:

- Bedrifter/etablerere har kort vei til veiledning/kommunal beslutning.
- Administrasjon/lokalpolitikere i en liten kommune ser verdien/nødvendigheten av å stå på for lokalt næringsliv.
- Det er i dag lett å forholde seg til nettverk og kunnskap på internett ang utfordringer innen næringssatsing.
- Fare for at et sentralt næringskontor i en stor kommune ikke ivaretar hele området.
- Sannsynlig at vi i stor grad må stole på oss selv om vi kommer med i en større kommune. Blir neppe trykk på næringsarbeid i Steigen fra f. eks et Bodø-kontor.
- Et lokalt næringskontor ser mulighetene og kjenner de lokal forholdene. I en by glir ting av seg selv, mens et lokalt næringsapparat ofte må være en katalysator ved eierskifter o.l. i en liten kommune.
- De små sakene vil sannsynlig drukne i et stort system, men blir gjerne ivaretatt i et lite system. ½ eller 1 arbeidsplass er viktig i utkantene. De er også ofte viktig for å ha noe å « koble» med for en familie som kommer flyttende.

- Vi har i dag nærhet til ei av de største vekstnæringene: oppdrettsnæringa. Denne er stor i vår kommune og har «hovedkontor» her. En av årsakene til at denne næringa står sterkt i kommunen er det gode forhold som har vært mellom kommune og oppdrettsnæring og de arealplaner kommunen har laget i samarbeid med næringa.
- Fiske og landbruk er store næringer i Steigen. Det er sannsynlig at kunnskap om og fokus mot disse næringene vil bli svakere hvis næringsarbeidet styres fra et miljø som har fokus på helt andre ting.

Delrapport D: Helse

Helse og omsorg har gjennom sin ledergruppe samlet sett på hvilket scenario en kan se for seg dersom Steigen kommune velger å fortsette som egen kommune. Det har brukt SWOT-analyse som har gitt disse punktene:

Styrker	Svakheter
- Stor grad av selvbestemmelse. Steigen blir mindre «utkant». - Bedre mulighet til å gi et tilbud lokalt - Avhengig av å ha høy akuttberedskap – kan styrke rekrutteringsmuligheter. - Bedre kjennskap til pasientene / brukerne. - Lettere tverrfaglig samarbeid. - Følge økonomien tettere. - Begrense pasienttransport. - Samlet tilbud →effektivitet? - Mindre byråkrati - Trygghet for pasienten / brukeren forutsatt kompetent personell	- Færre å samarbeide med →sårbart. - Vanskelig med rekruttering. - Sårbart med kompetanse. - Behov for store økonomiske innsparingstiltak. - Færre tjenestetilbud. - Færre å «spille på» ved fravær - Mindre påvirkning i forhold til samferdsel. - Mindre kontroll i forhold til interkommunale foretak. - Større avhengighet at ekstern kompetanse og interkommunale foretak. - Større utfordringer knyttet til habilitet og profesjonalitet. - Stor grad av nærhet kan begrense gjennomføringsevne til nødvendig endring (stadige omkamper).
Muligheter	**Trusler**
- Til å medvirke til utvikling og påvirke til forandring. - Uutnyttet markedsførings-potensiale. - Utvikle og beholde Steigentunet som et samlet tilbud. - Avhengig av gode økonomiske rammer.	- Bevare god nok faglighet og spisskompetanse for å kunne løse alle kommunale oppgaver. - Kunne gi et godt nok faglig tilbud til pasientene. - Steigen kan bli veldig alene, litt sær? - Reduserer påvirkning til utvikling i regionen. - Steigen har lav befolkning i arbeidsfør alder/tilstand, spørsmål om en har nok arbeidskraft til å utføre oppgavene. - Ytterligere økonomiske innstramninger.

Figur 10: SWOT analyse helse

Konklusjon:

Ledergruppen i helse og omsorg har funnet både styrker og svakheter med å fortsette med samme kommunestruktur. Ledergruppen konkluderer med at de største utfordringene som kommunen vil ha være:

1. Økonomiske rammebetingelser
2. Rekruttere og beholde fagpersonell

Helse og omsorg har de siste årene blitt pålagt store økonomiske innsparinger, samtidig som det kanskje ikke har vært en like stor aksept for reduksjon i tjenestetilbud. Store deler av det som drives i helse og omsorg er lovpålagte tjenester. Det er begrenset hvor mye en kan redusere de økonomiske rammene uten å bryte helselovgivningen.

Den andre store utfordringen vil være å rekruttere fagpersonell som kan ivareta alle oppgavene innenfor helse og omsorg. Steigen kommune vil fra 2020 og videre framover ha en betydelig vekst av den eldre befolkning samtidig som det ser ut som at innbyggere i arbeidsfør alder reduseres. Steigen kommune vil derfor måtte forvente store utfordringer knyttet til rekruttering.

Med bakgrunn i disse to forhold, som gjensidig forsterker hverandre, så konkluderer ledergruppen med at Steigen kommune vil komme til å møte store utfordringer ved å fortsette som egen kommune videre framover.

Delrapport E: Oppvekst

Styrker	Svakheter
- Nærhet til skole og barnehage. - Rimelig stabilt personale. - Lang erfaring i utviklingsarbeid. - Rikt nærmiljø og kulturhistorie. - Solid kulturtilknytning med kulturskole - God kompetanse i staben hos de som har godkjent utdanning. - Gode rutiner og rutinebeskrivelser. - Godt samarbeid mellom de ulike enhetene. - Godt utviklet tverrfaglig samarbeid. - Godt flerkulturelt miljø.	- Små enheter som gir små fagmiljø. - Stor andel av ufaglært arbeidskraft. - Underbemanning i administrasjonen med økende oppgaver. - Lang avstand til kompetansemiljøene. - Ikke gode nok dataløsninger. - Årlige underbudsjetteringer gir overskridelser i regnskapet. - Ikke fullgod dekning av barnehageplasser.
Muligheter	**Trusler**
- Skape gode oppvekst miljø. - Skape nær relasjon mellom enhet og hjem. - Utvikle bedre læringsmiljø i skole og barnehage. - Gi god introduksjon til flykninger. - Være gode leverandører til utvikling regionalt. - Være med å bygge nettverk regionalt. - Gi befolkningen gode bibliotekstjenester. - Gi barn og unge gode tilbud i musikk og kultur. - Være brobyggere i endringsarbeid.	- For høye utgifter på drift. - For stor andel ufaglærte. - Svært vanskelig å rekruttere fagfolk. - Store geografiske avstander på smale veier. - Økende utfordringer på det spesialpedagogiske området og lang avstand til fagkompetanse. - Synkende elevtall i skolene.

Figur 11: SWOT analyse oppvekst

Kommentar

Oppvekstavdelingen er rimelig vel organisert på hver enhet utfra de rammer som blir gitt. Svakheten er at rammene er så marginale at alle nye lovpålagte og nødvendige tiltak gir overskridelser. Det må nevnes at svak budsjettering gir svake resultater i regnskapet, særlig på lønn.

Kompetansen er ikke god nok på det spesialpedagogiske feltet og det forsterkes noe med en forholdsvis stor andel av lærere uten godkjent utdanning. Det samme gjelder andelen barnehagelærere, der det er flere pedagoger og stillinger med personell på dispensasjon.

Dataløsningen i skolen har vært mangelfull med hensyn til antall pc-er til elevene og elevserveren har ikke fungert på alle skolene.

Barnehagene dekker ikke helt behovet for plasser mens vi venter på utbyggingen av Steigenbarnehagen Leinesfjord. Ei utfordring er barnehagedekningen i området Bogen-Engeløy, hvilken løsning som velges om det blir renovering eller nybygg.

Kulturskolen gir et godt desentralisert tilbud til elevene over hele kommunen.

Antall flerspråklige har øket og Voksenopplæringa har utvidet i forhold til krav til antall uketimer og organisering. Det vil være nødvendig å se på framtidig plassbehov på skolebygningen i Leinesfjord med tanke på mer areal.

Delrapport F: PUD/Teknisk

Status i dag

Enheten består av teknisk, oppmåling/ GEO data, landbruk (Jord+Skog) samt plan- og miljø. Til dette arbeidet har vi 8,7 stillingshjemler. Innenfor landbruksforvaltning selger Steigen tjenester til Hamarøy og Tysfjord gjennom interkommunalt samarbeid. Videre omfatter enheten en uteseksjon med 7,5 stillinger for driftsoperatører og renholdstjenesten med ca. 10 stillinger.

Styrker	Svakheter
- Generalistkompetanse, ser sammenhenger. - Nærhet. - Lang erfaring. - Bredt fagmiljø. - Tilgjengelighet.	- Sårbart, ingen back-up ved sykdom/turnover. - Mangler kapasitet og ressurser både på drift og forvaltning. - Mangler spesialistkompetanse, økende krav. - Mangler langsiktighet/strategisk styring. - Manglende distanse/profesjonalitet. - Effektivitet, både på metodikk og rutiner, for spredt arbeidsfelt. - Lite kompetanseoverføring. - Personavhengig.
Muligheter	**Trusler**
- Utvikle planer basert på lokalkunnskap. - Gode tjenester gjennom å se sammenhenger i lokalsamfunnet. - Utvikle interkommunale tjenester der fagmiljø samles.	- Vanskelig å rekruttere fagfolk. - Ikke mulig å bygge/opprettholde tilstrekkelig kompetanse på alle fagfelt. - Små ressurser, alle oppgaver kan ikke løses.

Figur 12: SWOT analyse PUD

Styrker og svakheter

Innenfor planlegging og saksbehandling opplever vi at Steigen kommunes ressurser i dag ikke strekker til, verken i form av kapasitet eller kompetanse. Nasjonale krav til utredninger, dokumentasjon, planverk osv. er det samme enten kommunen er stor eller liten, enten utfordringa er rask vekst og utbygging eller manglende vekst og utarming av lokalsamfunn. Den enkelte innbyggers rettigheter og krav til saksbehandlertjenester er også de samme, tidsfrister innenfor plan- og bygningsloven er de samme som for en stor kommune med bredt fagmiljø. Samtidig er det ei utfordring at publikum og politikere forventer stor grad av tilgjengelighet og nærhet nettopp fordi vi er en liten kommune. Kravene til profesjonalitet er

utfordrende når hver saksbehandler skal forsøke å ha tilstrekkelig oppdatert kompetanse på flere fagfelt. Kravene til profesjonalitet utfordres også av at organisasjonen er så liten/så presset at det ikke er tilstrekkelige ressurser eller prioritet til å utvikle systemer, sørge for at systemer som innføres virkelig blir tatt i bruk, gi tilstrekkelig opplæring innenfor system/rutiner osv.

Som en styrke bør det trekkes fram at vi på hovedområdene innenfor forvaltning har god kompetanse, god kontinuitet, og et godt fagmiljø av generalister. Dette resulterer blant annet i gode og tjenlige arealplaner tilpasset Steigensamfunnet, vi har kort saksbehandlingstid innenfor de fleste saksfelt, vi har et rimelig oppdatert digitalt kartverk for å nevne noe.

På de kommunale eiendommene har vi et vesentlig vedlikeholdsetterslep. Dette er ikke nødvendigvis knyttet til kommunestørrelsen, men like mye til kommuneøkonomi og manglende prioritering av vedlikehold både på bygninger og veier. Kommunale anlegg (selvkostområdene) er ikke i samme grad rammet. Også innenfor eiendomsdrifta er det behov for økte ressurser til systemutvikling og profesjonalisering av tjenesten. Også her er det utfordringer med så brede ansvarsområder for den enkelte medarbeider.

Vi opplever til dels støtte og velvilje fra regionale myndigheter og tildeles fra større nabokommuner, men må likevel konkludere med at Steigen kommune per i dag ikke klarer å utføre alle sine oppgaver og dekke alle de forpliktelser kommunen har innenfor avdelingens område.

Muligheter og trusler

Dersom Steigen skal bestå som egen kommune, ser en visse muligheter i å velge en klar strategi i retning lokalsamfunn/bygdeidentitet/bolyst. Det ligger ei stor utfordring i hvordan denne strategien, med generalistkompetanse og fokus på nærhet, kan gjennomføres innenfor "regel- og rettighets-Norge". Trusselen ligger i at trenden fra de siste 10-årene fortsetter, der gapet mellom båten og kaia blir bredere og bredere. Uten en klar styrking av kommuneøkonomien kan en ikke se noen mulighet for at Steigen kommune alene kan ivareta de oppgavene kommunen er tillagt på avdelingens område, eller forvalte kommunale eiendommer slik at de kan gi grunnlag for gode tjenester til innbyggerne i årene framover.

Delrapport G: NAV

Nav Steigen har gjennom personalgruppa samlet sett på hvilket scenario en kan se for seg dersom Steigen kommune velger å fortsette som egen kommune. Det har vært brukt SWOT-analyse som har gitt disse punktene:

Styrker	Svakheter
- Nær kontakt med brukeren - Bra kontorstørrelse, godt fagmiljø med 9 ansatte - Akseptable avstander innenfor en vidstrakt kommune - God lokalkunnskap - Nær kontakt med samarbeidspartnere som lege, psykisk helse, barnevern - Større påvirkningskraft, handlefrihet og medbestemmelse - Høyt servicenivå - Arbeidsmarkedskunnskap - Nærhet til ledelsen - Lettere å gi helhetlig tilbud til brukeren fordi vi har mange ulike kompetanser samlet i ett kontor	- Begrenset arbeidsmarked - Få bedrifter som har kapasitet til å ansette personer med nedsatt arbeidsevne - Større kontor vil gi flere kollegaer og flere å spille på - Sårbart ved ferie og sykemeldinger - Må vite litt om alt som ikke gir spisskompetanse, men fare for feil informasjon - Utfordring å holde seg faglig oppdatert - Større fare for uformell og udokumentert oppfølging av brukere
Muligheter	**Trusler**
- Mulighet til å innkalle / henvise til spisskompetanse f.eks. Nav Bodø, karrieresenter, arbeidslivsenter, spesialisttjenesten - Videokonferanser for veiledning og opplæring - Bedre og nærmere samarbeid med bedrifter og kommune om rekruttering	- «Å sakke etter» i forhold til større fagmiljø - Mangel på arbeidsplasser - Vanskeligere å rekruttere fagfolk - Ytterligere økonomiske innstramninger - Nedgang i folketallet som forskyver alderssammensetningen i befolkningen ytterligere.

Figur 13: SWOT analyse Nav Steigen

Konklusjon:

Nav Steigen funnet både styrker og svakheter med å fortsette med samme kommunestruktur. Når de fleste arbeidsoppgavene i kontoret handler om oppfølging av enkeltpersoner enten det gjelder syke, de med helsemessige- og sosiale problemer, rusavhengige, arbeidsledige, økonomisk vanskeligstilte, flyktninger, ungdom som ikke har jobb eller utdanning, eller mangler et sted å bo, så er nærhet og tilgjengelighet til Nav viktig for brukeren. Det er vanskelig å tenke seg at våre brukere kan få god nok oppfølging gjennom elektroniske løsninger og enda lengre reiseavstander. Nav Steigen har forventninger om at det blir lettere å skaffe arbeid til ungdom og personer med nedsatt arbeidsevne i framtiden, med tanke på de investeringer som næringslivet gjør i kommunen.

De største utfordringene som Steigen kommune kan få sett fra Nav Steigen sitt ståsted er:

1. Ytterligere økonomiske innstramminger
2. Mange nok arbeidsplasser i kommunen, som også gir muligheter for arbeid til de med nedsatt arbeidsevne.
3. Rekruttering av fagfolk til kommunen.

Det er begrenset hvor mye en kan redusere de økonomiske rammene uten å bryte sosialtjenesteloven, Nav – loven, Introduksjonsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

For å få flere i arbeid og færre på trygd er vi avhengig av et nært og ansvarsbevisst næringsliv og en god kommunal arbeidsgiverpolitikk som gir folk muligheter til å prøve seg i arbeid.

Det har til nå ikke vært vanskelig å rekruttere til Nav Steigen da det har vært god søkning på faste stillinger som har vært utlyst, men det har vært stor gjennomtrekk i vikariater og stillinger som har vært midlertidige. NAV er også avhengig av god rekruttering og kontinuitet på legekontor og hos andre helsetjenester for å gjøre en god jobb. En negativ utvikling her vil også få negative konsekvenser for rekruttering til Nav i framtiden.

2.5. Lokal politisk styring

Ekspertutvalget konkluderte med at nødvendig kompetanse og kunnskap i den kommunale administrasjonen er avgjørende for at folkevalgte skal kunne fatte gode beslutninger. Et viktig forhold her er hvorvidt kommunene i Salten har reell politisk og administrativ kontroll på alle de lovpålagte oppgavene kommunene har ansvaret for. Kommuneloven skiller ikke mellom store og små kommuner og alle kommuner har et ansvar for å levere de samme tjenestene til innbyggerne innenfor en rekke felt. En løsning for mange mindre kommuner har derfor vært å etablere interkommunale samarbeid som tidligere er beskrevet i denne rapporten. En relativt ny rapport fra IRIS (2013) viste at interkommunale samarbeid er fordelaktig når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet. På den andre siden har interkommunale samarbeid ofte vært gjenstand for diskusjoner rundt lokaldemokratiet i norske kommuner, hvor mange har hevdet at interkommunale samarbeid er et demokratisk problem.

Figur 14: «Mulighetsstudier Salten» Utredningsnotat D Kilde: BDO

Steigen kommune deltar i rundt 31 interkommunale samarbeid på områder som kommunen ikke er i stand til å ivareta selv, eksempelvis brannvernstjenester (Salten Brann), renovasjon (IRIS). Som det framgår av figur 15 varierer antallet av samarbeider i Nordlandskommunene mellom 19 og over 40 samarbeider.

Kommune	Høyere nivå	Regionråds nivå	Lavere nivå	Sum ordninger	Sum ordninger 2010
Evenes	11	7	32	50	44
Tjeldsund	15	6	29	50	52
Fauske	9	13	22	44	42
Bremanger	14	11	19	44	49
Alstahaug	13	12	17	42	37
Gangvik	13	12	16	41	29
Dønna	13	11	14	38	26
Herøy	13	12	12	37	30
Saltfold	9	13	14	36	41
Bodø	9	12	14	35	38
Hemnøy	9	14	11	34	37
Lødingen	14	18	2	34	35
Vevelstad	12	11	11	34	29
Vestvågøy	6	12	6	34	25
Saltdal	9	13	12	34	38
Sortland	9	20	3	32	35
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Steigen	9	11	11	31	35
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Beiarn	9	13	8	30	32
Øksnes	7	19	3	29	34
Bø	9	17	3	29	32
Grane	12	7	10	29	28
Bindal	14	10	4	28	32
Hattfjelldal	11	7	10	28	28
Vega	13	10	5	28	28
Hadsel	7	19	1	27	34
Lurøy	8	13	6	27	30
Rødøy	8	10	9	27	27
Tysfjord	8	6	13	27	23
Andøy	6	18	2	26	31
Moskenes	6	15	5	26	28
Flakstad	5	13	7	26	27
Rana	6	10	10	26	26
Værøy	10	12	4	26	25
Røst	9	11	6	26	23
Meløy	9	13	3	25	27
Træna	7	14	4	25	27
Gildeskål	9	13	3	25	26
Nesna	8	12	5	25	24
Hemnes	6	11	7	24	24
Narvik	9	7	5	21	29
Vågan	6	13	0	19	24
Ballangen	7	7	5	19	19

Tabell 2.4 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Nordland 2014 fordelt etter geografisk nivå

Figur 15: Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland 2014 Kilde: NIVI Analyse AS

Et interkommunalt samarbeid kan organiseres på mange måter. De fleste av samarbeidene Steigen deltar i er enten organisert ved at en kommune påtar seg vertskapet for samarbeidet, eksempelvis innkjøpssamarbeidet Salten (SIIS) der innkjøpsavdelingen i Bodø kommune påtar seg vertskapet, eller tjenesten er organisert i et eget selskap eksempel IRIS Salten. Begge modeller har sine utfordringer i et styringsmessig perspektiv.

De folkevalgte politikere i Steigen har ikke den samme grad av direkte styring med tjenesteproduksjonen i interkommunale samarbeider sammenlignet med om tjenesten produseres direkte av Steigen kommune selv. Dette skyldes at de interkommunale selskaper og samarbeider ofte er ledet av et valgt sammensatt styre som må ivareta hele felleskapets interesser og det vil være vanskelig i samme grad å hensynsta enkelte kommuners ønsker og behov.

Når man som Steigen kommune deltar i et stort antall samarbeider betyr det i praksis at vesentlige deler av kommunens tjenesteproduksjon allerede i dag er satt utenfor direkte lokalpolitisk styring. Igjennom de seneste år har antallet av interkommunale samarbeider tendensielt økt. En ser dette i sammenheng med stadig nye og økende krav til tjenesteproduksjonen i kommunene der spesielt de minste kommuner ikke har økonomiske ressurser til å håndtere disse i egen regi men er tvunget til å bruke interkommunale samarbeider til å imøtekomme disse krav.

Der tegner seg et bilde at denne utvikling vil fortsette i framtiden, eksempelvis må en i framtiden forvente krav til kommunene om tilgang på psykolog-tjenester og flere andre spesialtjenester. Skal Steigen kommune som egenstendig kommune være i stand til å imøtekomme framtidige krav må en forvente at antallet av interkommunale samarbeider vil fortsette å øke. Det betyr at en stadig større del av kommunens tjenesteproduksjon settes utenfor egen direkte lokalpolitisk styring, man kan hevde at dette fører til en fortsettende gradvis svekkelse av lokaldemokratiet i de kommuner som ikke er i stand til å løse disse oppgaver uten interkommunale samarbeider.

Konklusjon

Steigen kommune er i dag helt avhengig av interkommunale samarbeider på mange områder, kommunen deltar per i dag i ca. 31 samarbeider på ulike områder. Slik vi ser framtiden vil kravene til den kommunale tjenesteproduksjon øke og i enda større grad gjøre små kommuner som Steigen avhengig av interkommunale samarbeider.

Man kan hevde at interkommunale samarbeider gir de folkevalgte mindre lokalpolitisk styring sammenlignet med egen tjenesteproduksjon. I praksis er i dag en god del av tjenesteproduksjonen i Steigen kommune satt utenfor direkte lokalpolitisk styring, en økning i interkommunalt samarbeid vil forsterke denne utvikling og bidra til å svekke lokaldemokratiet.

Alternativer til generalist kommuneprinsippet - «Røstmodellen»

Som et alternativ til generalist kommuneprinsippet har Røst kommune utredet og vurdert den såkalte «Røstmodellen». Denne baserer seg på 4 grunnprinsipper:

1. Opprettholdelse og videreføring av Røst som nasjonal fordelingsenhet og egen kommune med fullt juridisk og finansielt oppgaveansvar.
2. Forsterkning av kommunens grunnorganisasjon til et faglig forsvarlig minimumsnivå for ivaretakelse av lokal oppgaveløsning, herunder bestiller kompetanse overfor en kompetent vertskommune og andre samarbeidende kommuner.
3. Overgang til et langsiktig forpliktende samarbeid om kompetansekrevende oppgaver basert på vertskommuneregelverket i kommuneloven.
4. Langsiktig finansiering av kommunens grunnorganisasjon og kostnader som følger med omstilling til et utvidet vertskommunesamarbeid.[2]

Bakgrunnen for Røstmodellen er den ekstreme lokalisering som Røst kommune har med en plassering 10 mil ut i havet vest for Bodø og nærmeste nabo Værøy 2,5 mil unna. Steigen kommune ser en del paralleller til dette og har derfor vært i kontakt med fylkesmannens prosessansvarlig med spørsmålet om hun vurderer det som relevant for Steigen å utrede «Røstmodellen» som et alternativ for Steigen kommune, dette ble bekreftet derfor har vi valgt å utarbeide en delrapport som vurderer dette alternativ for Steigen.

«Røstmodellen» for Steigen – mulige hovedpunkter:

Dersom Røstmodellen vil være aktuell for Steigen kan en se for seg følgende hovedpunkter:

1. Steigen kommune består etter kommunereformen som en selvstendig kommune
2. Forsterkningsbehov knyttet til følgende områder:
    a. Helse og omsorgstjenester der samarbeidskommunen overtar hele eller store deler av driftsansvaret for helsesektoren.
    b. Oppvekst der samarbeidskommunen overtar hele eller store deler av driftsansvaret for sektoren.
    c. IKT, avvikle egen IKT drift og få IKT tjenester gjennom samarbeidskommunen.

En av de største utfordringer i Steigen kommune er at økonomien er svak i forhold til å drifte de største sektorer, helse og oppvekst som utgjør knapt 70 % av kommunebudsjettet. Et mulig scenario kunne være helt eller delvis å overlate driften av disse områder til samarbeidskommunen. En slik løsning ville fjerne de tunge områder fra kommunebudsjettet, men på den annen side vil man i stor grad miste styringen på tjenesteproduksjonen på disse områder.

[2] NIVI Rapport 2015:1 «Kommunereform på Røst – utfordringer og veivalg» av Geir Vinsand

Et annet område som en anser som meget relevant å overlate til samarbeidskommunen er IKT. Et mulig scenario kunne være å avvikle den egne IKT drift inklusive alle samarbeidsavtaler og gå inn i en felles IKT struktur med samarbeidskommunen. Det vil i praksis bety at Steigen kommune i stor grad vil kople seg på samarbeidskommunens IKT plattform og drift. En slik løsning vil åpne muligheter for effektivisering i drift, kostnadsbesparelser men ikke minst vil en slik løsning sette kommunen i stand til å gjennomføre utviklingsprosjekter innenfor IKT området.

Vurdering av Røstmodellen i et lokaldemokrati perspektiv

Alternativene for Steigen kommune til å fortsette som en selvstendig kommune er enten å slå seg sammen eller en løsning a la Røstmodellen hvor man formelt beholder status som egen kommune men inngår samarbeid med en annen kommune på en del områder. En må forvente at et slikt samarbeide vil redusere kommunestyrets innflytelse på tjenesteproduksjonen på disse områder. Sett i et lokaldemokratisk perspektiv kan dette føre til en reduksjon i borgernes muligheter å påvirke prioriteringer i lokalsamfunnet. I figur xx har vi vurdert de lokaldemokratiske konsekvenser av «røstmodellen» sammenlignet med en kommunesammenslåing.

Fordeler	Ulemper
Steigen kommune bevares som en selvstendig kommune.	Steigen kommune bevares som en selvstendig kommune.
Steigen kan «plukke» ut de områder man selv ønsker å beholde innflytelsen på og hvilke områder man ønsker å outsource.	Sentrale deler av tjenesteproduksjonen settes utenfor lokalpolitisk innflytelse (outsources) der man mister kontrollen på disse.
	Røstmodellen er en «spesialløsning» en må forvente usikkerhet knyttet til om denne modell fungerer i praksis og om den vil etablerer seg langsiktig.
	Usikkerhet knyttet til framtidig inntektssystem, usikkert om Røstmodell-kommuner vil motta samme inntekter som kommuner som velger å slå seg sammen.
	Hva er reelt forskjellen på en nærdemokrati modell for kommuner som slår seg sammen og Røstmodellen?

Figur 16: Fordeler og ulemper ved Røstmodellen vs kommunesammenslåing

Den største og åpenbare fordel med Røstmodellen er at man i motsetning til en sammenslåing hvor man slår sammen hele kommunen her kan plukke ut tjenesteområder som man inngår samarbeid på. Det betyr at man kan beholde de områder man er god på og inngå samarbeid på områder man strever med å håndtere som egen kommune. Men for en kommune som Steigen med dårlig økonomi vil en outsourcing av de store sentrale tjenesteområder komme en kommunesammenslåing ganske nært, en kan lurer på hva sett i et lokaldemokratisk perspektiv

reelt blir forskjellen på en kommunesammenslåing med en nærdemokratimodell (eks med et «Steigen regionalråd») og røstmodellen.

Røstmodellen er en spesialløsning for kommuner med helt spesielle behov, det finnes per i dag ingen erfaringer med denne modellen i praksis, dessuten virker det uavklart hvorvidt kommunereformens økonomiske incentiver vil gjelde for kommuner som velger «Røstmodellen».

Konklusjon

Røstmodellen er i prinsippet bygget opp slikt at kommunen kan bevare sin status som selvstendig kommune men outsource oppgaver og områder som den ikke er i stand til å håndtere. For at denne modell skal gi Steigen kommune den nødvendige effekt anser en det som nødvendig og outsource store dele av den tunge tjenesteproduksjon (helse og oppvekst), en må da spørre seg hva i realiteten da forskjellen blir til en kommunesammenslåing. Dessuten anses Røstmodellen som en spesialløsning, det finnes i dag ingen erfaringer hvordan denne modell fungerer i praksis og det virker usikkert om kommuner som velger denne modell vil få del av kommunereformens økonomiske incentiver.

MELDING OM VEDTAK
Steigen kommunestyre

Arkivsak: 13/126

KOMMUNEREFORM

Saksbehandler: Torben Marstrand		**Arkiv:** 031
Saksnr.:	**Utvalg**	**Møtedato**
44/15	Steigen formannskap	27.08.2015
52/15	Steigen kommunestyre	10.09.2015

Forslag til vedtak:

Formannskapet vedtar med bakgrunn i den framlagte utredning omkring en ny Nordsalten kommune samt arbeidsgruppens vurdering omkring en Indre Salten kommune at Steigen kommune på nåværende tidspunkt ikke skal gå inn forhandlinger om intensjonsavtaler på noen av disse to alternativer. Formannskapet vedtar også at der ikke skal gjennomføres en meningsmåling men at kommunens reformutvalg fortsetter forhandlingene med Bodø og de kommuner som ønsker å utrede en ny kommune med bodø som sentrum. Forhandlingsresultatet vil være gjenstand for en endelig folkeavstemning på vinteren/våren 2016

Behandling/vedtak i Steigen kommunestyre den 10.09.2015 sak 52/15

Vedtak:
Innstillingen ble vedtatt med 15 mot 1 stemme.

Behandling/vedtak i Steigen formannskap den 27.08.2015 sak 44/15

Vedtak:
Innstillingen ble vedtatt mot 1 stemme.

Saksutredning:

Indre Salten
I januar 2015 lanserte Fauske kommune forslag til en ny «Indre Salten» kommune bestående av Saltdal, Sørfold, Fauske, Steigen, Hamarøy, Tysfjord. Der ble avholdt et fellesmøte mellom kommunenes forhandlingsutvalg i januar. Siden har ikke vært aktivitet rundt dette alternativ, slik vi vurderer det er dette per i dag ikke et realistisk alternativ for Steigen.

Nordsalten
STH rådet bestilte en intern administrativ utredning hos kommunenes tre rådmenn, denne ble overlevert STH rådet og godkjent den 19.08.2015. Utredningen er vedlagt dette saksframlegg.

Som det framgår av saksframlegget konkluderer utredningen med at en Nordsalten kommune kun i begrenset omfang vil imøtekomme kravene i kommunereformen til den framtidige kommune. Ikke minst kommunenes økonomiske situasjon gjør at arbeidsgruppen anbefaler ikke å inngå intensjonsavtaler omkring dette alternativet.

Meningsmåling omkring alternativene
Arbeidsgruppen har tidligere indikert at den foretrekker å gjennomføre en meningsmåling på de ulike alternativer, etter å ha vurdert situasjonen på nytt vurderer arbeidsgruppen at i og med at rapporten omkring Nordsalten alternativet tydelig indikerer at dette ikke er en foretrukket løsning samt at indre salten alternativet heller ikke vurderes som relevant betyr det i prinsippet at Steigen kommune per i dag har to alternativer: Å fortsette om en egen kommune eller å være del av en ny kommune med Bodø som sentrum. Arbeidsgruppen mener med bakgrunn i dette at det er uhensiktsmessig bruk av ressurser å gjennomføre en meningsmåling nå. Arbeidsgruppen foreslår å fortsette forhandlingene med Bodø og la dette forhandlingsresultat bli del av en folkeavstemning om sammenslåing på vinteren/våren 2016.

Vedlegg: Utredning Nord-Salten kommune
0-Alternativet

Vi bekrefter med våre underskrifter at møteboka er ført i samsvar med det som ble bestemt i møtet:

Sissel Grimstad (sign.) Odd Rikard Bredal (sign.)

Rett utskrift,
Leinesfjord, 16.09.15

Elin B. Grytøyr
Formannskapssekretær

Utskrift: Rådmannen i Hamarøy
Rådmannen i Tysfjord
Rådmannen i Steigen
Fylkesmannen i Nordland