

# Kommunereform

## «0-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

## Innhold

Mandat .....	3
Oppgave og avgrensning .....	3
Forfattere .....	3
Konklusjon .....	4
Ekspertgruppens 10 kriterier for den framtidige kommune ved «0-Alternativet».....	5
Ekspertgruppens 10 kriterier - sammenligning av alternativer.....	6
Delrapport A: Økonomi og befolkningssammensetning .....	7
Befolkningssammensetning og utvikling.....	7
Økonomi .....	7
Endringer i inntektssystemet.....	9
Mulige scenarier .....	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 «0-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.

## 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.

Økonomirapporteringene så langt i året 2015 mer enn tydelig indikerer at kommunen ikke vil være i stand til å dekke inn tidligere års merforbruk slik en må forvente at Steigen kommune fra 2016 er en ROBEK kommune. Utkastet til økonomiplan 2016-19 indikerer at kommunen vil trenge lang tid på å komme seg ut av denne situasjonen.

I forbindelse med kommunereformen har regjeringen varslet endringer i inntektssystemet for kommunene. Omfanget og konsekvensene for Steigen vil tidligst foreligge på våren 2016, altså umiddelbart før kommunen må ta stilling til kommunereformen. Per i dag kan man altså kun spekulere i konsekvensene. Tar man utgangspunkt i tre scenarier på ulike endringer i inntektssystemet «best», «normal», «worst case» må en både i «normal» og i «worst case» forvente dramatiske reduksjoner i inntektene i størrelsesorden 15-30 MNOK årlig. Å skulle redusere driften i et slikt omfang vil etter vår vurdering føre til at det ikke lenger vil være mulig å opprettholde lovpålagte minimumsstandarder på store deler av den kommunale tjenesteproduksjon. Det vil i praksis gjøre det umulig for Steigen kommune å drive som selvstendig generalist kommune, utvidet samarbeider (eks. interkommunale samarbeider eller «Røstmodellen») eller kommunesammenslåing syntes å være de eneste alternativer.

Vi har vurdert de interkommunale samarbeider og ser at Steigen allerede i dag deltar i ca. 35 samarbeider, dvs. allerede i dag er store deler av den kommunale tjenesteproduksjonen allerede satt utenfor reel lokalpolitisk styring, å fortsette som egen kommune må forventes å medføre en betydelig økning i disse samarbeider og 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. En må stille spørsmålet om Steigen kommune under de økonomiske rammer som er skissert i denne utredning i det hele tatt vil være i stand til å fortsette som en egen kommune i framtiden og levere tjenester på nivå med og kvalitet i tråd med de skisserte framtidige krav til en kommune?

Med bakgrunn i den økonomiske situasjonen i Steigen kommune og de forventede økonomiske utsikter etter reformen anser rådmannen det som svært lite hensiktsmessig utelukkende å basere det videre arbeide med kommunereformen på at Steigen skal fortsette som selvstendig kommune. **Rådmannen anbefaler at Steigen proaktivt deltar i «nabopraten» med henblikk på evt. å bli en del av en framtidig ny og større kommune med virkning fra senest 01.01.2020 – eventuelt tidligere.**

## Ekspertgruppens 10 kriterier for den framtidige kommune ved «0-Alternativet»

Nr	Kriterie	0-Alternativet 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 soliditet	NEI	Kommunen har i dag store akkumulerte underskudd og høy gjeld. En forventer denne situasjon vil forverre seg ved å fortsette som 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 kompetansemessige krav og problemstillinger knyttet til habilitet vil framdels være utfordringer. 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.

## Ekspertgruppens 10 kriterier - sammenligning av alternativer

Nr	Kriterie	0-Alternativet - Steigen kommune alene	Ny Nordsalten Kommune	Ny Storsalten kommune med Bodø
1	Tilstrekkelig kapasitet	NEI	NEI	JA
2	Relevant kompetanse	NEI	NEI	JA
3	Tilstrekkelig distanse	NEI	DELVIS	JA
4	Effektiv tjenesteproduksjon	NEI	NEI	JA
5	Økonomisk soliditet	NEI	NEI	JA
6	Valgfrihet	NEI	NEI	DELVIS
7	Funksjonelle samfunnstutviklingsområder	NEI	DELVIS	DELVIS
8	Høy politisk deltakelse	JA		NEI
9	Lokal politisk styring	DELVIS	NEI	DELVIS
10	Lokal identitet	JA	JA	NEI

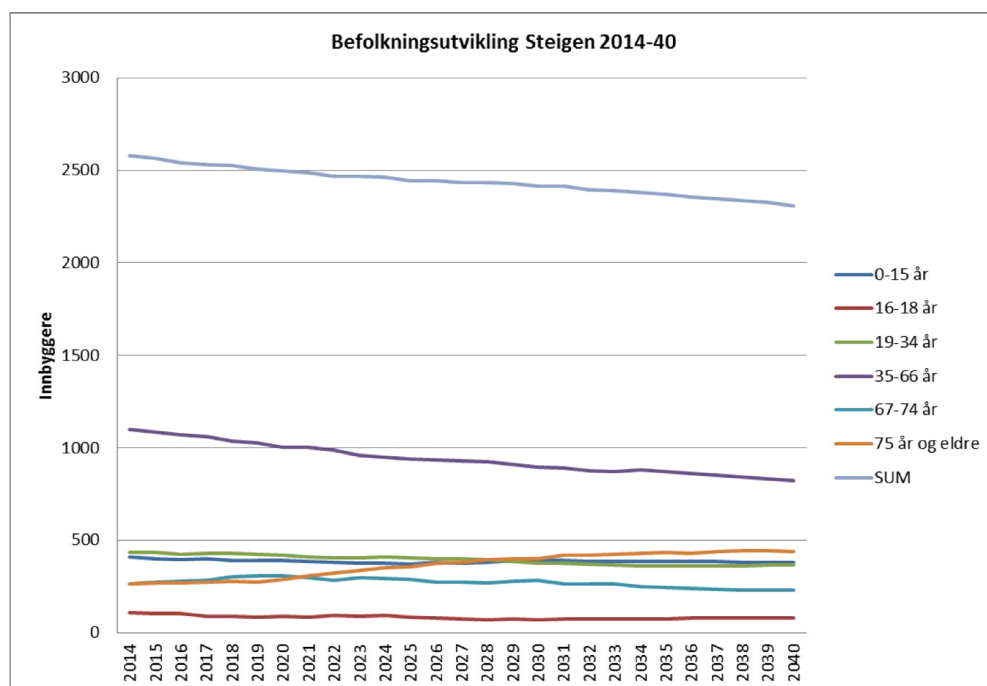
Figur 2: Sammenligning av alternativer imot ekspertgruppens kriterier for framtidig kommune

I figur 2 har vi satt de tre alternativer opp mot hverandre, det er i den sammenheng viktig å framheve at for alternativet med Bodø som sentrum i en ny storkommune baserer vurderingen på de samtaler og møter som har vært ført så langt. Det foreligger per i dag ikke en utredning i stil med denne utredning, derfor må dette ses med forbehold om eventuelle endringer i vurderingene igjennom prosessen videre. De største forskjeller mellom «0-Alternativet» og «Bodø alternativet» er relatert til økonomisk soliditet, ressurser og kompetanse. En ny storkommune vil være betydelig mindre sårbar overfor eksempelvis frafall av enkelte tilskudd (som her helt livsnødvendige for en liten kommune) men også betydelig mer robust til å imøtekomme svingninger i driften. Større fagmiljøer gir rom for faglig dybde og mindre sårbarhet/personavhengighet, en større kommune vil i mindre grad møte habitetsutfordringer. Steigens geografiske plassering som en utkant kommune gjør at vi vurderer at kriteriene 6 og 7 kun delvis vil oppfylles med en ny større kommune, selv om tjenestetilbudet blir større i kommunen betyr det ikke at tilbudet etableres på Steigen og blir tilgjengelig for steigenværingene. Det samme gjelder kriteria 7. Steigen kan i dag ikke defineres som en felles bo og arbeidsmarkedsregion med Bodø, dette vil en sammenslåing kun i begrenset omfang kunne endre på. Ved en ny kommune med sentrum i Bodø vil en forvente en redusert politisk deltakelse, lange avstander til å delta i politisk arbeid i det nye kommunesenter forventes å redusere interessen for politisk engasjement i distriktene.

## Delrapport A: Økonomi og befolknings sammensetning

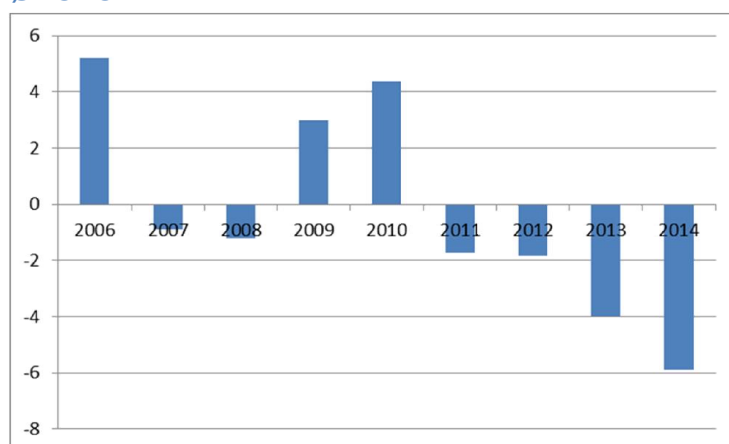
### Befolknings sammensetning og utvikling

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 med ett mindre forbruk. Kommunen opplever et stigende økonomisk press. Der gjennomføres et helhetlig effektiviseringsprosjekt på alle enheter men effekten av dette forventes ikke å være tilstrekkelig til å bringe kommunens drift permanent i balanse. Dersom dagens situasjon framskrives vil man være tvunget til omfattende strukturendringer og endringer i tjenestetilbudet. Kommunen har flere ganger vært på ROBEK listen og en må forvente å komme dit igjen fra 2016.

## Økonomiplan 2016 - 2019

Tabell 2: Driftsbudsjett 2016-2019

TABELL 2: DRIFTSBUDSJETT 2016 - 2019

Øversikt etter tjenesteområde der fonds- og finanstransaksjoner holdes utenfor

Alle tall i hele 1000		Regnskap 2014	Budsjett 2015	Økonomiplan			
				2016	2017	2018	2019
Sentrale styringsorganer	Inntekter	-5 087	-1 001	-1 001	-1 001	-1 001	-1 001
	Utgifter	33 225	27 503	27 503	26 755	26 687	26 687
	<b>Nettoutgift</b>	28 138	26 502	26 502	25 754	25 686	25 686
Oppvekst og kultur	Inntekter	-9 518	-5 974	-5 974	-5 974	-5 974	-5 974
	Utgifter	63 732	60 114	60 114	60 114	60 114	60 114
	<b>Nettoutgift</b>	54 214	54 140	54 140	54 140	54 140	54 140
Helse og omsorg	Inntekter	-28 140	-21 516	-21 516	-21 516	-21 516	-21 516
	Utgifter	94 723	83 239	83 239	83 773	83 773	83 773
	<b>Nettoutgift</b>	66 583	61 723	61 723	62 257	62 257	62 257
Bolig og næring	Inntekter	-8 961	-6 776	-6 776	-6 776	-6 776	-6 776
	Utgifter	20 515	12 886	13 000	13 000	13 000	13 000
	<b>Nettoutgift</b>	11 554	6 110	6 224	6 224	6 224	6 224
Tekniske formål	Inntekter	-7 946	-7 025	-7 025	-7 025	-7 025	-7 025
	Utgifter	15 155	14 107	13 667	13 373	13 373	13 373
	<b>Nettoutgift</b>	7 209	7 082	6 642	6 348	6 348	6 348
Samferdsel	Inntekter	-1 359	-441	-441	-441	-441	-441
	Utgifter	3 527	3 349	3 349	3 349	3 349	3 349
	<b>Nettoutgift</b>	2 168	2 908	2 908	2 908	2 908	2 908
NAV	Inntekter	-11 480	-8 467	-8 467	-8 467	-8 467	-8 467
	Utgifter	12 886	12 278	12 278	12 278	12 278	12 278
	<b>Nettoutgift</b>	1 406	3 811	3 811	3 811	3 811	3 811
Sum inntekter	Inntekter	-71 901	-51 200	-51 200	-51 200	-51 200	-51 200
	Utgifter	245 869	216 020	215 784	213 142	213 074	213 074
	<b>Nettoutgift</b>	173 968	164 820	164 584	161 942	161 874	161 874
Skatt	Inntekter	-46 019	-48 283	-47 404	-47 279	-47 279	-47 279
	Ervervsinntekt	-7 802	-7 315	-7 315	-8 315	-8 315	-11 015
	Samme inkl. <b>lønnsutbetaling</b>	-108 755	-109 230	-106 219	-106 147	-106 117	-107 117
Statlige quest, inkl. rentekomp.	Inntekter	-4 699	-5 971	-5 971	-5 271	-5 271	-5 271
	Morskomp. <b>lønns</b>	0	0	0	0	0	0
	Gebyrer/ <b>bedskr.</b> Fordringer	273	33	33	33	33	33
Premieutvik	Inntekter	-3 283	-700	-700	-700	-700	-700
	<b>Nettoutgift</b>	-170 285	-171 964	-167 354	-167 957	-168 927	-171 627
	<b>Avskrivninger</b>						
Brutto driftsresultat		3 677	-7 154	-2 770	-6 015	-7 063	-9 753
	Renteutgifter	7 694	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774
	Avdrag	3 364	3 400	3 400	3 400	3 400	3 400
Utåen		118	230	230	230	230	230
	Rebetilsk./utbytte	-3 569	-4 345	-4 345	-4 345	-4 345	-4 045
	Mottatte avdrag utåen	-434	-300	-300	-300	-300	-300
<b>Netto finansutgifter</b>	9 173	7 579	7 579	7 579	7 579	6 079	
Motpost avskrivninger		-7 886					
	<b>Netto driftsresultat</b>	4 964	425	4 909	1 364	526	-3 674
	<b>Avsetning til gjeldsford.</b>						
Dekning tidligere merforbruk				5 880			
	Avsetning til fond	4 801	600	600	600	600	600
	Brak av fond	-3 892	-1 023	-1 023	-1 023	-1 023	-1 023
<b>Netto fondspolisjoner</b>	910	-423	5 455	-423	-423	-423	
<b>Resultat etter disposisjoner</b>	5 880	0	10 264	1 139	101	-4 099	

Figur 5: Økonomiplan 2016-19 (ikke politisk behandlet)

Økonomiplanen 2016-2019 indikerer tydelig de økonomiske utfordringer Steigen kommune har, etter denne plan vil kommunen i 2016 sitte med ett akkumulert underskudd på 10,2 MNOK som da forsøkes inndekket i perioden fram til 2019. Økonomiplanen er laget ut fra de inntektsprognoser som foreligger per i dag og eksempelvis den planlagte revisjon av inntektssystemet fra 2017 er ikke hensyntatt. Et bortfall av inntekter vil selvsagt ytterligere forverre situasjonen.



På den annen side vil økte inntekter fra oppdrettsaktivitetene i kommunen eksempelvis ved etablering av et lakseslakteri på Storskjæret eller hvis der etableres et nasjonalt havbruksfond der inntekter fra konsesjoner tildeles vertskommunene kunne bidra til økte inntekter for kommunen. På nåværende tidspunkt foreligger ingen fordelingsprinsipper, derfor er det ikke mulig å anslå størrelsen på disse inntekter eller om det vil være mulig å anvende de i driften.

## Endringer i inntektssystemet

Illustrasjon utslag 2015-nivå									
Knr	Kommuner	Basistilskudd 1000 kr	Småkommunetilskudd 1000 kr	Distrikttilskudd Sor-Norge 1000 kr	Nord-Norge-tilskudd/Namdalen kr per innb	Vekstkommunetilskudd 1000 kr	Innbyggere 01.01.2014		
1848	STEIGEN	12 837	5 475	0	1 645	4 242	0	2 579	
1841	FAUSKE	12 837	0	0	1 645	15 720	0	9 556	
1840	SALTDAL	12 837	0	0	1 645	7 715	0	4 690	
1849	HAMARØY	12 837	5 475	0	1 645	2 994	0	1 820	
1850	TYSFJORD	12 837	5 475	0	1 645	3 290	0	2 000	
1845	SØRFOLD	12 837	5 475	0	1 645	3 269	0	1 987	
0000		0	0	0	0	0	0	0	
Sum kommunene		77 022	21 900	0		37 230	0	22 632	
BEREGNING FOR NY SAMMENSLÅTT KOMMUNE									
<b>Beregnet ny kommune</b>		<b>12 837</b>	<b>0</b>	<b>18 672</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
Avvik i forhold til dagens kommuner		-64 185	-21 900	18 672		-37 230	0		
Kompensasjon via inndeling		64 185	21 900	-18 672		37 230	0		
UB mot basis		5 494 060						<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">           Nord-Norge/Namdalen            Ny sats (kr per innb):  <b>0</b> </div>	
Antall kommuner		428							
Nivå per kommune		12 837							
Færre kommuner		5							
Nytt nivå:		12 988							

Figur 6: Basis, småkommune og Nor Norgetilskudd (kilde [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no))

Inntektssystemet er varslet revidert i 2017, et worst-case scenario er bortfall av basistilskudd, småkommunetilskudd samt evt. også Nord-Norge tilskuddet. Disse utgjør til sammen 22,4 millioner årlig for Steigen kommune. Tidligst på våren 2016, altså umiddelbart før kommunestyret må gjøre det endelige vedtak omkring sammenslåing eller ikke vil det bli kjent hvordan inntektssystemet kan forventes å se ut i framtiden.

Tar man utgangspunkt i ett worst-case scenario der Steigen kommune mister hele eller dele av disse 22,4 millioner i årlige inntekter anser en det som meget krevende å fortsette som en egen kommune i framtiden.

## Mulige scenarier

(alle beløp i MNOK)	Best Case	Normal case	Worst case
<b>Akkumulerte underskudd</b>	-10,2	-10,2	-10,2
<b>3% reserve på driften til fond</b>	-6,8	-6,8	-6,8
<b>Endring i inntektssystemet</b>	-5,4	-17,9	-22,4
<b>Økte inntekter oppdrettsnæringen</b>	11,5	9,5	0,0
<b>SUM</b>	<b>-0,7</b>	<b>-15,1</b>	<b>-29,2</b>

Figur 7: Mulige scenarier

Figur 7 illustrerer tre mulige scenarier, der «best case» er det best tenkelige utfall der revisjonen av inntektssystemet kun vil føre til et tap av småkommunetilskuddet og Steigen kommune vil være i stand til å skape betydelige inntekter fra oppdrettsaktiviteter i kommunen (eksempelvis igjennom etablering av et slakteri på Storskjæret og opprettelse av havbruksfond der deler av inntektene allokteres til vertskommunene). «Normal case» tar utgangspunkt i bortfall av småkommunetilskuddet og basistilskuddet samt lavere inntekter fra oppdrettsaktiviteter. «Worst case» tar utgangspunkt i komplett frafall av basis-, småkommune og Nord-Norge-tilskuddet samt ingen økte inntekter fra oppdrettsaktiviteter. I alle tre scenarier forutsettes 3 % pluss på netto driftsresultatet til avsetning til fond (ref. fylkesmannens anbefaling for sunn økonomistyring).

	Fordeling i dag	Reduksjon	Best Case	Normal case	Worst case
<b>Sentraladministrasjon</b>	13 %		-0,1	-2,0	-3,9
<b>Oppvekst</b>	27 %		-0,2	-4,1	-7,8
<b>Helse</b>	39 %		-0,3	-6,0	-11,5
<b>Teknisk</b>	13 %		-0,1	-2,0	-3,9
<b>NAV</b>	4 %		0,0	-0,7	-1,3
<b>Finans</b>	3 %		0,0	-0,4	-0,8
<b>SUM</b>	<b>100 %</b>		<b>-0,7</b>	<b>-15,1</b>	<b>-29,2</b>

Figur 8: Kostnadsfordeling og teoretisk reduksjon per enhet (helårsvirkning)

Figur 8 illustrerer fordelingen av kommunebudsjettet mellom de ulike driftsenheter, denne fordeling er lagt til grunn for å beregne en teoretisk nødvendig kutt per driftsenhet. I beregningen er det ikke tatt hensyn til tidligere års akkumulerte underskudd da disse er inndecket i økonomiplanen (figur 5). Summene beskriver altså de nye utfordringer Steigen står overfor i tillegg til de betydelige kutt som økonomiplanen 2016-19 allerede inneholder. Som det framgår vil det eksempelvis i «Normal case» scenariet være nødvendig å redusere driftsnivået med årlig 15,1 MNOK, derav en reduksjon på helse med 6 MNOK og oppvekst med 4,1 MNOK. Slike reduksjoner vil ikke være gjennomførbare uten betydelige reduksjoner i tjenestetilbudet, eksempelvis nedleggelse av en eller flere skoler/barnehager og reduksjon i helsetilbudet, eksempelvis ytterligere reduksjon i antallet av sykeheimplasser. En anser det som vanskelig og gjennomfører disse uten og kolliderer med de lovmessige minimumsstandarder på tjenesteproduksjon på en del områder.

## 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, siste år mistet kommunen 72 innbyggere. Dette gir utslag både i reduserte rammeoverføringer, men det bidrar også til en dyrere drift på mange tjenesteområder eksempelvis i 2014 ble der født 14 barn i Steigen som skal danne grunnlag for drift av 4 skoler og 4 barnehager. Å få snudd 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 har i mange år vært meget presset, kommunen har igjennom mange år drevet med betydelig overforbruk, per i dag utgjør det akkumulerte underskudd ca. 10 millioner. Kommunens totale gjeld er betydelig over det fra fylkesmannens anbefalte nivå, renter og avdrag fører til belastning på det årlige driftsbudsjett.

Per i dag hersker ganske stor usikkerhet omkring det framtidige inntektssystem for kommunene, noe som gjør det vanskelig for mange småkommuner å ta stilling til konsekvensene av å stå alene etter kommunereformen. I denne utredning fremmes 3 ulike teoretiske scenarier for Steigen kommune «best», «normal» og «worst case». Komponentene i disse er konsekvensene av de varslede endringer i inntektssystemet, krav til sunn økonomistyring dvs. +3 % reserve til fond samt forventninger til inntekter fra havbruksaktiviteter i Steigen primært relatert til etablering av et lakseslakteri på storskjæret og etablering av et havbruksfond og allokering av inntekter fra konsesjonsgebyrer til vertskommunene. Som man ser av beregningene vil Steigen kommune ved «normal» og «worst case» scenariet stå overfor enorme økonomiske utfordringer. Dette anses som meget krevende å gjennomføre, kutt i størrelsesorden 15-30 MNOK årlig og samtidig overholde lovmessige minimumskrav til tjenesteproduksjonen, dvs. **kommunen kan i realiteten havne i en situasjon der man ikke lengre vil være i stand til å opprettholde en forsvarlig drift som selvstendig kommune.**

## Delrapport B: Sentraladministrasjonen

Sentraladministrasjonen i Steigen kommune består av funksjonene rådmann og hans lederteam, økonomi og personalforvaltning, næring, IKT, servicetorg samt en 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
<ul style="list-style-type: none"><li>- Små fleksible fagmiljøer.</li><li>- Bred kompetanse.</li><li>- Stor grad av fleksibilitet og tilpasningsevne.</li><li>- Erfaren arbeidsstokk.</li><li>- Sterk lokal identitetsfølelse.</li><li>- Nærhet.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Små sårbare fagmiljøer/personavhengighet.</li><li>- Vanskelig å spesialisere seg.</li><li>- Utfordrende å skape gode kompetansmiljøer.</li><li>- Manglende utnyttelse av IKT verktøyer til effektivisering.</li><li>- Habilitetsutfordringer.</li><li>- Ressurs- og kapasitetsutfordringer.</li></ul>
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"><li>- Utnytte nærheten og den lokale identitetsfølelse i ett utviklingsperspektiv.</li><li>- Personlig utvikling og høy grad av allsidighet på grunn av bredt kompetansebehov hos ansatte.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Økonomiske rammebetingelser.</li><li>- Vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse på grunn av stor konkurranse om arbeidskraften.</li><li>- Mangel på spesialisert kompetanse i organisasjonen.</li><li>- Manglende evne til å matche nye oppgaver og krav.</li><li>- Sårbare i forhold til få personer på ulike fagområder eks. ved sykdom, ferie ol.</li></ul>

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.: Næringsjef 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 nærings-satsing.
- 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stor grad av selvbestemmelse. Steigen blir mindre «utkant».</li> <li>- Bedre mulighet til å gi et tilbud lokalt</li> <li>- Avhengig av å ha høy akuttberedskap – kan styrke rekrutteringsmuligheter.</li> <li>- Bedre kjennskap til pasientene / brukerne.</li> <li>- Lettere tverrfaglig samarbeid.</li> <li>- Følge økonomien tettere.</li> <li>- Begrense pasienttransport.</li> <li>- Samlet tilbud → effektivitet?</li> <li>- Mindre byråkrati</li> <li>- Trygghet for pasienten / brukeren forutsatt kompetent personell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Færre å samarbeide med → sårbart.</li> <li>- Vanskelig med rekruttering.</li> <li>- Sårbart med kompetanse.</li> <li>- Behov for store økonomiske innsparingstiltak.</li> <li>- Færre tjenestetilbud.</li> <li>- Færre å «spille på» ved fravær</li> <li>- Mindre påvirkning i forhold til samferdsel.</li> <li>- Mindre kontroll i forhold til interkommunale foretak.</li> <li>- Større avhengighet at ekstern kompetanse og interkommunale foretak.</li> <li>- Større utfordringer knyttet til habilitet og profesjonalitet.</li> <li>- Stor grad av nærhet kan begrense gjennomføringsevne til nødvendig endring (stadige omkamper).</li> </ul>
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Til å medvirke til utvikling og påvirke til forandring.</li> <li>- Uutnytte markedsførings-potensiale.</li> <li>- Utvikle og beholde Steigentunet som et samlet tilbud.</li> <li>- Avhengig av gode økonomiske rammer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevare god nok faglighet og spisskompetanse for å kunne løse alle kommunale oppgaver.</li> <li>- Kunne gi et godt nok faglig tilbud til pasientene.</li> <li>- Steigen kan bli veldig alene, litt sær?</li> <li>- Reduserer påvirkning til utvikling i regionen.</li> <li>- Steigen har lav befolkning i arbeidsfør alder/tilstand, spørsmål om en har nok arbeidskraft til å utføre oppgavene.</li> <li>- Ytterligere økonomiske innstramninger.</li> </ul>

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
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nærhet til skole og barnehage.</li> <li>- Rimelig stabilt personale.</li> <li>- Lang erfaring i utviklingsarbeid.</li> <li>- Rikt nærmiljø og kulturhistorie.</li> <li>- Solid kulturtilknytning med kulturskole</li> <li>- God kompetanse i staben hos de som har godkjent utdanning.</li> <li>- Gode rutiner og rutinebeskrivelser.</li> <li>- Godt samarbeid mellom de ulike enhetene.</li> <li>- Godt utviklet tverrfaglig samarbeid.</li> <li>- Godt flerkulturelt miljø.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Små enheter som gir små fagmiljø.</li> <li>- Stor andel av ufaglært arbeidskraft.</li> <li>- Underbemanning i administrasjonen med økende oppgaver.</li> <li>- Lang avstand til kompetansemiljøene.</li> <li>- Ikke gode nok dataløsninger.</li> <li>- Årlige underbudsjetteringer gir overskridelser i regnskapet.</li> <li>- Ikke fullgod dekning av barnehageplasser.</li> </ul>
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skape gode oppvekst miljø.</li> <li>- Skape nær relasjon mellom enhet og hjem.</li> <li>- Utvikle bedre læringsmiljø i skole og barnehage.</li> <li>- Gi god introduksjon til flykninger.</li> <li>- Være gode leverandører til utvikling regionalt.</li> <li>- Være med å bygge nettverk regionalt.</li> <li>- Gi befolkningen gode bibliotekstjenester.</li> <li>- Gi barn og unge gode tilbud i musikk og kultur.</li> <li>- Være brobyggere i endringsarbeid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- For høye utgifter på drift.</li> <li>- For stor andel ufaglærte.</li> <li>- Svært vanskelig å rekruttere fagfolk.</li> <li>- Store geografiske avstander på smale veier.</li> <li>- Økende utfordringer på det spesialpedagogiske området og lang avstand til fagkompetanse.</li> <li>- Synkende elevtall i skolene.</li> </ul>

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.

Vegard Danielsen 25.08.15

Oppvekstavdelingen

## 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
<ul style="list-style-type: none"><li>• Generalistkompetanse, ser sammenhenger.</li><li>• Nærhet.</li><li>• Lang erfaring.</li><li>• Bredt fagmiljø.</li><li>• Tilgjengelighet.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sårbart, ingen back-up ved sykdom/turnover.</li><li>• Mangler kapasitet og ressurser både på drift og forvaltning.</li><li>• Mangler spesialistkompetanse, økende krav.</li><li>• Mangler langsiktighet/strategisk styring.</li><li>• Manglende distanse/profesjonalitet.</li><li>• Effektivitet, både på metodikk og rutiner, for spredt arbeidsfelt.</li><li>• Lite kompetanseoverføring.</li><li>• Personavhengig.</li></ul>
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"><li>• Utvikle planer basert på lokalkunnskap.</li><li>• Gode tjenester gjennom å se sammenhenger i lokalsamfunnet.</li><li>• Utvikle interkommunale tjenester der fagmiljø samles.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vanskelig å rekruttere fagfolk.</li><li>• Ikke mulig å bygge/opprettholde tilstrekkelig kompetanse på alle fagfelt.</li><li>• Små ressurser, alle oppgaver kan ikke løses.</li></ul>

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
<ul style="list-style-type: none"><li>- Nær kontakt med brukeren</li><li>- Bra kontorstørrelse, godt fagmiljø med 9 ansatte</li><li>- Akseptable avstander innenfor en vidstrakt kommune</li><li>- God lokalkunnskap</li><li>- Nær kontakt med samarbeidspartnere som lege, psykisk helse, barnevern</li><li>- Større påvirkningskraft, handlefrihet og medbestemmelse</li><li>- Høyt servicenivå</li><li>- Arbeidsmarkedskunnskap</li><li>- Nærhet til ledelsen</li><li>- Lettere å gi helhetlig tilbud til brukeren fordi vi har mange ulike kompetanser samlet i ett kontor</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Begrenset arbeidsmarked</li><li>- Få bedrifter som har kapasitet til å ansette personer med nedsatt arbeidsevne</li><li>- Større kontor vil gi flere kollegaer og flere å spille på</li><li>- Sårbart ved ferie og sykemeldinger</li><li>- Må vite litt om alt som ikke gir spisskompetanse, men fare for feil informasjon</li><li>- Utfordring å holde seg faglig oppdatert</li><li>- Større fare for uformell og udokumentert oppfølging av brukere</li></ul>
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"><li>- Mulighet til å innkalle / henvise til spisskompetanse f.eks. Nav Bodø, karrieresenter, arbeidslivsenter, spesialisttjenesten</li><li>- Videokonferanser for veiledning og opplæring</li><li>- Bedre og nærmere samarbeid med bedrifter og kommune om rekruttering</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- «Sakke etter» i forhold til større fagmiljø</li><li>- Mangel på arbeidsplasser</li><li>- Vanskeligere å rekruttere fagfolk</li><li>- Ytterligere økonomiske innstramninger</li><li>- Nedgang i folketallet som forskyver alderssammensetningen i befolkningen ytterligere.</li></ul>

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 legekantor 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.

## Lokalpolitisk styring og interkommunale samarbeider

### 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 35 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	33
Tjeldsund	15	6	29	50	32
Fauske	9	13	22	44	42
Brønnøy	14	11	19	44	40
Alstahaug	13	12	17	42	37
Leirfjord	13	12	16	41	29
Dønna	13	11	14	38	26
Herøy	13	12	12	37	30
Sørfold	9	13	14	36	41
Bodø	9	12	14	35	38
Hamarøy	9	14	11	34	37
Lødingen	14	18	2	34	36
Vevelstad	12	11	11	34	29
Vestvågøy	6	12	6	34	25
Saltødal	9	13	12	34	38
Sortland	9	20	3	32	36
Lødingen	9	9	11	31	28
Steigen	9	11	11	31	35
Åsnes	10	10	9	30	29
Belam	9	13	8	30	32
Øksnes	7	19	3	29	34
Bø	9	17	3	29	32
Grane	12	7	10	29	28
Blindal	14	10	4	28	32
Hattfjelldal	11	7	10	28	28
Vega	13	10	5	28	26
Hadsel	7	19	1	27	34
Lurøy	8	13	6	27	30
Redøy	8	10	9	27	27
Tysfjord	8	6	13	27	23
Andøy	6	18	2	26	31
Moskenes	6	15	5	26	28
Flakstad	6	13	7	26	27
Rana	6	10	10	26	26
Værøy	10	12	4	26	25
Røst	9	11	6	26	23
Meley	9	13	3	25	27
Træna	7	14	4	25	27
Gildestøl	9	13	3	25	26
Nesna	8	12	5	25	24
Hemnes	6	11	7	24	24
Narvik	9	7	5	21	19
Vågan	6	13	0	19	24
Bállangen	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 innkjøpsamarbeidet 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 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 hensynstas 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 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. 35 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 ivaretagelse av lokal oppgaveløsning, herunder bestiller kompetanse overfor en kompetent vertskommune og andre samarbeidende kommuner.
3. Overgang til et langsiktig forpliktende samarbeid om kompetansekrevene oppgaver basert på vertskommuneregelverket i kommuneloven.
4. Langsiktig finansiering av kommunens grunnorganisasjon og kostnader som følger med omstilling til et utvidet vertskommunesamarbeid.<sup>1</sup>

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.

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

---

<sup>1</sup> NIVI Rapport 2015:1 «Kommunereform på Røst – utfordringer og veivalg» av Geir Vinsand

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 etableres 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 lure 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.