



Fylkesmannen i Troms  
Romssa Fylkkamánni

# Fylkesmannens tilråding om kommunestruktur i Troms

28. september 2016

# 1 Innhold

1.	Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i fylket .....	3
1.1	Tilrådning om fremtidig kommunestruktur i fylket .....	4
1.2	Gjenstående utfordringer i fylket.....	6
1.3	Grenseendringer.....	6
2	Vurdering av helheten i fylket .....	8
2.1	Innledning.....	8
2.2	Data og metode .....	11
2.3	Beskrivelse av kommunene i fylket og prosessene som har vært ført.....	12
2.4	Samisk språk og kultur .....	16
2.5	Vurdering av dagens situasjon i fylket sett i lys av målene for reformen .....	17
2.5.1	Mål om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati.	17
2.5.2	Mål om bærekraftig og økonomisk robuste kommuner .....	23
2.5.3	Mål om gode og likeverdige tjenester .....	28
3	Vurdering av den enkelte kommune opp mot målene for reformen .....	35
3.1	Nord Troms.....	35
3.1.1	Lyngen kommune.....	35
3.1.2	Storfjord kommune Omasvuona suohka Omasvuonon kunta .....	43
3.1.3	Gáivuotna suohkan Kåfjord kommune .....	50
3.1.4	Skjervøy kommune .....	58
3.1.5	Nordreisa kommune .....	65
3.1.6	Kvænangen kommune.....	74
3.2	Tromsø og omegn.....	83
3.2.1	Tromsø kommune .....	83
3.2.2	Balsfjord kommune .....	91
3.2.3	Karlsøy kommune .....	99
3.3	Midt- Troms.....	107
3.3.1	Bardu kommune .....	107
3.3.2	Målselv kommune .....	115
3.3.3	Sørreisa kommune.....	124
3.3.4	Dyrøy kommune.....	131

3.3.5	Tranøy kommune .....	140
3.3.6	Torsken kommune.....	152
3.3.7	Berg kommune .....	162
3.3.8	Lenvik kommune.....	169
3.4	Sør-Troms .....	178
3.4.1	Harstad kommune .....	178
3.4.2	Kvæfjord kommune.....	185
3.4.3	Skånland kommune .....	194
3.4.4	Ibestad kommune .....	203
3.4.5	Gratangen kommune .....	211
3.4.6	Loabága suohkan Lavangen kommune .....	219
3.4.7	Salangen kommune .....	228
4	Oppsummering av Fylkesmannens tilrådning.....	237

# 1. Fylkesmannens tilråding om kommunestruktur i fylket

De fleste av kommunene i Troms oppfyller i dag ikke kommunereformens fire hovedmål, og vil heller ikke gjøre det fremover i tid gitt dagens kommunestruktur.

Det er store mangler knyttet til kommunens rolle som **samfunnsutvikler**. De aller fleste av Tromskommunene har mangelfull utarbeidelse og oppfølging av sentrale kommunale plandokumenter. Dette reiser, slik Fylkesmannen ser det, spørsmål om kommunene i Troms i tilstrekkelig grad involverer innbyggerne i sitt plan- og samfunnsutviklingsarbeid. Dette er problematisk i forhold til kommunenes rolle som **demokratisk arena**.

Fremtidens kommune bør være en sterk velferdskommune, aktiv samfunnsutvikler og en medspiller for verdiskaping. Det er de tre viktigste oppgavene for kommunene 30 til 40 år frem i tid. Dagens kommunestruktur i Troms må endres for at disse oppgavene skal kunne løses på en god måte i fremtiden.

Ut fra Fylkesmannens vurdering leverer kommunene i Troms i all hovedsak forsvarlige tjenester innenfor oppvekstsektoren (barnehage og skole). Utfordringene på disse områdene er ikke tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å foreslå endringer i kommunestrukturen. Utfordringene på barnevernsområdet er betydelig større og mer kompliserte. De små barnevernstjenestene, med få ansatte, har de største utfordringene. På landbruks- og miljøområdet er det i utgangspunktet de samme utfordringene for alle fylkets kommuner. Små og sårbare fagmiljø gjør at utfordringene er større for de små kommunene.

De klart største utfordringene som **tjenesteyter** finner vi innenfor helse- og omsorgssektoren, både ut fra dagens situasjon og fremover i tid. Dette gjelder i utgangspunktet alle fylkets kommuner, men hvilke type utfordringer kommunene har varierer ut fra kommunestørrelse. De små kommunene vil, slik Fylkesmannen vurderer det, ha de klart største fremtidige utfordringene.

Fylkesmannen opplever gjennom vår klagesaksbehandling og tilsyn, samt gjennom vår råd- og veiledningsvirksomhet, betydelige forskjeller i hvordan kommunene ivaretar sin rolle som **myndighetsutøver**. Kommunene i Troms, med unntak for Tromsø og Harstad, har mangelfull juridisk kompetanse. Selv om kommunene kjøper advokattjenester i enkelte saker, er kompetansen innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, opplæringsloven, barnevernloven, kommuneloven, miljølovgivningen, helselovgivningen og plan- og bygningslovsområdet for svak. Dette svekker rettssikkerheten til innbyggerne i fylkets kommuner. Slik Fylkesmannen ser det, er det også en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og i hvilken grad rollen som myndighetsutøver ivaretas på forsvarlig vis.

For god ivaretagelse av alle de fire nevnte roller kommunen skal ivareta er økonomisk robusthet og god økonomistyring en viktig forutsetning. Kommunene i Troms, med enkelte unntak, oppfyller ikke kommunereformens mål om **bærekraftige og økonomisk robuste** kommuner. Kommunene i Troms (gjennomsnitt 2011-2015) har svakest netto driftsresultat av alle landets fylker, lavest disposisjonsfond og Troms har landets femte høyeste lånegjeld.

Dette er svært bekymringsfullt. Vår bekymring er særlig sterk for mange av fylkets små kommuner som står foran en nedgang eller stagnasjon i folketallsutviklingen og sterk økning i antall eldre. Vår gjennomgang av kommunenes økonomiplaner viser at situasjonen ikke vil bedre seg de neste fire årene, men snarere bli mer krevende.

## 1.1 Tilråding om fremtidig kommunestruktur i fylket

### **Fylkesmannen tilrår at følgende kommuner slås sammen fra 1.1.2020.**

Fylkesmannen tilrår at kommunene Ibestad, Skånland og Harstad tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Forutsetningen for at Skånland kommunene inngår i en slik sammenslåing er at kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland ikke blir en ny kommune. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar sammenslåing av kommunene Ibestad, Skånland og Harstad fra 1.1.2020 uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen innvilges infrastrukturmidler for å forbedre fergeforbindelsen mellom kommunene Ibestad og Harstad (Stangnes - Sørrollnes).

Fylkesmannen anbefaler videre at Tjeldsund kommune, i tråd med anbefalingen fra Fylkesmannen i Nordland, tar opp prosessen med kommunene Harstad, Ibestad og Skånland med sikte på sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen tilrår at kommunene Torsken, Tranøy, Berg og Lenvik tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020 uavhengig av positive kommunestyrevedtak. Vi anbefaler videre at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkesmannen i Troms og Torsken kommune sammen finner en endelig løsning på hvordan tidligere års underskudd skal dekkes inn før 1.1.2020.

Fylkesmannen tilrår at kommunene Karlsøy og Tromsø tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020 uavhengig av positivt kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen tilrår at Kvæningen kommune tar opp prosessen med kommunene Alta og Loppa med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020 uavhengig av positivt kommunestyrevedtak. Unntaket er dersom Kvæningen kommune skulle treffe kommunestyrevedtak om å slå seg sammen med Nordreisa. I så fall tilrår Fylkesmannen at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020.

Kommunene Harstad, Lenvik og Tromsø har alle positive kommunestyrevedtak om kommunesammenslåing. Det samme har Finnmarkskommunen Alta. Slik Fylkesmannen vurderer det, oppfyller ikke kommunene Ibestad, Skånland, Torsken, Tranøy, Berg, Karlsøy

og Kvænangen i tilstrekkelig grad kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunene har betydelige utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, både i dag og fremover i tid. De har, og vil få, økende utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Utfordringene fremover i tid med å gå videre som egne kommuner vil, slik Fylkesmannen ser det, være svært omfattende i forhold til alle fire hovedmål for kommunereformen. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig for disse kommunene. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen er også i tvil om de fremtidige utfordringene kan løses gjennom ytterligere interkommunalt samarbeid.

### **Fylkesmannen anbefaler følgende kommuner til å ta opp prosessen med sikte på sammenslåing fra 1.1.2020.**

Fylkesmannen oppfordrer kommunene Målselv og Bardu til å ta opp prosessen for å vurdere muligheten for sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen oppfordrer kommunene Lyngen og Storfjord til å ta opp prosessen for å vurdere muligheten for sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen oppfordrer kommunene Nordreisa og Kåfjord til å ta opp prosessen for å vurdere muligheten for sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunestrukturen i Troms i større grad bør utvikles mot å bli funksjonelle samfunnsutviklingsområder. De ovennevnte anbefalingene vil etter Fylkesmannens syn være en start på dette. I tillegg vil de anbefalte kommunesammenslåingene gjøre at de nye kommunene vil være betydelig bedre rustet til å oppfylle de øvrige målene for reformen.

Kommunene Målselv og Bardu har begge utfordringer i forhold til flere av målene for reformen, men er i «Tromsmålestokk» relativt robuste kommuner. En ny kommune bestående av Bardu og Målselv vil etter Fylkesmannens syn kunne bli en sterk velferdskommune, aktiv samfunnsutvikler og en bedre medspiller for verdiskaping i Midt-Troms. Det vil bli en kommune som flere av nabokommunene på sikt vil kunne finne det attraktivt å bli en del av. En slik kommune vil utgjøre en god og nødvendig balanse i Midt-Troms til en eventuelt ny Senjakommune.

En sammenslåing av kommunene Lyngen og Storfjord vil kunne være starten på en ny og sterkere nabokommune til Tromsø. En slik kommune vil, i tillegg til å bli en sterkere velferdskommune, også kunne øke sin kompetanse og styrke innenfor samfunnsutvikling og verdiskaping.

Kommunene Kåfjord og Nordreisa vil også være starten på en ny og sterkere kommune i Nord-Troms innenfor velferdstjenester og samfunnsutvikling. I tillegg vil en større kommune

der Kåfjord og Nordreisa inngår kunne ha potensial til å styrke utviklingen av samisk språk og kultur i Nord-Troms.

## 1.2 Gjenstående utfordringer i fylket

**Fylkesmannen oppfordrer følgende kommuner til å ta opp prosessen, gjøre nødvendige retningsvalg og vurdere sammenslåing med en eller flere kommuner fra 1.1.2020, eventuelt senere.**

Dette gjelder kommunene Kvæfjord, Sørreisa, Dyrøy, Salangen, Gratangen, Lavangen, Balsfjord og Skjervøy.

Fylkesmannen vurderer det slik at disse kommunene i dag har betydelige utfordringer med å oppfylle flere av målene for kommunereformen. Det er stor sannsynlighet for at disse utfordringene vil øke fremover i tid.

Skjervøy kommune har svært begrenset med retningsvalg og bør etter Fylkesmannens syn inngå i en ny og større kommune sammen med Nordreisa og Kåfjord. Kvæfjord kommune har også begrenset med retningsvalg og bør ta opp prosessen med kommunene Skånland, Ibestad og Harstad med sikte på sammenslåing til en ny kommune.

Når det gjelder kommunene Sørreisa, Dyrøy, Salangen, Gratangen, Lavangen og Balsfjord har disse flere mulige retningsvalg. Slik Fylkesmannen ser det, bør disse kommunene selv, gjennom å ta opp prosessen, ta stilling til hvilke kommuner det er mest hensiktsmessig å gå sammen med i en ny kommune.

## 1.3 Grenseendringer

Fylkesmannen anbefaler at fylkesgrensen mot Nordland endres dersom Tjeldsund kommune blir en del av en ny kommune sammen med Harstad kommune, slik at Tjeldsund kommune blir en del av Troms fylke. Vi anbefaler videre at Kvænangen kommune blir en del av Finnmark fylke dersom Kvænangen blir en ny kommune sammen med Alta. Fylkesmannen er videre av den oppfatning at fylkesgrensen mot Nordland i dag er lite hensiktsmessig, og fortsatt vil være det selv om Tjeldsund skulle bli en del av Troms fylke. Vi antar imidlertid at både fylkesgrensen mellom Nordland og Troms og grensen mellom Finnmark og Troms vil bli vurdert nærmere i den pågående regionreformen, og går derfor ikke nærmere inn på dette her.

Fylkesmannen mottok 23. april 2013 en søknad fra bygdelaget Guldhornet om endring av kommunegrensene for indre Gullsfjord som ligger i Kvæfjord kommune. I følge søknaden bør kommunegrensen endres slik at indre Gullsfjord blir en del av Sortland kommune. Vi

viser i denne forbindelse til vårt brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, datert 20.5.2014. Fylkesmannen vil ikke anbefale en slik endring av kommunegrensen, da det vil være lite i tråd med målene for kommunereformen. En slik grenseendring vil, slik Fylkesmannen ser det, bare være aktuelt å vurdere dersom Kvæfjord kommune skulle bli en del av en større kommune.

Når det gjelder fremsatt innbyggerinitiativ, datert 28.5.2016, om å endre kommunegrensen til Tjeldsund kommune, slik at den delen av kommunen som ligger på Hinnøya blir en del av Harstad kommune, viser vi til anbefalingen fra Fylkesmannen i Nordland, som vi finner å kunne slutte oss til.



## 2 Vurdering av helheten i fylket

### 2.1 Innledning

Regjeringen har vedtatt fire hovedmål for kommunereformen som Stortinget har sluttet seg til:

#### 1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

#### 2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Det er et mål for regjeringen at en endret kommunestruktur skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

#### 3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og endringer i befolkningssammensetningen. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil kunne legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer og ha større evne til å påta seg frivillige oppgaver.

#### 4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner vil kunne overta flere oppgaver fra staten, fylkesmannen eller fylkeskommunen. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Av Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppdrag og mal for fylkesmennes oppsummering og faglige tilråding følger det at Fylkesmannen skal gi en vurdering av kommunestyrenes vedtak opp mot målene for reformen og kriterier for god kommunestruktur. Kriteriene er som følger:

### **1. Tilstrekkelig kapasitet**

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

### **2. Relevant kompetanse**

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

### **3. Tilstrekkelig distanse**

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

### **4. Effektiv tjenesteproduksjon**

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

## **5. Økonomisk soliditet**

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

## **6. Valgfrihet**

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

## **7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder**

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

## **8. Høy politisk deltakelse**

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

## **9. Lokal politisk styring**

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

## 10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Stortinget vedtok våren 2015 at *"Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med sin tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016."* I oppdragsbrevet fra statsråd Jan Tore Sanner står det at «... Fylkesmennene skal gi et råd om fremtidig kommunestruktur i fylket ... innen 1. oktober».

Fylkesmannens faglige tilråding må sees i lys av målene for reformen og kriteriene for fremtidig kommunestruktur, slik disse er fastsatt av Storting og regjering. De nevnte mål og kriterier setter rammene for hvilke hensyn Fylkesmannen skal vektlegge i vår faglige tilråding. Dette innebærer at resultat av folkeavstemninger og kommunestyrevedtak i den enkelte kommune ikke er tillagt noen avgjørende vekt for våre konklusjoner. Avveilingen mellom Fylkesmannens faglige vurderinger og resultatet av de lokale prosessene tilligger i siste instans Stortinget som øverste folkevalgte organ.

## 2.2 Data og metode

Fylkesmannen har innhentet alle relevante utredningsdokumenter fra den enkelte kommune, og fått verifisert fra kommunen at vi har fått disse i korrekt versjon. Vi har gått gjennom utredningsdokumentene og laget et sammendrag av disse i et eget notat pr. kommune. I sammendraget har vi inntatt de opplysningene fra kommunenes utredningsarbeid som vi har vurdert som spesielt relevant for vår faglige tilråding. Vi har videre oppdatert økonomiske nøkkeltall, befolkningsutvikling og befolkningsframskrivninger for den enkelte kommune med opplysninger fra SSB, KOSTRA og kommunenes økonomiplaner. Fagavdelingene hos Fylkesmannen har gjort en vurdering av hvordan den enkelte kommune ivaretar sine oppgaver som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena innenfor de områder der Fylkesmannen er overordnet myndighet. Sammen med vår generelle kunnskap om kommunene i Troms er dette i all hovedsak grunnlaget for de konklusjoner vi trekker i denne tilrådingen.

Fylkesmannen har også vist hvordan kommunene kommer ut på Kommunebarometeret for 2016 på utvalgte sektorer. Kommunebarometeret er en måling fra Kommunal Rapport, som rangerer kommunene på tvers av ulike sektorer ved hjelp av offentlig tilgjengelige data. Hovedelementet i Kommunebarometeret er en konkret analyse av hvordan den enkelte kommune presterer målt mot resten av Kommune-Norge innen de 124 nøkkeltallene fordelt på 12 sektorer.

## **2.3 Beskrivelse av kommunene i fylket og prosessene som har vært ført**

Troms fylke er i geografisk utstrekning det fjerde største fylket i landet. Troms har den femte mest spredte bosettingen av landets fylker. Per 1. juli 2016 var innbyggertallet 165 856. Av fylkets befolkning bor 66,8 % i bykommunene Tromsø, Harstad og Lenvik. Tromsø kommune har alene 44,7 % av fylkets innbyggere. Av fylkets 24 kommuner har 13 under 3000 innbyggere. I regjeringens forslag til nytt inntektssystem er 13 av fylkets 24 kommuner definert som frivillig små.

Den demografiske utviklingen de siste årene og SSB sine prognoser frem mot 2020 og 2040 viser at mange av fylkets kommuner har fått, og vil komme til å få, en nedgang eller svært liten vekst i folketallet. For flere av kommunene er nedgangen frem mot 2020 og 2040 dramatisk. Av kommunene som ligger an til vekst i folketallet er det ingen som vil ha en vekst i nærheten av veksten på landsbasis, selv ikke Tromsø kommune (13,9 % fra 2016 til 2040 mot landsgjennomsnittet på 21,4 %). Kombinert med økningen i antall eldre og nedgang i de yngre aldersgruppene gjør dette at mange av fylkets kommuner står foran store omstillingsutfordringer. En større del av de kommunale ressursene vil måtte brukes på den eldre del av befolkningen for å gi denne gruppen et tjenestetilbud i samsvar med lovfastsatte krav. Denne omstillingen vil komme til å bli svært krevende for mange av kommunene i Troms.

Videre viser det interne flyttemønsteret i de aller fleste av fylkets kommuner at det skjer en betydelig sentralisering i den enkelte kommune. Distriktene har over år hatt nedgang i folketallet, og hovedtrenden er at det i hovedsak er kommunesenteret som har en viss vekst. Det er ingenting som tilsier at denne utviklingen ikke vil fortsette. Dette vil tvinge mange av kommunene som ønsker å gå videre som egen kommune til å gjøre betydelige strukturelle endringer i tjenestetilbudet. Slik Fylkesmannen ser det, har denne utviklingen vært alt for lite fremtredende i debatten og folkehøringsarbeidet i den enkelte kommune. Vår oppfatning av den offentlige debatten er at mange har en oppfatning av at «tjenestetilbudene vil fortsette som før» dersom kommunen går videre som egen kommune.

Endringer i demografi har som kjent stor betydning for hvilken uttelling den enkelte kommune får gjennom inntektssystemet. Nedgang og stagnasjon i folketall gjør at mange av fylkets kommuner må styre ned driften samtidig som en større del av ressursene må gå til å gi tjenester til det økende antall eldre i befolkningen. Kombinasjonen av nedstyring og

omprioritering mellom sektorene vil bli svært krevende for mange av kommunene. Dette er også et forhold som etter Fylkesmannens syn har fått for liten plass i det kommunale utrednings- og i folkehøringsarbeidet.

Fylkesmannen inviterte alle kommunene til et «oppstartsmøte» i juni 2014, der målene for reformen og forventningene til kommunenes utredningsarbeid og Fylkesmannens rolle i reformarbeidet ble presentert. Vi fremla da følgende milepæler for kommunenes reformarbeid:

1. Kommunereformen behandlet i kommunestyret
2. Vedtak truffet i kommunestyret om hvem det skal utredes sammenslåing med
3. Utfordringsbilde er utarbeidet
4. Dialog med aktuelle kommuner er gjennomført
5. Folkehøring er gjennomført
6. Vedtak i kommunestyret om sammenslåing eller ikke

Disse milepælene har vært i fokus på alle samlinger vi har hatt for kommunene i reformperioden. De har etter Fylkesmannens syn vært nyttige for å holde struktur og fremdrift i utredningsarbeidet. Alle kommunene har i all hovedsak gjennomført reformarbeidet i tråd med ovenstående milepæler.

Kommunene ble tildelt skjønnsmidler som bidrag til arbeidet med reformen. Bykommunene Tromsø, Lenvik og Harstad fikk kr. 500 000 hver, mens de øvrige kommunene fikk kr. 200 000 hver. Forutsetningen for tildelingen var at midlene skulle brukes til frikjøp av /kompensasjon til ansatte og folkevalgtes arbeid med reformen.

Kommunene i Troms kom sent i gang med reformarbeidet, med unntak av kommunene Harstad, Kvæfjord, Ibestad og Skånland i Sør-Troms som sammen med Nordlandskommunene Tjeldsund, Evenes og Lødingen tidlig startet prosess for å utrede muligheten for en sammenslåing av disse 7 kommunene. I tillegg har Skånland kommune sammen med Nordlandskommunene Evenes og Tjeldsund utredet ETS alternativet. Dette er de eneste utredningene om kommunesammenslåing i fylket som er gjort av kommunene selv, uten kjøp av ekstern konsulentbistand. De øvrige kommunene i Sør-Troms, Midt-Troms og Tromsøregionen brukte tiden mellom sommeren 2014 og høsten 2015 til å behandle kommunereformen i kommunestyret, bestemme seg for hvem de skulle utrede sammenslåing med og til å innhente eksterne utredningsrapporter. De fire nordligste kommunene (Kåfjord, Nordreisa, Skjervøy og Kvænangen) var sist ute og fikk levert sin eksterne utredning i mars 2016.

Når de gjelder kommunenes arbeid med kommunereformen er Fylkesmannens hovedinntrykk at alle kommunene i Troms i det vesentlige har gjort et utredningsarbeid i tråd med Stortingets og regjeringens forutsetninger. Arbeidet i Troms har, som nevnt, vært preget av at mange av kommunene brukte for lang tid på å komme i gang med arbeidet. Kommune- og fylkestingsvalget høsten 2015 medførte også at reformarbeidet lå mer eller mindre brakk i kommunene fra sommeren 2015 og ut året. I Troms ble 18 av 24 ordførere skiftet ut. Dette

sammen med nytt politisk regime i flere av kommunene gjorde at kommunereformarbeidet måtte «restartes» i flesteparten av kommunene. Etter valget ble det også skifte av folkevalgte i de fleste av forhandlingsutvalgene. I flere kommuner ble det endret syn på hvilke retningsvalg som skulle tas og hvordan arbeidet med reformen skulle føres videre. Fylkesmannen hadde i november 2015 kurs i kommuneøkonomi og kommunejuss for alle folkevalgte. I et forsøk på å bidra til å få fart i reformarbeidet hadde vi på disse samlingene også sterkt fokus på kommunereformen og forventninger til de kommunale prosessene.

Som hjelp til kommunenes interne utredningsarbeid, brukte Fylkesmannen rundt årsskiftet 2015 betydelig med tid og ressurser på å utarbeide en mal for et statusbilde for den enkelte kommune. Vi laget et forslag til struktur og innhold, i tillegg til å legge inn demografi- og økonomidata. Fylkesmannen ga også en vurdering av kommunens tjenestetilbud og hvilke utfordringer vi mente kommunene har på de områdene der vi er overordnet myndighet. Statusbildene ble svært godt mottatt i kommunene, og de aller fleste av kommunene har benyttet disse som grunnlag for sitt interne utredningsarbeid. Vi registrerer også at konsulentselskapene som kommunene har brukt for å utrede ulike sammenslåingsalternativ har benyttet mye av materialet fra statusbildene.

Fylkesmannen etablerte høsten 2014 en prosjektorganisering for reformen, med styringsgruppe, prosjektgruppe og ressursgruppe. Vår erfaring er at prosjektorganiseringen var nyttig i oppstarten av reformarbeidet, men ble mindre relevant etter hvert. Dette hadde i stor grad sammenheng med at mange av personene i styringsgruppen også satt i andre posisjoner der Fylkesmannen informerte og innhentet tilbakemeldinger på reformarbeidet. Som eksempel kan nevnes at Fylkesmannen regelmessig ble invitert til KS sine fylkesstyremøter for å informere om status for reformen. Flere av fylkesstyrets representanter satt også i Fylkesmannens styringsgruppe. Medlemmene av styringsgruppen, prosjektgruppen og ressursgruppen har blitt invitert til alle fellessamlinger vi har hatt for kommunen der kommunereformen har vært tema, og har i stor grad også deltatt på disse.

Fylkesmannen har underveis i perioden fra juni 2014 til juni 2016 hatt flere samlinger for kommunene der vi har satt fokus på relevante tema i kommunereformarbeidet. Temavalg har vært tilpasset fremdriften i utredningsprosessen. Det har i reformperioden vært 6 samlinger for alle kommunene. I tillegg hadde vi høsten 2014 og høsten 2015 regionvise samlinger (4 hver gang) rundt om i fylket. Fylkesmannen har i tillegg blitt invitert til og deltatt på en mengde kommunale møter gjennom reformperioden. Dette har vært møter der resultatet av eksterne utredninger har blitt fremlagt og debattert, møter mellom kommunale forhandlingsutvalg og invitasjon til kommunestyremøter for å redegjøre for reformen. Vi har i reformperioden også holdt en rekke foredrag etter invitasjon fra lag og foreninger i fylket.

Fylkesmannen har i mindre grad deltatt på folkemøter i kommunene. Dette har sammenheng med at vi har opplevd formen på disse møtene som problematisk i forhold til vår rolle som prosessansvarlig for reformen. Ofte har profilerte nei-personer vært engasjert av kommunene som foredragsholdere til disse møtene. Fylkesmannen har da vært ønsket som ja-sidens representant og som «mot-debattant» i den påfølgende debatten. Vår erfaring er at en slik rolle har vært vanskelig å innta ut fra vårt oppdrag som prosessansvarlig for reformen.

Fylkesmannen vil trekke frem at vi har hatt et godt og nært samarbeid med KS i kommunereformarbeidet. KS har vært godt representert i vår prosjektorganisering. Vi har ofte deltatt sammen på møter i kommunene, og Fylkesmannen har blitt invitert til og ofte bidratt med innlegg på KS sine samlinger for kommunene.

Fylkesmannen har hatt flere møter med Sametinget der synspunkter har blitt utvekslet. Vi har blitt invitert og deltatt på Sametingets konferanser om kommunereformen. Fylkesmannens inntrykk er at Sametinget har vært godt fornøyd med kontakten og samhandlingen vi har hatt i reformperioden.

Kompetansesenteret for distriktsutvikling har også vært en nyttig bidragsyter og samarbeidspartner i reformarbeidet. Kompetansesenteret har bidratt med faglige innlegg på flere av våre samlinger for kommunene. De har også sendt ut mye nyttig informasjon knyttet til flere tema innenfor kommunereformarbeidet.

Fylkesmannens hovedinntrykk er, som nevnt over, at alle kommunene i Troms i det vesentlige har gjort et utredningsarbeid i tråd med Stortingets og regjeringens forutsetninger. Vi finner likevel grunn til å trekke frem noen forhold som vi mener mange av kommunene med fordel kunne ha utredet grundigere og mer balansert.

Fylkesmannen har i vår dialog med kommunene vært svært tydelig på viktigheten av at kommunenes analyse av fortsatt å bestå som egen kommune (0-alternativet) må ta utgangspunkt i målene for reformen og de fire rollene kommunen forutsettes å ivareta (som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena). Dette bør være vurdert både ut fra dagens situasjon og i et perspektiv fram mot 2040. Fylkesmannens gjennomgang av det kommunale utredningsarbeidet viser at det varierer sterkt mellom kommunene i hvilken grad dette er utredet. Noen kommuner har gjort dette på en grundig og god måte. Mange av kommunene har i sin analyse pekt på hvilke utfordringer kommunen har og kommer til å få, men i mindre grad gjort rede for hvordan man tenker seg å løse utfordringene. Den gjennomgående løsningen fra mange av kommunene er å utvide det interkommunale samarbeidet. Fylkets små og sårbare kommuner har allerede et utstrakt interkommunalt samarbeid. De økonomiske og demokratiske konsekvensene av å utvide dette til mange nye tjenesteområder er i liten grad utredet. For mange av kommunene vil det heller ikke være snakk om interkommunalt samarbeid i ordets rette forstand, men kjøp av tjenester fra en nabokommune som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å levere dette, og til den prisen som nabokommunen fastsetter. Begrepet «fakturakommune» vil i så måte kunne bli en fremtidig betegnelse for flere av fylkets mest sårbare kommuner. Fylkesmannen trekker også i tvil om alle utfordringer våre mange små (i folketall) kommuner har, er mulig å løse gjennom interkommunalt samarbeid.

Etter Fylkesmannens syn har folkehøringsarbeidet (spesielt folkemøter) i mange kommuner vært for lite faktabasert. Slik Fylkesmannen ser det, har det vært begrenset fokus på kommunens utfordringer, både ut fra dagens situasjon og ikke minst fremover i tid. Vi viser i denne sammenheng til det som fremkommer over om de interne demografiske endringene i kommunene, folketallsutviklingen og konsekvenser dette har, og kommer til å få, for kommunenes økonomiske rammebetingelser og tjenesteleveranse. Ofte har profilerte personer



med sterkt nei-standpunkt vært invitert til folkemøtene uten at dette har vært balansert med deltakelse av like klare og sterke stemmer fra ja-siden. Sett fra Fylkesmannens ståsted har det i mange av kommunene der det politiske flertallet har vært skeptisk til, eller motstander av reformen, hatt betydning for hvordan spesielt innholdet i folkemøtene har blitt anrettet. Ut fra demokratihensyn har dette, sett fra Fylkesmannens ståsted, vært uheldig.

Av fylkets 24 kommuner, har 21 inngått intensjonsavtaler. Mange kommuner fremforhandlet og inngikk flere intensjonsavtaler, noe som kompliserte den politiske prioriteringen mellom retningsvalgene. Slik Fylkesmannen ser det, var kommunenes motivasjon og hensikt ment å inngå intensjonsavtaler høyst forskjellige. For mange kommuner er det vanskelig å se det annerledes enn at målet med å inngå en intensjonsavtale var å legge denne frem som et alternativ til å bestå som egen kommune ved folkeavstemningen. I flere kommuner oppstod den paradoksale situasjon at politikere som hadde fremforhandlet intensjonsavtalen på vegne av kommunen, frarådet innbyggerne fra å stemme på denne ved folkeavstemningen. Etter Fylkesmannens syn ble det også jobbet for dårlig med innholdet av flere av de inngåtte intensjonsavtalene.

## 2.4 Samisk språk og kultur

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og ifølge St.meld.nr. 14 vektlegges det at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingene.

Sameloven kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet rettigheter til blant annet å kunne benytte samisk i kontakt med offentlige myndigheter, rettsvesen og helsevesen. Det er kommunen selv som avgjør hvilken målform som skal benyttes i kommunen, og det er Sametinget som søker departementet om innlemming i samisk forvaltningsområdet etter ønske fra kommunen.

Befolkningsutviklingen gjør at det er bosatt mange unge samer i byene, og dette gjør at bykommunene også er viktige for den samiske befolkningen. Sametinget har i denne forbindelse utarbeidet en samarbeidsavtale med Tromsø kommune.

I Troms er kommunene Kåfjord og Lavangen innlemmet i samisk forvaltningsområde. Skånland kommune planlegger å søke om innlemming i samisk forvaltningsområde.

Samisk språkutvalg leverer sin NOU den 10. oktober 2016. I utvalgets delrapport om «Kommunenes forpliktelser og struktur» av februar 2016, omtales forhold som er relevant å vurdere i sammenheng med fremtidig kommunestruktur.

Utvalget tar utgangspunkt i historiske forhold, fornorskingspolitikken, erfaringer med dagens forvaltningsområde for samisk språk og de tre samiske språkenes stilling (lule-, sør- og nordsamisk).

På denne bakgrunn foreslår utvalget en rekke tiltak som i stor grad også omfatter en utvidelse av dagens språkforvaltningsområde, men med mer differensierte forpliktelser. I utvalgets utredning fremgår det blant annet at det er behov for tiltak som gjør det mulig å i større grad planlegge for dimensjonering og utvikling av samisk språk i kommunene.

Ifølge utvalget er det i dag slik at «gjeldende ordning med forvaltningsområde ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å bevare og vitalisere samiske språk»<sup>1</sup>.

«Utvalget ser samtidig at kommunesammenslåing kan virke positivt på både bevaring og vitalisering av de samiske språkene ved at det samler ressurser og språkbrukere, og bidrar til et større fagmiljø. Dette gjelder særlig for kommuner i sør-, og lulesamisk språkområde eller kommuner der samiskspråklige er i klart mindretall»<sup>2</sup>.

Et annet konkret forslag fra utvalget er at «utvalget mener at både språkbevaringskommuner, språkvitaliseringskommuner og de aktuelle storbykommunene skal utarbeide en plan for hvordan de skal bevare og vitalisere samiske språk.»<sup>3</sup>

I praksis betyr dette at utvalget mener at større kommuner kan være positivt for å utvikle tiltak som styrker utvikling av samisk språk og kultur.

Sammenholdt med Fylkesmannens faglige vurderinger av kommunal planlegging og demografisk utvikling i fylket, kan større kommuner også være et bidrag til en mer positiv utvikling og bedre muligheter for ivaretagelse av de nasjonale forpliktelser for samisk språk og kultur. 25 år med forpliktelser for samisk i 10 kommuner har ikke gitt de ønskede resultater. I tillegg er det i dag slik at svært mange samer i dag har bosted i byer og større steder, som i dag ikke har ordninger og tjenestetilbud som oppfyller forpliktelser og mål for samisk språk.

## **2.5 Vurdering av dagens situasjon i fylket sett i lys av målene for reformen**

De fleste av kommunene i Troms har, og kommer til å få, betydelige utfordringer med å oppfylle kommunereformens hovedmål. Dette gjelder særlig målsettingene om at kommunene skal kunne drive helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, være bærekraftig og økonomisk robuste og kunne tilby gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

### **2.5.1 Mål om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati**

---

<sup>1</sup> Kap. 6.3.1 Delrapport fra Samisk språkutvalg feb. 2016

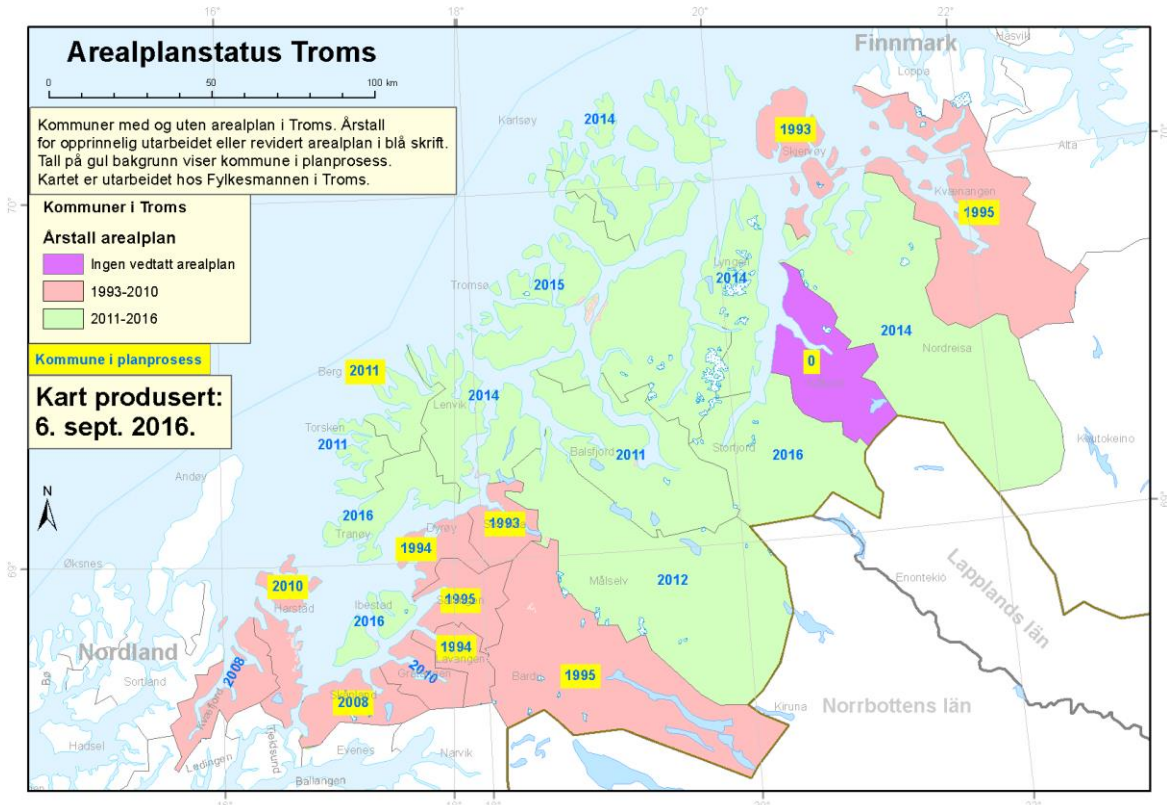
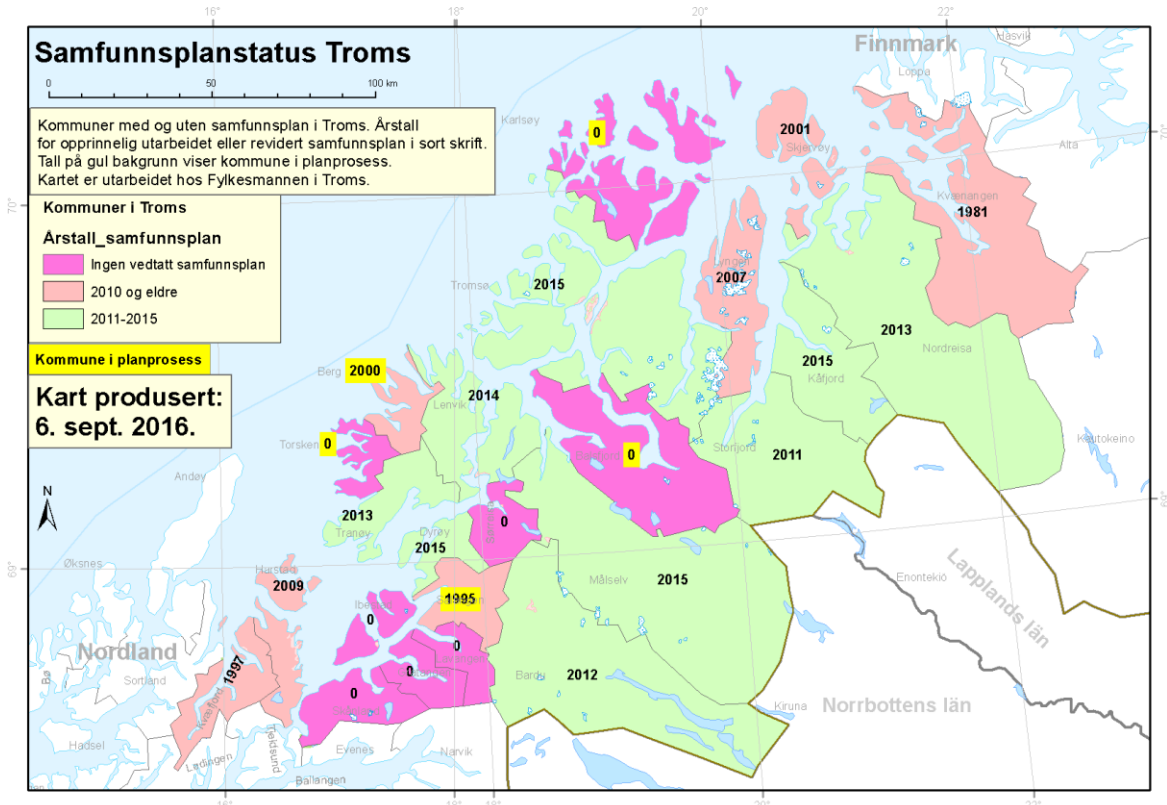
<sup>2</sup> Kap. 6.4.9 Delrapport fra Samisk språkutvalg feb. 2016

<sup>3</sup> Kap. 6.4.1 Delrapport fra Samisk språkutvalg feb. 2016

### *Plansituasjonen i Troms*

Fylkesmannens tilråding legger til grunn generalistkommuneprinsippet, at alle fylkets kommuner skal levere de samme tjenestene til kommunens innbyggere i tråd med de til enhver tid lovfastede krav. I plandelen til plan- og bygningsloven er det gitt nærmere bestemmelser om sentrale plandokumenter kommunene forutsettes å utarbeide og oppdatere som grunnlag for styring av kommunen. Viktige komponenter er her blant annet kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Videre forutsettes det at de strategier, mål og tiltak som er trukket opp i nevnte planverk henger sammen, både med hverandre og med kommunens økonomiplan og budsjettet for det enkelte år. Kommunestyret er tillagt ansvaret for å sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Fylkesmannen skal ifølge plan- og bygningsloven påse at kommunestyret oppfyller plikten til planlegging etter loven.

Det betydelig svikt og alvorlige mangler i sentrale plandokumenter i de aller fleste av kommunene i Troms. Fylkesmannen har over år påpekt dette overfor kommunene, uten at situasjonen har bedret seg i tilstrekkelig grad. Dette har sammenheng med at mange av fylkets kommuner mangler kapasitet og kompetanse innenfor planlegging, og heller ikke i tilstrekkelig grad prioriterer å avsette økonomiske ressurser til planarbeid i sine økonomiplaner og årlige budsjett. Det har vist seg svært krevende for mange av kommunene å få rekruttert personer med planfaglig kompetanse og ikke minst beholde disse over tid, slik at de store planprosessene både kan oppstartes, gjennomføres, avsluttes og følges opp i tråd med forutsetningene i plan- og bygningsloven. Sett fra Fylkesmannens ståsted, fremstår dette som et betydelig rettssikkerhetsmessig og demokratisk problem, som kommunene burde være mer opptatt av enn de faktisk er. Vi har svært vanskelig for å se hvordan Tromskommunene (med noen få unntak) skal kunne komme opp på et planfaglig nivå, i tråd med plan- og bygningslovens forutsetninger, gitt dagens kommunestruktur. Samfunnsplan- og arealplanstatus for kommunene i Troms følger av kartene under.



Slik Fylkesmannen ser det, er kommunene i Troms lite i stand til å samarbeide om en helhetlig planlegging av Troms og om regionale utfordringer. Alle kommunene planlegger for de samme formålene, uten å tenke samarbeid med nabokommunen eller regionalt. Her kan nevnes regional kystsonoplanlegging, reindrift, kjerneområde landbruk, næringsområder, dypvannskaier, hyttefelt osv. Dette medfører unødig stor belastning og inngrep på en rekke sektorområder og en overproduksjon av flere arealformål.

I juni 2014 utga KMD veilederen «Medvirkning i planlegging». I forordet fremkommer det at «Regjeringen vil legge økt vekt på lokaldemokratiet. Innbyggernes mulighet for deltakelse og innflytelse står sentralt i dette. Likeverdige, kunnskapsbaserte og aktive planprosesser kan sikre innflytelse, og bidra til en god utvikling av attraktive lokalsamfunn.» Regjeringen legger vekt på lokaldemokratiet og anser planprosesser som et grunnleggende element for å oppnå gode demokratiske prosesser i kommunene i Norge.

Det er flere kommuner i Troms som ikke er i stand til å gjennomføre god planlegging, og som dermed står i fare for ikke å ivareta lokaldemokratiet i tråd regjeringens forutsetninger. God planlegging legger til rette for medvirkning og er ikke bare administrativt, men også politisk forankret. God planlegging skaper forutsigbarhet og bidrar til mer demokrati. Medvirkning i plan- og bygningsloven forstås som enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser. Målet er å finne gode løsninger som tar hensyn til alles behov, å legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde og å fremme kreativitet og engasjement. I tillegg skal medvirkning være en arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn og dermed fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag.

Det finnes flere aspekter som kan vise om kommunene i Troms tar høyde for gode medvirkningsprosesser og dermed i forlengelsen av disse sørger for godt lokaldemokrati i deres kommune:

#### 1) Sikre politisk deltakelse

Det er viktig at planprosessen ikke bare gjennomføres av administrasjonen, men at politikerne involveres. Politisk deltakelse gir prosessen mer tyngde og allmennheten er oftere lettere å involvere når det er en politisk prosess. Også her finnes det store forskjeller fra kommune til kommune – i noen kommuner involverer politikerne seg aktivt i planprosessene, i andre blir det ansett som en ren administrativ oppgave. I kommuner som Tromsø og Harstad er dette bedre forankret enn i mange andre kommuner i Troms. Men dette har ikke nødvendigvis noe med kommunens størrelse å gjøre.

#### 2) Ha en målgruppebasert medvirkningsstrategi

Spesielt i komplekse plansituasjoner bør kommunene ha en tydelig strategi for å identifisere berørte aktører og for å varsle disse på en tilpasset måte tidlig i prosessen. De mindre kommunene i Troms har ikke en tydelig, tidlig og målgruppebasert medvirkningsstrategi.

### 3) Tilrettelegging av planprosessen for befolkningen

Planmyndighetene og befolkningen – og befolkningen seg imellom – har ofte veldig ulik kompetanse, kapasitet og ressurser for å engasjere seg i planprosesser. Kommuner bør tilrettelegge prosessen slik at alle kan delta og medvirkningen sikres. Universell utforming av medvirkningsprosessen er et nøkkelord. Få kommuner i Troms har tilrettelagt prosessen slikt at alle kan delta.

### 4) Klare rammer

Kommunene bør tidlig definere klare rammer for plan- og medvirkningsprosessen og bør orientere allmennheten om disse. Dette inkluderer for eksempel å informere om alle medvirknings- og påvirkningsmuligheter i løpet av hele prosessen. Ikke minst bør befolkningen også være klar over alle hensikter, mål, premisser og tidsrammen for planarbeidet. Det er mulig å argumentere med at veien til administrasjonen og til politikerne i små kommuner i Troms er kort og at det tilrettelegges for enkel og uformell medvirkning, men samtidig er medvirkningen ikke forutsigbar og sikret gjennom formelle prosesser.

### 5) Tidlig medvirkning

Medvirkning bør sikres tidlig i prosessen, slik at en reell påvirkning av prosessen er mulig. Kommuner i Troms som ikke informerer befolkningen før i slutten av planleggingsfasen, gir ofte ikke befolkningen tilstrekkelig mulighet til å komme med innspill som blir vurdert og hensyntatt i planprosessen.

### 6) Fleksible metoder og rom for kreativitet

Metodene for medvirkning bør være fleksible. Dette gjelder både for tilgjengeliggjøring av informasjon, innsamling av informasjon, dialog og samarbeid. Å fremme kreativitet og nytenking i befolkningen kan inspirere planprosessen og åpne for gode løsninger.

### 7) Offentliggjøring av innspill og resultater

Planprosessen bør dokumenteres og offentliggjøres underveis. Alle deltakere bør få tilbakemeldinger om resultater og evalueringer etter endt medvirkningsprosess – medvirkning skaper også forventinger.

Kommuner i Troms som ikke klarer å sikre befolkningens medvirkning i planprosessene gjennom å ivareta flere av de ovenfor nevnte punktene, klarer i mange tilfeller heller ikke å sikre et godt lokaldemokrati i kommunen sin. Situasjonen i Troms, der de aller fleste av fylkets kommuner ikke er i stand til å utarbeide/rullere sentrale plandokumenter i tråd med forutsetningen i gjeldende lovverk, utgjør en betydelig demokratisk utfordring.

### *Klimatilpasning*

Med utgangspunkt i kommunenes plankompetanse og kapasitet, er ikke kommunene i Troms, med enkelte unntak, i stand til å planlegge for fremtidige klimaendringer, som igjen vil påføre Tromssamfunnet store utfordringer. Her er det snakk om økt krisehåndtering og store utgifter knyttet til kritisk infrastruktur. Klimatilpasning krever oppdaterte gode planer på alle nivåer.

### *Samfunnssikkerhet*

Kommunene i Troms har manglende kompetanse og kapasitet på samfunnssikkerhetsområdet. Det er kun Tromsø kommune som har tilsatt en person i denne funksjonen. I hovedsak ligger da ansvaret og utførelsesrollen på rådmannen. Harstad kommune forsøkte seg med et interkommunalt prosjekt med kommunene i Sør-Troms, men dette er nå avsluttet. Organisering av dette samfunnssikkerhetsområdet er da enten ikke til stede eller veldig sårbart.

Sivilbeskyttelsesloven stiller klare krav til kommunene og det er behov for at den enkelte kommune har en robust organisering av oppgaven. Kommunene er ikke i stand til å gjennomføre pålagt risiko- og sårbarhetsanalyse, utvikle og vedlikeholde beredskapsplan og gjennomføre øvelser i henhold til loven.

Fylkesmannen har sett seg nødt til aktivt å strukturere prosjekter for igangsetting av risiko- og sårbarhetsanalyser i en rekke kommuner. Selv med bistand fra Fylkesmannen har kommunene problemer med å holde analyser og handlingsplan oppdatert og få dette implementert i plan- og bygningslovssystemet. Det betyr at kommuner uten personell til denne oppgaven taper investert arbeid etter kort tid. Manglende risiko- og sårbarhetsanalyser bidrar til at kommunens risiko og sårbarhet ikke blir kjent for Fylkesmannen og andre etater, som da ikke kan legge planer for samordning og støtte ved kriser og katastrofer. Vi kan si at kommunene håndterer krisene som oppstår på en grei måte, fordi at de er små, men vi kan også si at kommunene kunne unngått mindre kriser gjennom god planlegging og gjort klare avtaler med de som skal bidra i håndteringen. Et fylke med 24 kommuner og en større hendelse eller utfordring uten planlegging, kan by på store utfordringer for samordningsmyndigheten.

Som en generell konklusjon er Fylkesmannen av den oppfatning at kommunene i Troms, med noen få unntak, ikke har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å løse lovpålagte oppgaver innenfor samfunnssikkerhetsområdet.

### *Det interkommunale samarbeidets betydning for ny kommunestruktur*

Lange avstander trekkes ofte frem som et argument for å beholde dagens kommunestruktur i Troms. Det er på tross av avstandsuremper utviklet et omfattende interkommunalt samarbeid i de ulike delene av fylket. Etter Fylkesmannens vurdering er det interkommunale samarbeidet i Troms av helt vesentlig betydning for å gi innbyggerne i fylket et forsvarlig tjenestetilbud. Fylkesmannen legger til grunn at størrelsen på det interkommunale samarbeidet som er vokst fram er en viktig indikator på hvor store nye kommuner bør være for at de skal kunne erstatte interkommunale ordninger uten å svekke tjenestekvaliteten eller effektiviteten i produksjonen. Vi ser dette som et selvstendig og sterkt argument for at ved en endring av dagens kommunestruktur, bør det ses hen til de etablerte interkommunale samarbeidene. Det å ta tilbake oppgaver fra interkommunale ordninger til egen drift i nye større kommuner er, slik

Fylkesmannen ser det, et demokratisk framskritt, fordi det gir kommunestyret mer direkte og helhetlig styring med budsjett og tjenester. Derfor er dette også en viktig del av demokrati-målsettingen.

## 2.5.2 Mål om bærekraftig og økonomisk robuste kommuner

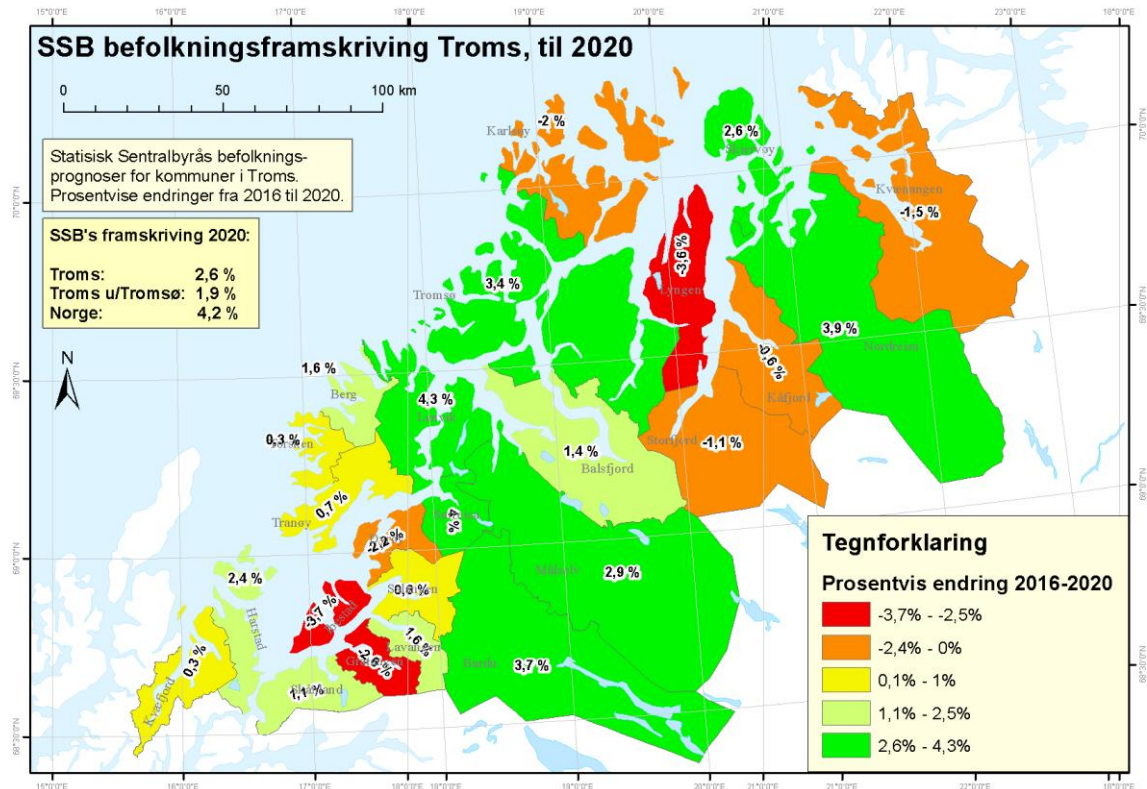
### *Demografisk utvikling*

I følge SSBs prognoser vil folketallet i Troms vokse frem mot 2040, men veksten er kun halvparten av nivået for landet som helhet. 8 kommuner i Troms vil få reduksjon i folketallet fram mot 2020 og 11 kommuner vil få reduksjon fram mot 2040. Alderssammensetningen vil også endres betydelig framover med et økende antall eldre.

Utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Kommuner som har nedgang i folketallet vil få reduksjon i rammetilskuddet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre, kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav. Det kan bli spesielt krevende for kommuner med reduksjon i folketallet å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge lavere rammetilskudd.

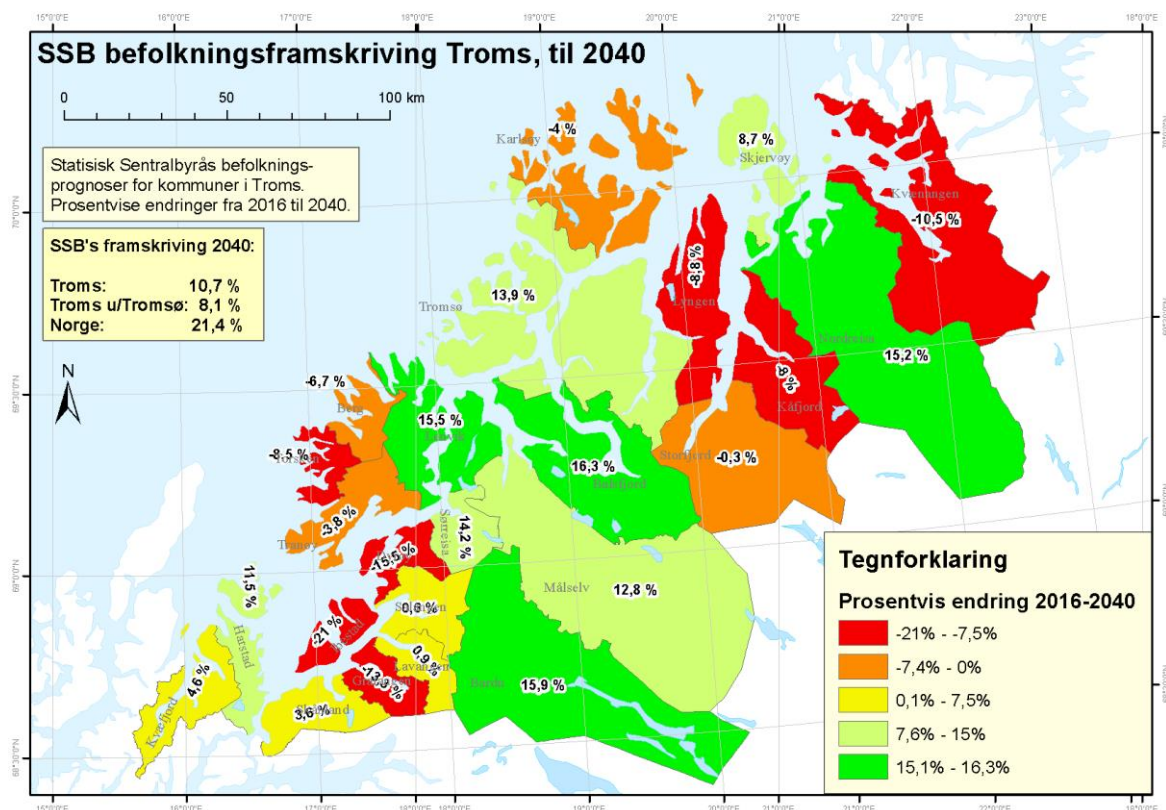
Kartene under illustrerer befolkningsprognosene for kommunene i Troms, i prosent, fram mot 2020 og 2040.





Rød farge indikerer en negativ befolkningsutvikling og grønn farge indikerer en positiv befolkningsutvikling.

Frem til 2020 vil folketallet i Troms øke med 2,6 %, og 1,9 % i Troms u/Tromsø. For landet som helhet tilsier prognosene at det vil bli en økning på 4,2 %. 16 kommer i Troms vil få vekst i folketallet frem til 2020. I følge prognosene vil det frem til 2020 bli størst prosentvis vekst i Lenvik kommune med 4,3 %. Lenvik er også den eneste kommunen i Troms med anslått vekst over landsgjennomsnittet. Ibestad (-3,7 %) og Lyngen (-3,6 %) vil i henhold til framskrivningene få størst nedgang i folketallet frem til 2020.



Fra i dag og frem til 2040 vil det i henhold til prognosene bli en befolkningsvekst i Troms på 10,7 % og 8,1 % for Troms u/ Tromsø. Dette er betydelig under landsgjennomsnittet på 21,4 %.

13 kommuner i Troms vil få vekst i folketallet frem til 2040. Kommunene Balsfjord (16,3 %), Bardu (15,9 %), Lenvik (15,5 %), Nordreisa (15,2 %), Sørreisa (14,2 %) og Tromsø (13,9 %) har de mest positive prognosene. Frem til 2040 er det Ibestad (-21,0 %), Dyrøy (-15,5 %) og Gratangen (-13,3 %) som ser ut til få størst prosentvis nedgang i folketallet.

### *Økonomisk utvikling i fylket*

Som frie inntekter regnes rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer samt naturressursskatt.

Når en skal sammenligne inntektsnivået mellom kommunene er det relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes forutsetningene kommunene har for å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet blir kompensert for dette gjennom utgiftsutjevningen, mens kommuner som er beregnet til å være billigere å drive enn landsgjennomsnittet får en reduksjon i rammetilskuddet gjennom utgiftsutjevningen. Dette er et nullsumspill. Alle kommunene i

Troms, med unntak av Sørreisa, er beregnet til å være dyrere å drive enn landsgjennomsnittet og blir dermed kompensert i utgiftsutjevningen.

I de korrigerte inntektene er kompensasjonen/reduksjonen gjennom utgiftsutjevningen tatt bort.

Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Forskjeller i skattenivå utjevnes heller ikke fullt ut i inntektssystemet.

Kommunene i Troms sett under ett har korrigerte frie inntekter på 106 % av landsgjennomsnittet. Det vil si at kommunene i Troms har 6 % høyere korrigerte frie inntekter enn landsgjennomsnittet. Inkluderer vi eiendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntektene er inntektsnivået også 6 % over landsgjennomsnittet.

Bare kommunene i Finnmark har høyere korrigerte inntekter enn Troms-kommunene. Kommunene i Østfold og Hedmark har lavest korrigerte inntekter.

Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for kommunene i Troms i 2015.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
Kvænangen	127	136
Storfjord	117	127
Berg	119	123
Bardu	105	121
Torsken	120	120
Kåfjord	117	119
Karlsøy	115	118
Skjervøy	117	117
Gratangen	118	114
Lavangen	117	113
Dyrøy	116	112
Tranøy	113	112
Lyngen	112	112
Ibestad	114	112
Salangen	109	108
Målselv	103	107
Balsfjord	102	106
Nordreisa	104	106
Hørstad	104	105
Skånland	108	105
Tromsø	105	104
Kvæfjord	106	103
Lenvik	102	102
Sørreisa	109	99
<b>Troms</b>	<b>106</b>	<b>106</b>

Alle kommunene i Troms har høyere nivå på korrigerte inntekter enn landsgjennomsnittet når en ser bort fra eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Kvænangen kommune har høyest inntektsnivå av Troms-kommunene i 2015 med 27 % over landsgjennomsnittet, mens Lenvik og Balsfjord kommuner hadde lavest med 2 % over landsgjennomsnittet.

Dersom eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter inkluderes er det én kommune, Sørreisa, som har inntekter på lavere nivå enn landsgjennomsnittet. De 23 øvrige kommunene har høyere inntektsnivå. Igjen er det Kvæningen kommune som har høyest inntektsnivå av Troms-kommunene i 2015 med 36 % over landsgjennomsnittet.

Et flertall av kommunene i Troms har en krevende økonomisk situasjon med et meget begrenset handlingsrom. Det er i mange kommuner behov for å gjennomføre tiltak for å sikre en langsiktig tilpasning av utgiftene til inntektene, og øke det kommunaløkonomiske handlingsrommet.

Det er i dag 3 kommuner fra Troms i ROBEK. Dette er kommunene Torsken, Nordreisa og Kvæfjord. Torsken ble meldt inn i 2001 og har et underskudd som utgjør 14,5 % av brutto driftsinntekter, Nordreisa ble meldt inn i 2004 og har et underskudd som utgjør 2,8 % av brutto driftsinntekter og Kvæfjord ble meldt inn i 2015 og har et underskudd som utgjør 1,3 % av brutto driftsinntekter. Lenvik og Storfjord er meldt ut i august 2016.

Troms-kommunene har over tid hatt for svake netto driftsresultater, gjennomsnittet for de siste 5 år viser at Troms har det svakeste resultatet av fylkene. I 2015 hadde de fleste kommunene i Troms relativt gode netto driftsresultater, men resultatene var likevel betydelig svakere enn landsgjennomsnittet. Kommunene i Troms klarte ikke, med noen få unntak, å finne rom for å øke disposisjonsfondene. Troms sett under ett har klart minst frie fondsmidler av alle kommunene i landet. Det er bekymringsfullt at så mange Troms-kommuner ikke har disposisjonsfond av nevneverdig betydning. Dette gjør kommunene svært eksponert for uforutsette utgifter og uventet svikt i inntektene, og gjør at risikoen for å pådra seg driftsunderskudd øker. Med lite egenkapital vil kommunene måtte ta opp nye lån for å gjennomføre nødvendige investeringer. Dette vil føre til økte rente- og avdragsutgifter, og eksponere mange kommuner ytterligere for makroøkonomiske forhold som kan føre til økt rente.

Fylkesmannen ser spesielt ved fordeling av kriseskjønnsmidler at det er enkeltsaker som får stor effekt fordi kommunene har for lite buffere for uforutsette utgifter. Dette kan f. eks. være ekstraordinære utgifter knyttet til enkeltstående barnevernssaker eller ressurskrevende brukere som gjør at stramme budsjetter sprekker.

Kommunene i Troms har et betydelig høyere gjeldsnivå enn landsgjennomsnittet, og det var jevnt over en økning i lånegjelden i 2015. Samlet sett er veksten i brutto driftsinntekter høyere enn veksten i brutto driftsutgifter, men det er fremdeles mange kommuner med behov for å gjennomføre tiltak for å sikre en langsiktig tilpasning av utgiftene til inntektene, og øke handlingsrommet. KOSTRA-tallene viser også at Troms-kommunene har tredje høyeste renteeksponering av kommunene i landet (før eventuelle rentebindinger). En del av årsaken til at kommunene i Troms har høyere renteeksponert lånegjeld er at kommunene her i fylket gjennomgående har lite likvide midler som vil gi kommunene økte renteinntekter ved en eventuell renteoppgang. Gjeldsnivået svinger i takt med investeringsbehov, og over et langt tidsløp vil alle kommuner ha svingninger i gjeldsnivået. Det er også viktig å være klar over at kommuner med lavt gjeldsnivå kan ha et stort akkumulert investeringsbehov. Lav gjeld kan derfor være en indikasjon på stort fremtidig låneopptak og stort omstillingsbehov i drift.

Oppsummert kan man si at flere av kommunene i Troms, med enkelte unntak, er sårbare på grunn av svak økonomi (lave netto driftsresultater, lite fondsmidler og/eller stor gjeldsbyrde). I tillegg vil det for mange kommuner bli en utfordrende situasjon med reduksjon eller stagnasjon i folketall og endring i alderssammensetning. Omstilling og nedstyring kan bli svært krevende for små økonomier.

Med utgangspunkt i analysen foran er det Fylkesmannens syn at økonomisk sårbarhet og negativ befolkningsutvikling er de største utfordringene for flere av våre kommuner både i dag og fremover i tid.

I forslag til nytt inntektssystem er 13 kommuner i Troms definert som frivillig små i henhold til strukturkriteriet og vil få redusert basistilskudd i årene framover. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at de umiddelbare virkningene av forslaget til nytt inntektssystem, slik det nå foreligger, er så omfattende at det alene har avgjørende betydning i en vurdering av kommunesammenslåing. Det er imidlertid viktig å merke seg at det framgår av retningen i forslaget til nytt inntektssystem at større deler av inntektene skal fordeles pr. innbygger. Dette vil på sikt kunne gi negative effekter i Troms der vi har en befolkningsutvikling som er langt under befolkningsutviklingen for landsgjennomsnittet.

Vi ser også denne tendensen når det gjelder skjønnsmidler der det fra 2017 er foreslått en gradvis utjevning av forskjeller i basisrammen mellom fylkene, noe som vil ramme Troms i betydelig grad. Det er ikke foreslått endringer i de regionalpolitiske virkemidlene i nytt inntektssystem som vil få virkning for kommunene i Troms slik forslaget nå foreligger.

Kommunene i Troms, med enkelte unntak, oppfyller ikke kommunereformens mål om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Kombinasjonen av svake netto driftsresultat, høy lånegjeld og lite eller ingen «penger på bok» (disposisjonsfond) er, sett fra Fylkesmannens ståsted, svært bekymringsfull. Dette gjelder særlig mange av fylkets små kommuner som står foran en nedgang eller stagnasjon i folketallsutviklingen og sterk økning i antall eldre. Vår gjennomgang av kommunenes økonomiplaner viser at situasjonen ikke vil bedre seg i neste fireårsperiode, men snarere bli mer krevende.

### **2.5.3 Mål om gode og likeverdige tjenester**

#### *Samhandlingsreformen og kommunereformen – to sider av samme sak*

Samhandlingsreformen ble iverksatt 1. januar 2012. Målsetningen var å sikre en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste med god kvalitet. Målet skal blant annet nås ved at en større del av helsetjenesten drives av kommunene. Stortingspolitikere sa det var en retningsreform, men kommunene fikk raskt føling med en ny økonomisk virkelighet – 4.000 kroner i betaling per døgn for utskrivningsklare pasienter, og 20 % kommunal medfinansiering for innlagte pasienter i somatiske sykehus. De økonomiske virkemidlene skulle føre til at kommunene satset mer på forebyggende helsearbeid og utvikling av gode helse- og omsorgstjenester som reduserte behovet for innleggelser på sykehus. Kongstanken til tidligere helse- og

omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen (Ap) var at fremtidens kommunehelsetjeneste skulle bygges rundt robuste lokalmedisinske sentre som hadde et befolkningsgrunnlag på minst 10.000 innbyggere. De distriktsmedisinske sentrene i Alta, Lenvik og Ål i Hallingdal ble ofte trukket fram som gode eksempler på hva som var mulig å få til i kommunene i samarbeid med spesialisthelsetjenesten.

Forskningsrådet publiserte i juni 2016 sin sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert evaluering av samhandlingsreformen. Her står det blant annet i sammendraget: *«Generelt finner forskningen at samarbeidet mellom kommuner og foretak er godt og konstruktivt. Men avtalene har ikke bidratt til vesentlige endringer i opplevd samarbeid. Kommunene opplever ikke endret styrkeforhold og økt likeverd i forhandlinger og samarbeid. Noe av dette forklares ved at det fortsatt er sykehuslegene som har definisjonsmakten i vurdering og beslutning om en pasient er utskrivningsklar, mens medisinsk kompetanse på kommunesiden ofte ikke blir involvert i slike beslutninger. Det er for øvrig utskrivningsklare pasienter som skaper størst uenighet og oftest havner i tvisteløsningsnemnden. Terskelen for å ta en sak til tvisteløsningsnemnden er imidlertid høy, og de få sakene som havner der, gjelder prinsipielle spørsmål»*

Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse av kvalitet i helsetjenesten etter innføring av samhandlingsreformen gir et enda klarere bilde hvor mye som gjenstår før de overordnede helsepolitiske målene er oppnådd. I sin rapport fra januar 2016 framkommer følgende fem hovedfunn:

1. Kommunene har tatt over pasienter som tidligere lå ferdigbehandlet i sykehus, men det finnes lite kunnskap om kvaliteten på tjenesten til disse pasientene.
2. Kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud (KAD) benyttes ikke på en måte og i et omfang som er i tråd med intensjonen.
3. Samarbeidet om pasienter med behov for tjenester fra både primær og spesialisthelsetjenesten er ikke godt nok.
4. Innenfor rus- og psykiatriområdet er ikke tilbudet i kommunene styrket i takt med nedbyggingen av døgnplasser i spesialisthelsetjenesten.
5. Kommunen har i liten grad økt kapasitet og kompetansen etter innføringen av samhandlingsreformen.

Fylkesmennene har gjennom nasjonalt tilsyn med utskrivningsklare pasienter i 2015 grundig dokumentert at dagens samhandling mellom sykehus og kommuner ikke er god nok. Det ble funnet betydelig svikt både i sykehusene og i kommunene. Troms var blant fylkene med størst utfordringer på dette området.

Det er helt avgjørende at alle som har ansvar for planlegging og drift av kommunale helse- og omsorgstjenester er klar over at *de store driverne* i helsetjenesten ligger i sykehusene, spesielt i Universitetssykehusene. Utvikling av ny teknologi, nye behandlingsmuligheter og nye medisiner skjer i internasjonale forskningsmiljø og tas fortløpende i bruk av landets helseforetak. Nye og effektive behandlingsmetoder for hjerneslag som krever rask transport til sykehus er et godt eksempel på dette. Helse Nords storstilte investeringsprogram på 16

milliarder i løpet av få år med blant annet bygging av et nytt PET-senter (avansert bildediagnostikk) bekrefter også denne utviklingen. Åpningen av Europas største sykehotell i Tromsø høsten 2015 er kanskje det mest håndfaste beviset på de store endringene som pågår.

Resultatet av de store endringene i spesialisthelsetjenesten vil være en forsterket overgang til poliklinisk behandling istedenfor tradisjonell innleggelse i en sykehusseng, og raskere utskrivning av pasienter til kommunene. Denne utviklingen kan ikke stoppes av kommunestyrevedtak i Gratangen, Bardu eller Tromsø. Men - kommunene kan forhindre at endringene i spesialisthelsetjenesten skjer for raskt dersom de er mer samstemte og taler med færre og tydeligere stemmer. Dagens kommunestruktur og fragmentering i kommunenes egne helse- og omsorgstjenester fører til at helseforetakene i stor grad kan diktere samarbeidsavtalene og premissene for samhandling. Det er ikke godt nok dersom man skal nå samhandlingsreformens mål om å gi pasientene *riktig behandling - på rett sted - til rett tid*.

Det endrede sykdomspanorama i befolkningen er en annen hovedårsak til at stadig mer av de samlede helse- og omsorgstjenestene må tilbys i kommunene. Andelen pasienter med kroniske og komplekse sykdomsbilder er sterkt økende, og disse vil i liten grad kunne få *helhetlige helsetjenester* i høyspesialiserte sykehusavdelinger. Disse pasientene har særlig behov for en kompetent fastlege som samarbeider tett med annet helse og omsorgspersonell i kommunen i velorganiserte *primærhelseteam*.

Gjennom lovverk, forskrifter og retningslinjer har staten pålagt kommunene den vanskelige oppgaven å tilpasse seg endringene i spesialisthelsetjenesten, blant annet gjennom etablering av kommunale akutsenger (KAD), nye legevaktssentraler og gode rehabiliteringstilbud lokalt. En av de mest krevende oppgavene vil være å oppfylle kompetansekravene i den nye akuttmedisinforskriften. Skal kommunene lykkes med dette må de fleste av dagens kommuner se utover egen kommunegrense. Det store spørsmålet blir da: Skal fremtidens utfordringer innen helse- og omsorgstjenesten løses gjennom mer interkommunalt samarbeid eller gjennom større kommuner som for eksempel er avgrenset av et naturlig helsesamarbeidsområde?

*Primærhelsemeldingen* som ble vedtatt i statsråd 7. mai 2015 svarer i liten grad på dette spørsmålet. Den bygger videre på intensjonene i samhandlingsreformen og framhever kommunenes økte ansvar helse- og omsorgstjenester, men meldingen er vag på virkemidlene. Primærhelsemeldingen gir for eksempel ingen konkrete svar på hvor mange sykehjemsleger og fastleger kommunene trenger, eller hvordan fastlegene skal integreres bedre i den samlede kommunale helse- og omsorgstjenesten. Meldingen framhever at det skal legges til rette for mer teamarbeid, men ikke hvordan det skal gjøre i praksis. Det er også uklart hvordan kommunene skal skaffe seg den økte kompetansen de trenger for å løse stadig mer omfattende og kompliserte oppgaver.

*Nasjonal helse og sykehusplan (2016 – 2019)* som ble godkjent i statsråd 20. november 2015 drøfter utviklingstrekk i helsetjenesten helt fram til 2040. Det går her tydelig fram at de pågående endringene i sykehusstrukturen, og oppgavefordelingen mellom sykehusene, vil få store konsekvenser for helse- og omsorgstjenesten i kommunene. Et godt eksempel på disse utfordringene er den store debatten som nå pågår omkring lokaliseringen av et nytt sykehus på

Helgeland i stedet for dagens sykehus i Sandnessjøen, Mosjøen og Mo i Rana. Det er ingen planer om å endre sykehusstrukturen i Troms og UNN HF, men oppgavefordelingen mellom sykehusene vil sannsynligvis endres, for eksempel i forhold til akuttfunksjoner.

Skal man i Troms lykkes med å gi pasientene mer helhetlige og trygge pasientforløp er det behov for betydelige endringer i organisering og drift av helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Endringene må samstemmes med endringene ikke bare med spesialisthelsetjenesten, men også med utdanningsinstitusjonene for helsepersonell, spesielt Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet. For å heve kompetansen og øke kapasiteten i kommunenes helse- og omsorgstjenester må det legges til rette for at en større del av utdanningen skjer i kommunene. Det må også satses på lokal helsetjenesteforskning og investeres betydelige summer i velferdsteknologi og nye journalsystemer for pasientopplysninger som legger til rette for bedre samhandling. Det er i tråd med anbefalingene i HelseOmsorg 21 (HO21) som trekker opp linjene for fremtidens helse- og omsorgstjeneste i det 21-århundre. HO21 er en av flere nasjonale strategier som den sittende regjeringen har sluttet seg til.

Fylkesmannen i Troms er av den klare oppfatning at større og mer robuste kommuner vil være det beste utgangspunktet for å videreutvikle *samhandlingsreformen* og skape *pasientenes helsetjeneste*.

### *Landbruksområdet*

Kommunenes tjenesteytelser på landbruksområdet består av forvaltning av ulike tilskuddsordninger innenfor jordbruk og skogbruk - i alt 45 ulike ordninger der produksjonstilskuddsordningene er de viktigste med utbetaling i Troms på vel 300 mill.kr. pr. år. Alle ordningene har egne og til dels omfattende regelverk med tilhørende lover og forskrifter. Det skal også føres kontroll med at ordningene brukes riktig slik at rettssikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt.

I tillegg skal kommunene bidra med faglig og organisatorisk veiledning innenfor hele landbruksområdet, følge opp arbeidet med kartgrunnlaget (AR5/gårdskart), følge opp investeringssaker der Innovasjon Norge har bidratt (bruksutbygging etc.) og være en generell pådriver og tilrettelegger for ivaretagelse og utvikling av landbrukets ressurser i kommunen.

Vi ser at det varierer til dels svært mye mellom kommunene i utførelse av disse oppgavene. Hele 11 av kommunene i Troms har 1 årsverk eller mindre til disposisjon for sine landbruksoppgaver. I tillegg utfører mange av disse også en hel rekke andre oppgaver som viltforvaltning, miljøoppgaver etc. Vi ser også at 10 kommuner har færre enn 30 søkere om produksjonstilskudd samtidig som de ikke har noe formelt samarbeid med andre kommuner. Det blir svært mye lover og forskrifter å være oppdatert på og vanskelig å bygge opp erfaringskompetanse. De fleste av disse kommunene har heller ikke oppdaterte gårdskart (AR5) som fører til betydelig merarbeid (og merbruk av ressurser) i forbindelse med forvaltningsoppgavene. Det små og svært sårbare fagmiljøene har utfordringer i forhold til kompetanse og kapasitet på de fleste nødvendige områder.



Mange av de små landbrukskontorene har for øyeblikket stabil bemanning og god kompetanse og fungerer godt, men om vi ser frem mot 2040, er det åpenbart at samarbeid/sammenslåing som gir større fagmiljøer, vil være nødvendig.

I tillegg har kommunene en rolle som pådriver og tilrettelegger for utvikling av både jordbruk, skogbruk og bygdenæringer. Her er det også forskjeller mellom kommunene – noen er svært aktive mens det andre steder skjer svært lite. Det henger nok sammen med politisk engasjement (eller mangel på slikt) i kommunen, og det er avhengig av både kapasitet, kompetanse og ressurser i tillegg til ivrige og engasjerte enkeltpersoner på landbrukskontorene.

Alle kommunene i fylket blir vurdert til å ha et større eller mindre utviklingspotensial framover – basert på landbruksressurser som er i kommunen. Det blir da viktig å legge til rette for fagmiljøer som ikke er sårbare og som har kapasitet og riktig kompetanse.

### *Miljøvernområdet*

På generelt grunnlag mener Fylkesmannen at kommunene i dag har begrenset kapasitet, kunnskap og kompetanse for å ivareta kommunens oppgaver med naturmangfold, motorferdsel og friluftsliv. Saksbehandlere i kommunene har mange ulike oppgaver forankret i ulike lovverk. En saksbehandler med mange arbeidsfelt har utfordringer med å opprettholde tilstrekkelig kompetanse på flere fagfelt innen normal arbeidstid. Få saker, på mange fagfelt i hver kommune, gjør også at en kommune i dag ikke får tilstrekkelig erfaringskompetanse med alle oppgavene. Dette gir kommunene en begrenset evne til å oppfylle sine roller med å ivareta naturmangfold og myndighetsutøvelse innenfor miljøregelverket, herunder naturmangfoldloven, motorferdselloven og forurensningsloven.

Det er allerede etablert et godt interkommunalt samarbeid på flere av miljøvernområdene. Det er interkommunale friluftsråd i størsteparten av fylket, og det arbeides med å etablere et friluftsråd i Sør-Troms. Rådene viser seg å være en styrke for å ivareta friluftsinnteresser. Innen for rovvilt er det etablert fire interkommunale skadefellingslag som dekker hele fylket. Disse gjør en god jobb når Fylkesmannen gir fellingstillatelse for uttak av rovvilt som gjør skade på beitedyr. Dette er eksempler på hvordan oppgaveløsning er styrket ved samarbeid mellom flere kommuner. Vi vil også nevne at to av fylkets fem verneområdestyrer har representanter fra flere enn en kommune.

Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 og er det viktigste verktøyet for bærekraftig bruk og vern. Vår erfaring er at når kommunene fatter beslutninger som berører natur, er vedtakene ikke tilstrekkelig vurdert etter de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven. Dette innebærer at intensjonene med naturmangfoldloven ikke er implementert selv etter at loven har virket i syv år. Dette svekker de hensyn som naturen er gitt gjennom naturmangfoldloven.

Vi viser også til motorferdselloven som nylig er endret, og gir kommunene adgang til å etablere skuterløyper for fornøyleskjøring. Flere kommuner bruker ressurser på å sette seg inn i nytt regelverk og gjennomføre en planprosess, uten at de miljørettslige prinsippene er

vurdert. En utfordring er at det nå planlegges skuterløyper i mange kommuner, på tvers av dagens kommunegrenser, uten at det blir gjort en helhetlig vurdering av samlet belastning.

Vi opplever at kommunene fatter vedtak som ikke er begrunnet. Det blir også fattet ugyldige vedtak. Vi viser her til at Fylkesmannen siste år har opphevet flere ugyldige vedtak i flere kommuner fattet med hjemmel i motorferdselloven. Ugyldige vedtak svekker rettssikkerheten og kan medføre fare for liv og helse.

Vi vil også fremheve at kommunene har et viktig oppdrag knyttet til vannforskriften. Vi har erfart at kommunene generelt ikke har ressurser til å ivareta disse oppgavene.

Forurensningsloven gir kommunene plikter for sikre befolkningen tilstrekkelige innsamlings- og mottaksløsninger for avfallet fra husholdningene, og å sikre avløpet fra boliger og bedrifter. Alle kommunene i Troms har organisert avfallsarbeidet gjennom interkommunale avfallsselskaper eller har avtaler med private avfallsselskap. Det generelle inntrykket fra Fylkesmannens tilsyn med de kommunale avfall- og avløpsanleggene, viser at driften av avfall- og avløpsanleggene noenlunde er under kontroll, men det er rom for forbedringer.

Fylkesmannen mottar mange henvendelser som gjelder kommunen som forvaltningsorgan. Dette gjelder manglende kommunalt tilsyn med den generelle forurensningssituasjonen, manglende oppfølging av klager på forsøpling, åpen brenning av avfall, kommunale gebyrer og forurensning fra avløp. Henvendelsene hit gjelder for små så vel som for store kommuner. Vår erfaring fra disse sakene, er at kommunestørrelse kan få betydning for hvordan disse utfordringene løses på noen områder. Nærhet, som følger av kjennskap og nære relasjoner mellom forsøpler og (saksbehandler) og ledelse i (små) kommuner, kan føre til demokratiske og rettssikkerhetsmessige utfordringer for å sikre en forutsigbar håndtering av sakene.

Det er viktig at miljøarbeidet har forankring i politisk og administrativ ledelse. Kommunene må arbeide systematisk og målrettet, og det må settes av menneskelige og økonomiske ressurser tilpasset befolkningsstørrelse og omfanget av saker. Vi ser i dag forskjeller på hvordan kommunene løser dette. Enkelte kommuner engasjerer seg sterkt i noen fagområder, mens andre ikke gjør det. Ulik praksis fører ikke til likebehandling, og medfører at tilliten til forvaltningen blir svekket. Dette er ikke nødvendigvis knyttet til størrelse på kommunen, selv om inntrykket er at miljøarbeidet kan være lavest prioritert i noen av de minste kommunene.

En stadig mer miljøbevisst og kunnskapsrik befolkning fører til økte forventninger til kommunenes miljøsatsing. Imidlertid varierer kunnskapsnivået i kommunene på miljøregelverket. Endringer i regelverket, nasjonale målsetninger og ny kunnskap om for eksempel miljøskadelig påvirkning ved ulovlig håndtering av avfall, gjør at miljøarbeidet i dag er forskjellig fra tidligere. Dette betyr igjen at de som skal arbeide med miljøspørsmål for å ivareta både innbyggerne og naturmiljøet, samt håndtere kommunens myndighet på miljøområdet, må ha betydelig høyere kompetanse og kunnskap om regelverket enn tidligere. Dette kan oppnås med å etablere større og mer robuste fagmiljøer, og stimulere til en bedre kvalitet på oppgaveløsning.

En hurtig økende turistnæring kan illustrere dette. Turistene forventer at glansbildet på prospektkortene forteller sannheten, og at de besøker nordområdene med ren natur uten forsøpling og forurensning. Dette er en ny hverdag for mange kommuner som opplever økt turisme, og som igjen legger press på de samme kommunene til å avsette tilstrekkelige ressurser og kompetente folk for å ta tak i problemene.

#### *Tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse*

En indikator på kommunenes evne til å levere gode og likeverdige tjenester er i hvilken grad kommunene ivaretar rettsikkerheten på forsvarlig vis i sin offentlige myndighetsutøvelse. Kommunene er satt til å ivareta et stort og komplisert regelverk innenfor en mengde sektorer, som i mange tilfeller stiller krav til juridisk kompetanse. Kommunene Tromsø og Harstad har etter Fylkesmannens syn forsvarlig juridisk kompetanse. De øvrige av fylkets kommuner er i stor grad avhengig av å skaffe slik kompetanse eksternt i saker når det anses nødvendig. Dette skjer i stor grad ved av kjøp av advokattjenester.

Fylkesmannen ser gjennom vår klagesaksbehandling og tilsyn betydelige feil og mangler i den kommunale saksbehandlingen. Offentleglova og forvaltningsloven er to sentrale lover, som fastsetter grunnleggende rettigheter for allmenheten, og kommunens innbyggere i kommunenes saksbehandling. At bestemmelsene her følges er en forutsetning for at innbyggerne skal være i stand til å ivareta sine interesser i saker som angår dem. Mange kommuner har for dårlige rutiner og kompetanse for journalføring av post. Dette gjelder både at alle brev (også digitale) som kommunen mottar faktisk blir ført i kommunens postjournal og at dette skjer fortløpende. Slik Fylkesmannen ser det, er det også et problem at flere dokument unntas fra innsyn uten at det er rettslig grunnlag for det. Fylkesmannen mottar mange henvendelser fra media som opplever å ha problemer med å få tilgang til kommunale saksdokumenter innenfor de frister som følger av offentliglova.

Selv om kommunene kjøper advokattjenester ved behov, er kompetansen innenfor viktige områder som offentliglova, forvaltningsloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet for svak. Dette svekker rettsikkerheten til innbyggerne i fylkets kommuner. Slik Fylkesmannens ser det er det også en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og i hvilken grad rollen som myndighetsutøver ivaretas på forsvarlig vis.

En god illustrasjon på dette er vår behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven. Resultatene av vår klagebehandling fra 2011 til september 2016 viser at opphevings- og omgjøringsprosenten varierer betydelig etter kommunestørrelse. For klagesaker fra Tromsø var det i denne perioden en opphevings- og omgjøringsprosent på 25,5 %, for Harstad 22,8 % mens for de øvrige kommunene var den samlet på 40 %. Selv om prosenten varierer noe mellom kommunene (positivt her er kommunene Balsfjord 15 %, Bardu 9,1 % og Tranøy 9,1 %) er det en helt klar sammenheng mellom kommunestørrelse og kompetanse på dette området.

Etter Fylkesmannens vurdering har de aller fleste av kommunene i Troms i dag utfordringer med å oppfylle kommunereformens mål om gode og likeverdige tjenester. Slik Fylkesmannen ser det vil utfordringen øke ytterligere fremover i tid.

## 3 Vurdering av den enkelte kommune opp mot målene for reformen

### 3.1 Nord Troms

Nord-Tromsregionen (kommunene Kvænangen, Nordreisa, Skjervøy, Kåfjord, Storfjord og Lyngen) er den mest utfordrende av fylkets regioner når det gjelder endring av dagens kommunestruktur. Dette har sammenheng med lange geografiske avstander og spredt bosettingsmønster. Det er stor forskjell i utviklingen i folketallet frem mot 2040 i henhold til SSBs prognoser. Det er ventet en reduksjon folketallet i Kvænangen på 10,5 %, Kåfjord 8 %, Lyngen 8,8 % og Storfjord 0,3 %, mens det i Nordreisa er forventet en vekst på 15,2 % og i Skjervøy 8,7 %. Nord-Troms regionen utgjør også i liten grad et felles bo- og arbeidsmarked, med begrenset pendling mellom kommunene. Dette er også en region som preges av «de tre stammers møte», der samisk og kvensk språk og kultur preger flere av kommunene.

#### 3.1.1 Lyngen kommune



##### Prosess og vedtak

Det er utredet 2 ulike alternativer til kommunesammenslåing i Lyngen kommune.

1. «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» bestående av kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord.
2. «*Utredning av storkommunealternativet*» bestående av kommunene Tromsø, Karlsøy, Storfjord, Lyngen og Balsfjord.

Begge utredningene er utført av konsulentfirmaet Price Waterhouse Coopers (PWC).

Lyngen kommune har hatt to folkemøter, 10. og 11. mai. Folkeavstemning skulle gjennomføres den 6. juni, dette ble imidlertid avlyst av kommunestyret 19. mai. Det ble i stedet gjennomført telefonundersøkelse av Opinion AS i perioden 30. mai til ca. 7. juni. Resultatene etter innbyggerundersøkelsen, tilbakemelding etter folkemøter og utredninger taler for at Lyngen kommune består som egen kommune som i dag, i følge kommunestyrets vedtak 15. juni 2016.

Lyngen kommune har inngått en intensjonsavtale 24. april 2016 med Karlsøy, Tromsø og Storfjord om å slå seg sammen til en ny, felles kommune fra 1.1.2020.

Kommunestyret i Lyngen kommune har vedtatt følgende: «*Lyngen kommune tar innbyggerundersøkelse utført av Opinion AS om valg av fremtidig kommunestruktur for Lyngen til etterretning. Innbyggerundersøkelsen, tilbakemelding etter folkemøter og*

*utredninger taler for at Lyngen kommune består som egen kommune, som i dag. Lyngen vil fortsatt se på mulighet for sammenslåing med nabokommunen. Det delegeres til formannskapet myndighet til å sondere mot politisk ledelse i Storfjord kommune, om utforming av en felles søknad til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, om forlenget forhandlingsfrist vedrørende sammenslåing til 31.12.2016.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Lyngen kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer i PWCs rapporter «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» og «*Utredning av storkommunealternativet*». Utredningene belyser i liten grad hvordan kommunens fremtidige utfordringer skal løses.

I «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» fremkommer imidlertid PWC med følgende konklusjon om tjenestetilbud, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og lokaldemokrati for det de kaller «*Status quo-alternativet*»:

*«Konklusjonen fra egenvurderingene er at utfordringsbildet for tjenestetilbud og myndighetsutøvelse i Status quo-alternativet ikke forventes vesentlig bedret fra dagens situasjon, men hvor det er større forventning til at en sammenslåing i Lyngenfjordalternativet vil kunne imøtekomme og løse noen av utfordringene.»*

*«Gjennomgangen av samfunnsutviklingsområdet viser videre at kommunene har utfordringer med å oppnå vekst i folketallet og utvikling av nye arbeidsplasser. Jo mindre kommunene er, jo mer utfordrende blir det å håndtere konjunkturedringer og svingninger i tilgangen på arbeidsplasser. Denne sårbarheten og utfordringen vil være større for kommunene om de fortsetter å stå alene enn om de velger å slå seg sammen.»*

*«En vesentlig gevinst ved sammenslåing er at den nye kommunen kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser.»*

For utdypende informasjon henvises det til PWCs «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*».

### **Fylkesmannens vurdering**

#### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Lyngen kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2007 og kommuneplanens arealdel er fra 2014. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler

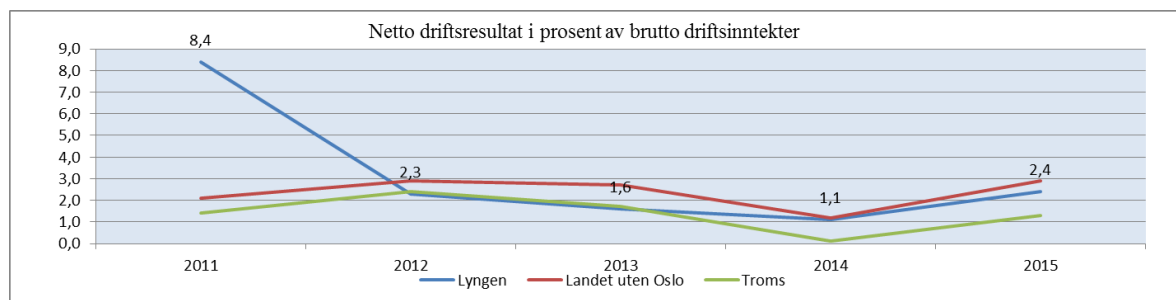
kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområde til å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Lyngen kommunen har en relativt ny arealdel og en noe eldre samfunnsdel og løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen kan utvikle og forbedre den overordnede politiske forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy.

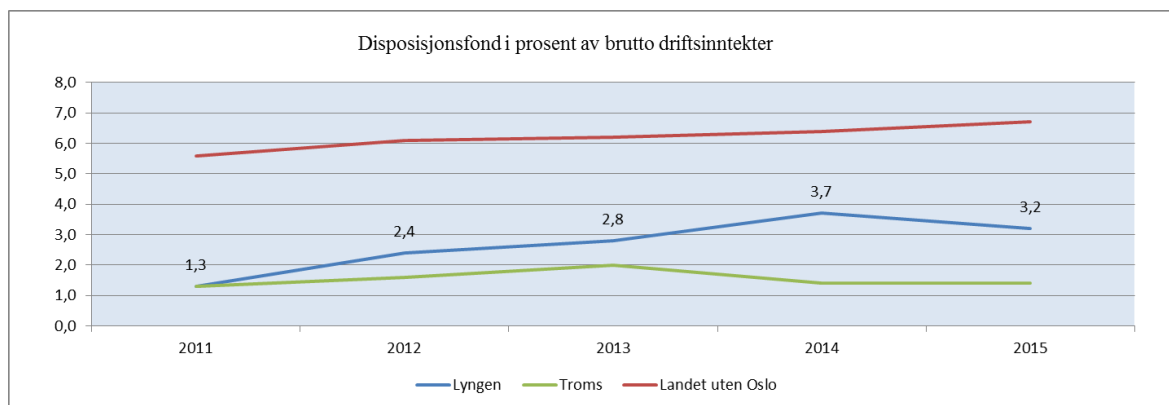
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene, mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Lyngen kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Fylkesmannen kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging. Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser, men mangler planleggere og ansatte med grunnleggende kompetanse innen samfunnssikkerhet.

## Økonomisk og demografisk analyse

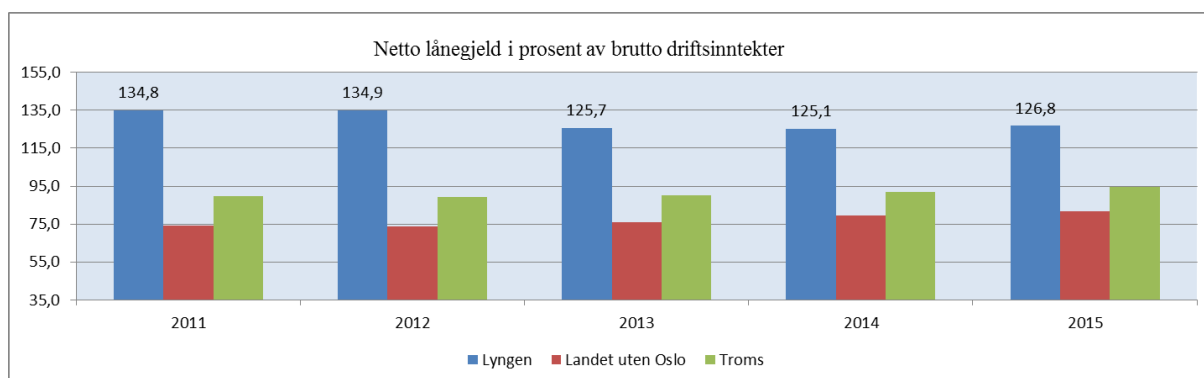


Lyngen kommune har alt i alt hatt relativt gode resultater de siste 5 år. I 2015 ble kommunens netto driftsresultat 2,4 % av brutto driftsinntekter. I gjennomsnitt de siste fem år er netto driftsresultat 3,2 %. Vi minner om Teknisk beregningsutvalgs anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Lyngen kommune ble utmeldt av ROBEK i 2012 etter å ha vært oppført i registeret i tre år. Kommunen har i årene etter dette økt disposisjonsfondet, og fondet er nå på 3,2 % av brutto driftsinntekter (landsgjennomsnittet er 6,7 %). Disposisjonsfondet utgjør 10,8 mill. kr. pr. 2015. Kommunen har ikke planlagt med ytterligere avsetning til disposisjonsfond i økonomiplanen 2016-2019. Fylkesmannen mener at kommunen bør styrke fondet ytterligere for å gjøre kommunen bedre i stand til å håndtere uforutsette utgifter eller uventet svikt i inntektene.

Til tross for styrkingen av disposisjonsfondet er kommunen likevel i en sårbar økonomisk situasjon, som i hovedsak er knyttet til det svært høye gjeldsnivået i kommunen. Pr. 2015 er netto lånegjeld på 126,8 % av brutto driftsinntekter. Dette er klart høyest av kommunene i Troms, og kun 10 kommuner i landet har for tiden høyere lånegjeld enn Lyngen. Høy lånegjeld gjør kommunen svært sårbar for renteøkninger.



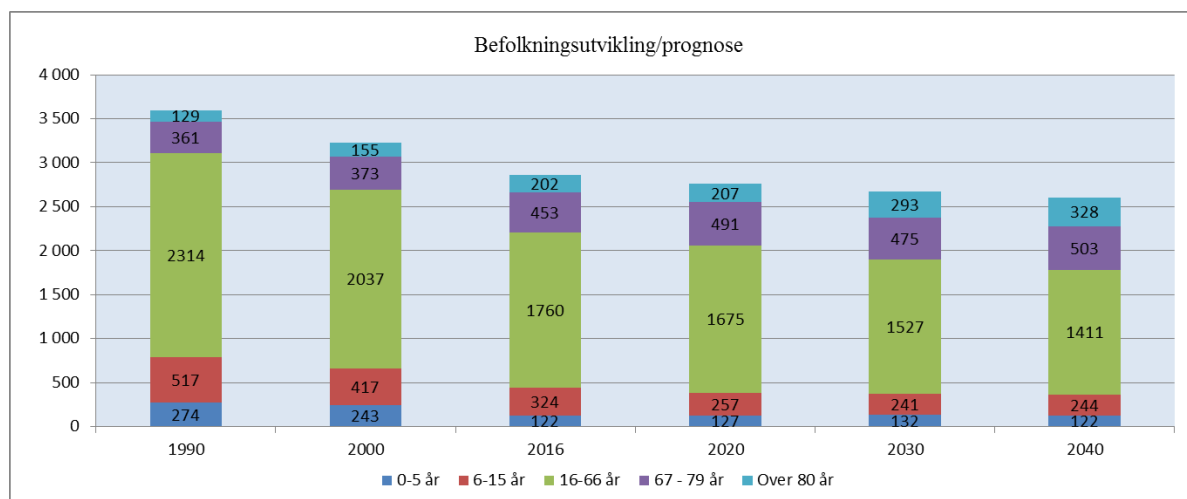
Fylkesmannen mener at kommunen bør redusere gjeldsnivået, men i følge økonomiplan 2016-2019, skal det gjennomføres til dels betydelige investeringer som i stor grad skal lånefinansieres. Dermed vil lånegjelden kunne øke de neste årene, fra et allerede meget høyt nivå. Dette gir grunn til bekymring for den langsiktige balansen i kommunens økonomi.

Kommunen har vedtatt 5 promille eiendomsskatt for bolig og verker/bruk og næring. Kommunen har dermed et ubenyttet inntekspotensial og kan øke eiendomsskatten til 7 promille. Eiendomsskatten utgjorde 2,1 % av brutto driftsinntekter i 2015, tilsammen ca. 6,4 mill. kr.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får redusert kompensasjon. Lyngen kommune har 40,8 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere og er definert å ha ufrivillige smådriftsulemper og får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempene. (Lyngen kommer faktisk ut i pluss med kr. 710 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordes med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. -260 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 44 000. Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Lyngen kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



I perioden 2005 til 2016 har det vært en nedgang i befolkning på 7,3 %.

Befolkningsframskrivninger viser en ytterligere nedgang i folketallet på 8,8 % i perioden 2016-2040 i henhold til SSBs prognoser. Samtidig ser vi en nedgang av barn i alderen 6-15 år (-24,6 %) og en vekst blant innbyggere over 80 år (62,4 %). I følge prognosene vil det i 2040 være 1,7 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Lyngen kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utvikling i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfaste krav.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at både området Lenangen og Polleidet har mistet mange innbyggere i perioden 2000-2014. Kommunen har nedgang i folketallet totalt sett, men tettstedet Lyngseidet har hatt et stabilt folketall. Vi ser trenden av en sentralisering internt i kommunen mot kommunesenteret på Lyngseidet. Hvis denne utviklingen fortsetter



vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i hvilken grad kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av relevans for en eventuell kommunesammenslåing, for dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing.

I henhold til «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» er det lav pendling mellom kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord. Lyngen har mest utpendling til Tromsø. Nesten fire av fem sysselsatte i Lyngen jobbet i egen kommune i 2014. I følge Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), er Lyngen en egen bo- og arbeidsmarkedsregion.

Lyngen kommune har et omfattende interkommunalt samarbeid sammen med de andre kommunene rundt Lyngenfjorden; Storfjord og Kåfjord. Ingen av samarbeidene omfatter de store kjerneoppgavene som barnehage, skole, helse og omsorg. Den sterke preferansen til felles samarbeid gjenspeiles også i regionrådsstrukturen. Siden 1997 har Kåfjord, Lyngen og Storfjord samarbeidet i «Nord-Troms Regionråd» sammen med Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen. Det er imidlertid enkelte områder hvor Lyngen og Storfjord samarbeider sørover mot Tromsø, og Kåfjord har tilsvarende samarbeid nordover.

På Kommunebarometeret for 2016 kommer Lyngen kommune totalt på 205. plass av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er ikke utarbeidet en fullstendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik folkehelseloven krever, og Lyngen kommune har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke sterkt, spesielt vil antallet personer over 80 år øke. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder omsorgstjenester opplever kommunen en utfordrende situasjon med hensyn til kapasitet og kompetanse innen pleie og omsorg, et problem som kommer til å øke framover. Kommunen hadde 122 liggedøgn av utskrivningsklare pasienter i UNN i 2015, og per juli 2016 var tallet 30. I tillegg til mange eldre, er det et stort antall personer med utviklingshemming med behov for omsorgstjenester i kommunen. Det er en lavere andel av de ansatte som har relevant utdanning i brukerrettede pleie- og omsorgstjenester enn det som er snittet i Troms og landet for øvrig, og det er også en lavere andel som har relevant utdanning på høyskolenivå. Det er høy gjennomsnittsalder blant de ansatte, så stor aldersavgang må påregnes innen få år. Kommunen står foran så store utfordringer framover, når det gjelder rekruttering av personell, kompetanseutvikling, samt utvikling og

dimensjonering av tjenestene, at den neppe vil klare dette alene. Lyngen ligger på 201. plass på Kommunebarometeret når det gjelder eldreomsorg. Lyngen har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Når det gjelder helsetjenester har kommunen egne fastlegetjenester, drifter egen legevakt og KAD-seng. Egen legevaktsordning i en så liten kommune må anses som svært sårbart, både med hensyn til vaktbelastning og nye krav i akuttmedisinforskriften. Det er en kjent problemstilling over lang tid at kommunen sliter med å gi et fullgodt og helhetlig tilbud til personer med rus og psykiske lidelser. Familievold i tilknytning til rus er et økende problem i regionen. Kommunen har, ved å stå alene, en utfordring med å etablere robuste fagmiljø, for eksempel samfunnsmedisin, primærhelseteam, eller andre typer team som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Det er positivt at kommunen har forbedret sitt arbeid med å forhindre frafall fra videregående skole, ved å ansette miljøterapeut og psykolog. Lyngen kommune ligger på 16. plass når det gjelder helsetjenester i Kommunebarometeret.

Når det gjelder kommunen rolle som myndighetsutøver på område helse har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 ikke mottatt klagesaker fra kommunen. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er relativt stabilt fram mot 2040. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving både internt i kommunen og i samarbeid med Storfjord, Kåfjord, Nordreisa, Skjervøy og Kvænangen. Fylkesmannen vurderer at kommunen i fremtiden vil kunne få noen utfordringer med rekruttering av barnehagelærere. Da kommunen har en samisk befolkning, er det viktig at det fortsatt legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen har 4 kommunale barnehager slik at det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper. Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av kommunalsjef og en av styrerne. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Kommunen har også interkommunalt samarbeid med Storfjord og Kåfjord kommune på tilsyn. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Lyngen barneverntjeneste består av 3 fagstillinger, hvorav 0,5 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Tjenesten har hatt utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen på grunn av sykemeldinger, vakanser og permisjoner. I perioden august 2014 og til oktober 2015 var det 4 ulike personer som hadde stillingen som barnevernleder. Mangel på kompetent personell førte til lovbrudd i tjenesten. Det ble gjennomført tilsyn i februar 2016 som

avdekket lovbrudd knyttet til håndtering av meldinger. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om lovbrudd knyttet til fristoversittelser for gjennomgang av meldinger, manglende tiltaksplaner, manglende omsorgsplaner, manglende tilsyns- og oppfølgingsbesøk for barn i fosterhjem.

Kvalitets- og strukturen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester.

Fylkesmannen vurderer at Lyngen med sine 3 stillinger ikke har tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde og utvikle relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Dette er i samsvar med kommunens egne vurderinger. Kommunen skriver imidlertid at utfordringene med kapasitet innen barnevern blir redusert i fremtiden med Lyngen som egen kommune. Fylkesmannen vurderer at dette ikke er tilfelle, tvert om vil endringene innenfor barnevernet i fremtiden bidra til større utfordringer for kommunen.

Når det gjelder skole ligger kommunen på gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen ligger godt over gjennomsnittet i skoleprestasjoner og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker litt mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Storfjord og Balsfjord om PP-tjeneste. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en god tjeneste på grunnskoleområdet. Kommunen har ikke problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleiervivå. Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder kapasitet i kommuneadministrasjonen på skoleområdet.

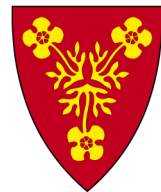
Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse på flere sektorområder. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## Fylkesmannens anbefaling

Lyngen kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil også få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Lyngen kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Lyngen, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål. Fylkesmannen tilrår at Lyngen kommune i første omgang tar opp prosessen med Storfjord kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En ny kommune, der Lyngen inngår, vil etter vårt syn i større grad kunne oppfylle kommunereformens fire hovedmål.

### 3.1.2 Storfjord kommune Omasvuona suohka Omasvuonon kunta



#### Prosess og vedtak

Det er utredet 2 ulike alternativer til kommunesammenslåing i Storfjord kommune.

1. «Utredning av Lyngenfjordmodellen» bestående av Lyngen, Storfjord og Kåfjord kommuner.
2. «Utredning av storkommunealternativet» bestående av kommunene Tromsø, Karlsøy, Storfjord, Lyngen og Balsfjord.

Begge utredningene er utført av konsulentfirmaet PWC.

Storfjord kommune har gjennomført folkemøter den 12., 18. og 19. mai 2016. Det ble avholdt folkeavstemning den 6. juni 2016. 64 % stemte for Storfjord som egen kommune i fremtiden, valgdeltakelsen var på 45 %. Storfjord kommune har inngått en intensjonsavtale den 24. april 2016 med Karlsøy, Tromsø og Lyngen om å slå seg sammen til en ny, felles kommune fra 1.1.2020.

Storfjord kommunestyre har vedtatt følgende: «*Storfjord kommunestyre vedtar at Storfjord kommune skal fortsette som egen kommune, og takker derfor nei til inngått intensjonsavtale og sammenslåing med Tromsø, Karlsøy og Lyngen kommuner.*»

## **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Storfjord kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer i kommunens statusbilde og PWCs rapporter «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» og «*Utredning av storkommunealternativet*». Utredningene belyser i liten grad hvordan kommunens fremtidige utfordringer skal løses.

I «*Utredningen av Lyngenfjordmodellen*» fremkommer imidlertid PWC med følgende konklusjon om tjenestetilbud, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og lokaldemokrati for det de kaller «*Status quo-alternativet*»:

*«Konklusjonen fra egenvurderingene er at utfordringsbildet for tjenestetilbud og myndighetsutøvelse i Status quo-alternativet ikke forventes vesentlig bedret fra dagens situasjon, men hvor det er større forventning til at en sammenslåing i Lyngenfjordalternativet vil kunne imøtekomme og løse noen av utfordringene.»*

*«Gjennomgangen av samfunnsutviklingsområdet viser videre at kommunene har utfordringer med å oppnå vekst i folketallet og utvikling av nye arbeidsplasser. Jo mindre kommunene er, jo mer utfordrende blir det å håndtere konjunkturedringer og svingninger i tilgangen på arbeidsplasser. Denne sårbarheten og utfordringen vil være større for kommunene om de fortsetter å stå alene enn om de velger å slå seg sammen.»*

*«En vesentlig gevinst ved sammenslåing er at den nye kommunen kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser.»*

For utdypende informasjon henvises det til PWCs «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*».

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

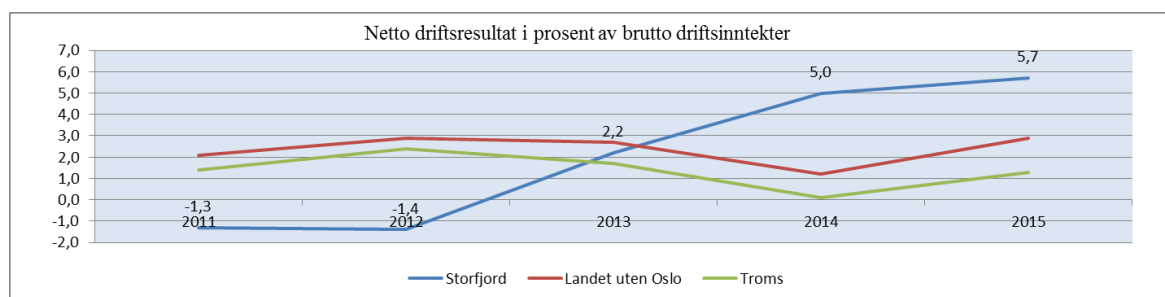
Storfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2011 og kommuneplanens arealdel er fra 2016. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester.

Kommunen har en relativt ny arealdel og en noe eldre samfunnsdel og løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen kan utvikle og forbedre den overordnede politiske forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

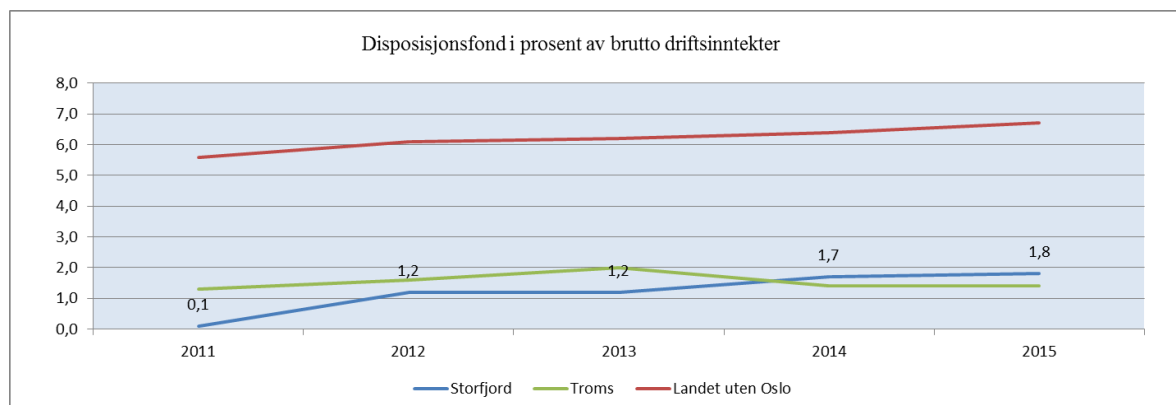
Storfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

## Økonomisk og demografisk analyse

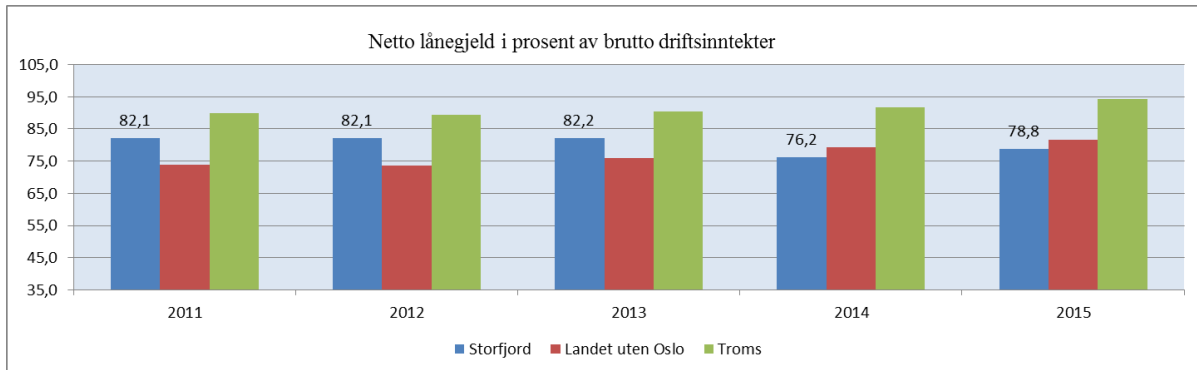


Storfjord kommune avla regnskapet for 2015 med et mindreforbruk på 4,2 mill. kr. og kommunen klarte med dette å dekke inn tidligere års underskudd i sin helhet. Som følge av dette ble kommunen meldt ut av ROBEK 1. august 2016. Kommunens netto driftsresultat ble 5,7 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. I gjennomsnitt har netto driftsresultat de siste 5 år vært på 2,2 %. Gjennomsnittet er preget av gode resultat i 2013 til 2015, men i 2011 og 2012 var resultatene negative.

Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 kun har planlagt med netto driftsresultat mellom -1,3 % og -0,8 %. Vi mener dette er alt for lave resultater og viser at kommunen sliter med å finne rom i budsjettet. Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunens disposisjonsfond er pr. 2015 på 1,8 % av brutto driftsinntekter og utgjør 3,8 mill. kr. I økonomiplanen 2016-2019 har kommunen heller ikke planlagt å styrke disposisjonsfondet. Fylkesmannen mener kommunen har for lite oppsparte midler, disposisjonsfondet burde ha vært opp mot landsgjennomsnittet på 6,7 %. Tatt i betraktning i de lave netto driftsresultatene som det er planlagt med fremover er det vanskelig å se at kommunen skal klare ytterligere avsetning til fond.



Kommunens lånegjeld har holdt seg på et høyt nivå de siste årene (78,8 % pr. 2015) og er videre planlagt økt i økonomiplanperioden 2016-2019.

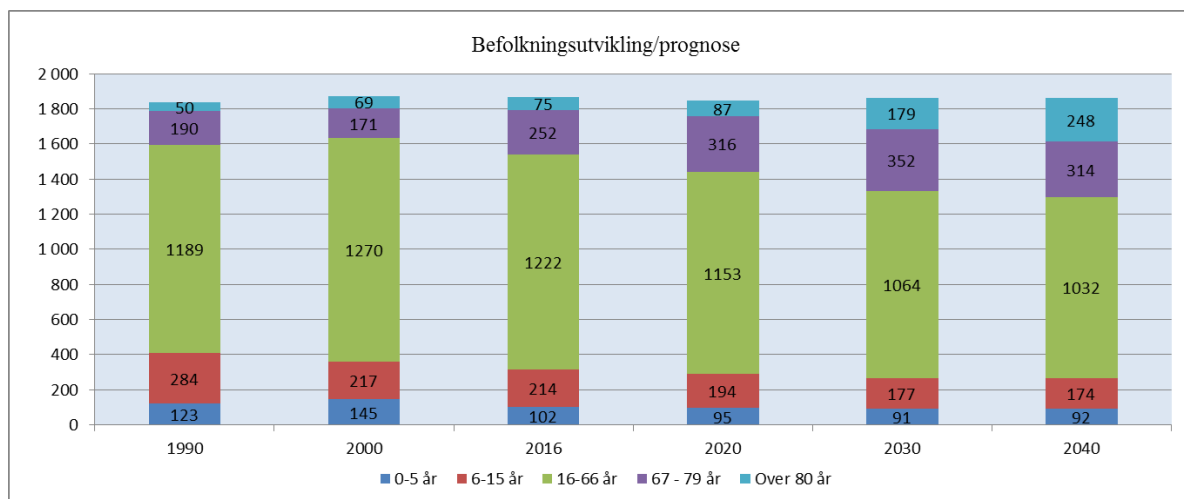
Storfjord kommune har kraftinntekter og disse utgjorde 2,7 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. Kommunen har innført 7 promille eiendomsskatt på verker/bruk og næring. Pr. 2015 utgjorde eiendomsskatten 4,0 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. Kommunen har ikke eiendomsskatt på boliger og har således et ubenyttet inntekspotensial.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempet. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempet, mens kommuner med lavere verdier får redusert kompensasjon. Storfjord kommune har 33,8 km i gjennomsnittlig reiseavstand og er således definert å ha ufrivillige smådriftsulempet og får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempene. (Storfjord kommer faktisk ut i pluss med kr. 461 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 241 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 28 000. Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Storfjord kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Fylkesmannen mener kommunens økonomiske situasjon fremstår som krevende, spesielt når vi ser fremover i tid. Det er planlagt med lave netto driftsresultater og det er heller ikke planlagt med en oppbygging av midler på disposisjonsfondet.



Folketallet i Storfjord har vært noenlunde jevnt i perioden 2000 til 2016. Det er estimert at Storfjord vil ha en nedgang i folketallet på 0,3 % i perioden 2016-2040 i henhold til SSBs prognoser. Kommunen vil få en meget sterk vekst i antall innbygger over 80 år (230 %), samtidig med en nedgang av innbygger mellom 6-15 år (-18,6 %). I følge prognosene vil det i 2040 være 1,8 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Storfjord kommune.

Vi minner i denne sammenhengen om at utvikling i folketall og alderssammensetning er avgjørende for uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

Bosettingsmønsteret internt i Storfjord kommune viser at Hatteng og Skibotn har tilflytting, mens det har vært fraflytting fra resten av kommunen i perioden 2000-2014. Vi ser en intern sentralisering i kommunen hvor folk flytter fra distriktene til kommunens sentrumsområder. Hvis denne utviklingen fortsetter vil det på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i hvilken grad kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av relevans for en eventuell kommunesammenslåing, for dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing.

I henhold til «Utredning av Lyngenfjordmodellen» er det lav pendling intern mellom kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord, men ca. 22 % prosent av den sysselsatte befolkningen i Storfjord jobber i Tromsø eller Balsfjord. I følge NIBR utgjør Storfjord og Balsfjord en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

Storfjord kommune har et omfattende interkommunalt samarbeid sammen med de andre kommunene rundt Lyngenfjorden; Lyngen og Kåfjord. Ingen av samarbeidene omfatter de store kjerneoppgavene som barnehage, skole, helse og omsorg. Den sterke preferansen til felles samarbeid gjenspeiles også i regionrådsstrukturen. Siden 1997 har Kåfjord, Lyngen og Storfjord samarbeidet i «Nord-Troms Regionråd» sammen med Skjervøy, Nordreisa og



Kvænangen. Det er imidlertid enkelte områder hvor Lyngen og Storfjord samarbeider sørover mot Tromsø, og Kåfjord har tilsvarende samarbeid nordover.

På Kommunebarometeret for 2016 kommer Storfjord kommune totalt på plass nr. 279 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Når det gjelder helse har ikke kommunen utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik folkehelseloven krever, og kommunen har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke kraftig, og herunder vil antallet personer over 80 år mer enn tredobles. Behovene innen helse, pleie- og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder omsorgstjenester klarer kommunen i hovedsak å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN. Det blir utfordrende for kommunen og skaffe til veie den kapasitet og kompetanse som kreves for å kunne møte behovet som genereres av veksten i antall eldre de neste årene. Det forventes også en økning av yngre brukere med store omsorgsbehov. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om man greier å ta i bruk mer rehabilitering innen omsorgstjenesten, enn hva som er tilfellet i dag, og om kommunen greier å tiltrekke seg de typer spesialisert personell som dette vil kreve, ved å stå alene. Når det gjelder eldreomsorg ligger Storfjord på 229. plass i eldreomsorg. Storfjord har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Når det gjelder helsetjenester samarbeider Storfjord med Balsfjord om legevakt og KAD. Det kan bli utfordrende å oppfylle akuttmedisinforskriftens krav til kompetanse når det gjelder legevakt. Det er lavere kapasitet enn nødvendig innen samfunnsmedisinske tjenester og helsestasjon, og tilstrekkelig fokus på helsefremmende og forebyggende arbeid lider sannsynligvis under dette. Arbeidet med både primær og sekundærforebygging bør styrkes når det gjelder personer med psykososiale utfordringer, og mer målrettet innsats bør rettes mot frafall i videregående skole. For personer med rus- og psykiske lidelser er det grunn til å tro at kommunen sliter med å gi et godt nok tilbud. Familievold tilknyttet rus er en økende utfordring i regionen. Kommunen vil ved å stå alene ha utfordringer med å etablere robuste fagmiljø, for eksempel primærhelseteam, eller andre typer team som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Storfjord ligger på 63. plass når det gjelder helsetjenester i Kommunebarometeret.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 ikke mottatt klagesaker fra kommunen. Kommunen har ingen vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

Når det gjelder barnehage har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet på når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er svakt synkende fram mot 2040. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Kommunen jobber

aktivt med kompetanseheving både internt i kommunen og i samarbeid med Lyngen, Kåfjord, Nordreisa, Skjervøy og Kvænangen. Fylkesmannen vurderer at kommunen i fremtiden vil kunne få noen utfordringer med rekruttering av barnehagelærere. Da kommunen har en samisk befolkning er det viktig at det fortsatt legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen har 2 kommunale og 1 privat barnehage og dermed har befolkning noe valgfrihet. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen litt mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av kommunalsjef og en av styrerne. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Kommunen har også interkommunalt samarbeid med Lyngen og Kåfjord kommune på tilsyn. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Når det gjelder barnevern består Storfjord barneverntjeneste av 3 fagstillinger, hvorav 1 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om at tjenestene leveres i all hovedsak henhold til lovkrav. Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester. Fylkesmannen vurderer at Storfjord med sine 3 stillinger ikke har tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde og utvikle relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen viser også selv til kommende utfordringer med hensyn til å opprettholde kompetanse og distanse i barneverntjenesten.

Når det gjelder skole ligger kommunen under gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen ligger noe over gjennomsnittet i skoleprestasjoner og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker litt mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Lyngen og Balsfjord om PP-tjeneste. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Kommunen har ikke problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleiernivå. Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder kapasitet i kommuneadministrasjonen på skoleområdet.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette svekker både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## Fylkesmannens anbefaling

Storfjord kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil også få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Storfjord kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Storfjord, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål. Fylkesmannen tilrår at Storfjord kommune i første omgang tar opp prosessen med Lyngen kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En ny kommune, der Storfjord inngår, vil etter vårt syn i større grad kunne oppfylle kommunereformens fire hovedmål.

### 3.1.3 Gáivuotna suohkan Kåfjord kommune



#### Prosess og vedtak

Det er utredet 2 alternativer til kommunesammenslåing i Kåfjord kommune.

1. «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» bestående av Lyngen, Storfjord og Kåfjord kommuner.
2. «*Kommunereformen, Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy*» (Nord-Troms 4).

Begge utredningene er gjennomført av konsulentselskapet PWC.

Kommunen har holdt flere folkemøter og har gjennomført en innbyggerundersøkelse. I henhold til innbyggerundersøkelsen vil 74 % at Kåfjord skal fortsette som en egen kommune, 18 % vil at Kåfjord skal slå seg sammen med Nordreisa, Kvænangen og Skjervøy, 5 % vet ikke og 3 % vil ikke stemme på noen av to de fremlagte alternativene. Kåfjord kommune har ikke avholdt folkeavstemning.

Kåfjord kommune har inngått intensjonsavtale med Kvænangen, Nordreisa og Skjervøy kommuner om kommunesammenslåing.

Kommunestyret i Kåfjord har vedtatt følgende:

- «1. *Kåfjord Kommune sier nei til kommunesammenslåing i forhold til de utredede alternativer og vil bestå som egen kommune.*
2. *Vedtaket er fattet på grunnlag av egenanalyse, utredninger, folkemøter, innbyggerundersøkelse og grundige politiske drøftinger. Her legges det blant annet til grunn store geografiske utfordringer, at tjenestetilbudet vil svekkes og at sentraliseringen økes på en*

*negativ måte for innbyggerne. Videre ville lokaldemokratiet blitt svekket og det er stor usikkerhet om hvorvidt samisk språk og kultur ville bli godt nok ivaretatt i en ny storkommune.*

*3. Gjennom arbeidet med kommunereformen ser Kåfjord kommune nødvendigheten med styrking av det interkommunale samarbeidet i gjennom regionrådet og vil ta et initiativ til dette. Dette for å bidra til å styrke Kåfjord kommunes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Kåfjord kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer kommunens statusbilde og i PWCs rapporter «*Kommunereformen, Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy*» (Nord-Troms 4) og «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*». Utredningene belyser i liten grad hvordan kommunens fremtidige utfordringer skal løses.

I «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*» fremkommer imidlertid PWC med følgende konklusjon om tjenestetilbud, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og lokaldemokrati for det de kaller «*Status quo-alternativet*»:

*«Konklusjonen fra egenvurderingene er at utfordringsbildet for tjenestetilbud og myndighetsutøvelse i Status quo-alternativet ikke forventes vesentlig bedret fra dagens situasjon, men hvor det er større forventning til at en sammenslåing i Lyngenfjordalternativet vil kunne imøtekomme og løse noen av utfordringene.»*

*«Gjennomgangen av samfunnsutviklingsområdet viser videre at kommunene har utfordringer med å oppnå vekst i folketallet og utvikling av nye arbeidsplasser. Jo mindre kommunene er, jo mer utfordrende blir det å håndtere konjunktorendringer og svingninger i tilgangen på arbeidsplasser. Denne sårbarheten og utfordringen vil være større for kommunene om de fortsetter å stå alene enn om de velger å slå seg sammen.»*

*«En vesentlig gevinst ved sammenslåing er at den nye kommunen kan bli en mer slagkraftig regionalpolitisk utviklingsaktør. Det forutsetter at det etableres et styringssett og systemer forankret i politisk kultur og felles identitet som bidrar til å redusere kamp om ressurser og rivalisering langs tidligere kommunegrenser.»*

For utdypende informasjon henvises det til PWCs «*Utredning av Lyngenfjordmodellen*».

### **Fylkesmannens vurdering**

#### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Kåfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen

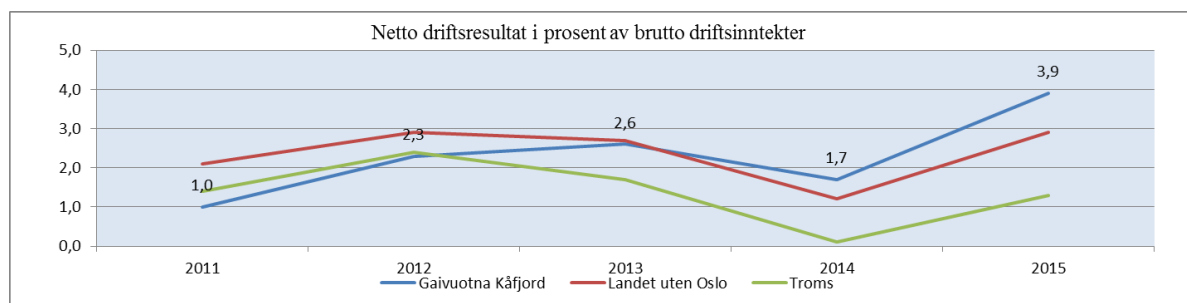
og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2015, og kommunen mangler en arealplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen har en viss kompetanse til å ivareta samfunnssikkerhet etter kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Dette kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

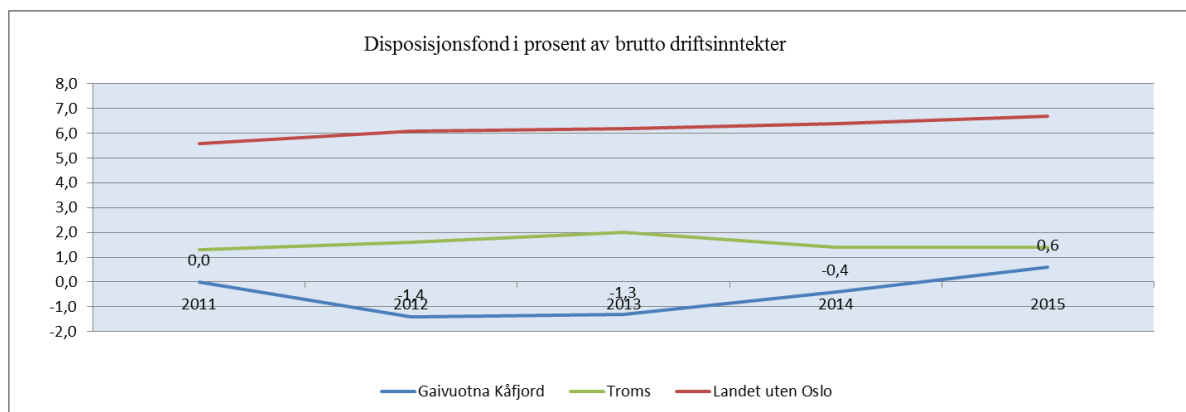
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på kunnskap om risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kåfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging. Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser, men kommunen mangler planleggere og ansatte med grunnleggende kompetanse innen samfunnssikkerhet. Kåfjord er sannsynligvis den kommunen i Norge med flest potensielle naturhendelser, sommer som vinter.

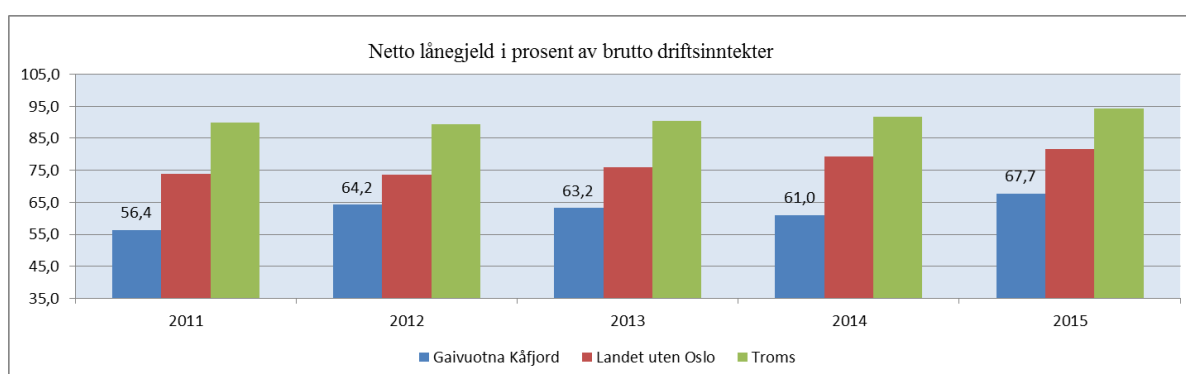
## Økonomisk og demografisk analyse



Kåfjord kommune har alt i alt hatt tilfredsstillende resultater de siste fem år. Netto driftsresultat ble på 3,9 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. Kommunes netto driftsresultat har i gjennomsnitt vært 2,4 % de siste fem årene. Kommunen har også budsjettert med gode netto resultater i økonomiplanen 2016-2019 på mellom 1,6 % og 3,0 %. Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunen har lite midler på disposisjonsfondet pr. 2015, kun 0,6 % av brutto driftsinntekter, noe som er lavere enn gjennomsnitt for fylket og langt under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Disposisjonsfondet utgjør 1,3 mill. kr pr. 2015. Kommunen har heller ikke planlagt å styrke disposisjonsfondet ytterligere i henhold til økonomiplanen 2016-2019. Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 ikke har planlagt med ytterligere avsetning på disposisjonsfond.



Lånegjelden har de siste årene holdt seg på et forholdsvis moderat nivå, og er pr. 2015 på 67,7 % av brutto driftsinntekter, men i økonomiplan 2016-2019 legges det imidlertid opp til et høyt investeringsnivå som vil føre til en stor økning i lånegjelden. I kombinasjon med lite fondsmidler gjør dette at kommuneøkonomien vil bli satt under press.

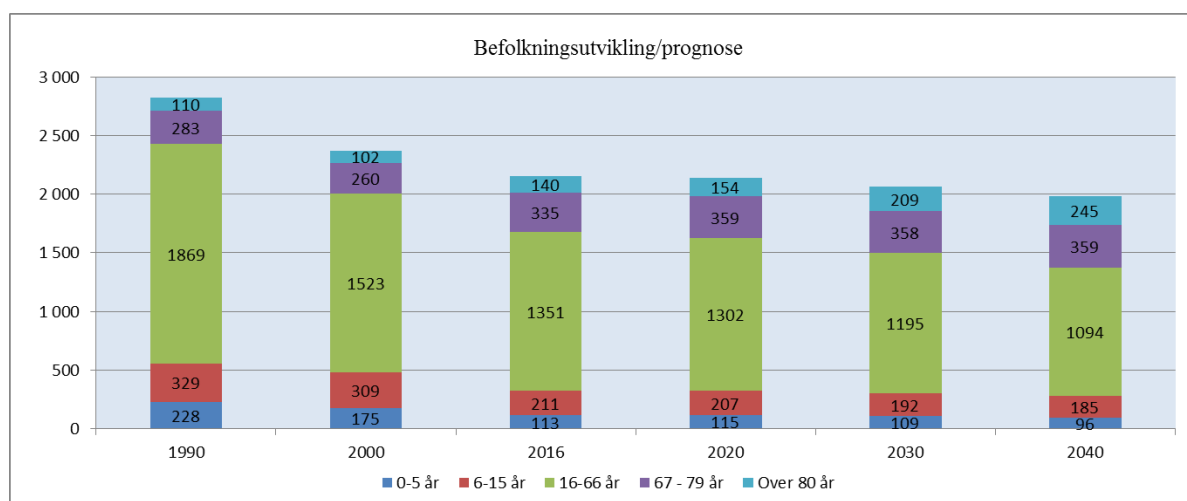
Kommunen har innført eiendomsskatt på 7 promille på verker og bruk / næring. Pr. 2015 utgjorde eiendomsskatten 2,8 % av brutto driftsinntekter. Kommunen har ikke eiendomsskatt på boliger og har således ubenyttet inntektpotensial.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Kåfjord kommune har 40,0 km i gjennomsnittlig reiseavstand og er dermed definert å ha ufrivillige smådriftsulemper og beholder dermed full kompensasjon for smådriftsulempene. (Kåfjord kommer faktisk ut i pluss med kr. 530 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordes med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 674 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 33 000. Kostnadsnøkkelen skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Kåfjord kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Til tross for gode historiske resultater er Fylkesmannen bekymret for kommunens økonomi i fremtiden. Det planlegges med ekspansive investeringer til og med 2018, dette fører til at gjeldsnivået øker betydelig. Kommunen har ikke planlagt å øke disposisjonsfondet. Kommunen er svært avhengig av interkommunalt samarbeid, og vil i den sammenheng ikke ha full styring over økonomiske prioriteringer knyttet til disse tjenestene. En forutsetning for at kommunen skal kunne tilby sine innbyggere fortsatt gode velferdstjenester i fremtida er at kommunen har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommunen har imidlertid et inntekspotensiale ved å øke eiendomsskatten på boliger.



Kåfjord kommune har hatt en svak nedgang i folketallet de siste fem år på 1,6 %.

Befolkningsframskrivninger i Kåfjord viser en nedgang i folketallet på 8 % i perioden 2016-2040 i henhold til SSBs prognoser. Samtidig ser vi en nedgang av barn i alderen 6-15 år (-12 %) og en vekst blant innbyggere over 80 år (101 %). I følge prognosene vil det i 2040 være 1,8 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Kåfjord kommune.

Vi minner i denne sammenhengen om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

Bosettingsmønstret internt i kommunen viser at både området Manndalen og Kåfjorddalen har mistet mange innbyggere i perioden 2000-2014 med henholdsvis 3,8 % og 14,6 %. Området Olderdalen har hatt tilvekst av beboere. Vi ser trenden av en intern sentralisering i kommunen

mot Olderdalen. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Kåfjord er en typisk utpendlingskommune. Den interne pendlingen mellom kommunene i Nord Troms er beskjedent. I følge NIBR er Kåfjord en egen bo- og arbeidsmarkedsregion.

Kåfjord kommune har et omfattende interkommunalt samarbeid. Det er i hovedsak andre kommuner som er vertskommune. Samarbeid er stort sett mellom Nord-Troms kommunene. Nordreisa er vertskommune for PPT, plan, jordmor, veterinær, avfall, kvenkultur og museum. Skjervøy er vertskommune for skole og friluftsråd. Storfjord er vertskommune for innkjøp.

På Kommunebarometret for 2016 kommer Kåfjord kommune totalt sett på plass nr. 393 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Når det gjelder kommunehelse er det er ikke utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik Folkehelseloven krever, og kommunen har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke kraftig, spesielt for aldersgruppen over 80 år. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder omsorgstjenester klarer kommunen i hovedsak å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, men opplever press på tjenestene. Kommunene har økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger fra både eldre og andre brukere med omfattende behov. Kommunen har ikke boliger med heldøgns omsorgstilbud, og hjemmetjenesten har lavere kapasitet enn nødvendig. Kompleksiteten i oppgaveløsningen vil fortsette å øke, og det er tvilsomt om man greier å ta i bruk mer rehabilitering innen omsorgstjenesten enn hva som er tilfellet i dag, og om kommunen greier å tiltrekke seg det spesialiserte personell dette vil kreve. Det er en betydelig lavere andel av de ansatte enn snittet som har relevant fagutdanning, og andel av de ansatte med utdanning på høyskolenivå er lav. Det er høy gjennomsnittsalder hos de ansatte, så stor aldersavgang må påregnes innen kort tid. Kommunen har store utfordringer når det gjelder tjenesteutvikling og rekruttering. Når det gjelder eldreomsorg kommer kommunen på 241. plass på Kommunebarometeret. Kåfjord har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Kommunen drifter sin egen legevakt, og anser seg som selvforsynt innen samfunnsmedisin. Begge de nevnte områdene vurderes som sårbare. Egen KAD seng er tilknyttet kommunens helsesenter. Mange asylsøkere har opphold i kommunen, noe som generer behov for tjenester. Det er et stort potensiale for å bedre det forebyggende arbeidet



når det gjelder personer med psykososiale utfordringer, eller som har vansker med rus/psykisk helse, og det er også nødvendig å kartlegge dette bedre med «BrukerPlan». Kommunen vil, ved å stå alene, ha utfordringer med å etablere robuste fagmiljø, for eksempel primærhelseteam, eller andre typer team som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Kåfjord ligger på 278. plass på Kommunebarometeret når det kommer til helsetjenester.

Når det gjelder kommunen som myndighetsutøver på helseområdet har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 6 klagesaker og vurdert 6 bestemmelser hvorav 4 er stadfestet. Kommunen har i en lengre periode vært uten helse og omsorgssjef og har derfor hatt behov for ekstra veiledning fra Fylkesmannen. Kommunen har ikke fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt, men det er fattet vedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A.

Når det kommer til barnehage har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er stabilt fram til 2030 og deretter svakt synkende fram mot 2040. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Kommunen deltar i samarbeid om kompetanseheving med Lyngen, Storfjord, Nordreisa, Skjervøy og Kvænangen. Fylkesmannen vurderer at kommunen i fremtiden vil kunne få noen utfordringer med rekruttering av barnehagelærere. Da kommunen er en samisk forvaltningskommune er det viktig at kommunen fortsetter å legge til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen har 3 kommunale barnehager, som er geografisk spredt, således er valgfriheten noe begrenset. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen litt mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av kommunalsjef og en av styrerne. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Kommunen har også interkommunalt samarbeid med Lyngen og Kåfjord kommune på tilsyn. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Kåfjord barneverntjeneste består av 3,5 fagstillinger, hvorav 1,5 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen lovbrudd knyttet til tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak. Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester. Fylkesmannen vurderer at Kåfjord med sine 3,5 stillinger ikke har tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde og utvikle relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Ved siste rapportering var kun 1,8 av stillingene besatt. Dette viser at det er vanskelig å rekruttere kvalifisert personell. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig

distanse, og vil være avhengig av samarbeid med andre. Dette er i samsvar med kommunens egne vurderinger, men kommunen mener at dette kan løses ved interkommunalt samarbeid.

Når det gjelder skole har frafallsprosenten i videregående skole vært noe høyere enn gjennomsnittet i Troms, men kommunen har hatt en positiv utvikling og ligger nå under gjennomsnittet i Troms. Andelen faglærte lærere i skolen er god, men kommunen opplyser selv at det er vanskelig å rekruttere samisk undervisningskompetanse. Kommunen ligger på gjennomsnittet i skoleprestasjoner, men har for 2015/2016 et litt dårligere læringsmiljø enn gjennomsnittet jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker litt mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Nordreisa og Kvænangen om PP-tjeneste. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Kommunen har ikke problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleiervivå. Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder kapasitet i kommuneadministrasjonen.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## **Samisk språk og kultur**

Kåfjord kommune er innlemmet i samisk forvaltningsområde.

Samisk språkutvalg leverer sin NOU den 10. oktober 2016. I utvalgets delrapport om «Kommunenes forpliktelser og struktur» av februar 2016 omtales forhold som er relevant å vurdere i sammenheng med fremtidig kommunestruktur.

Utvalget foreslår en rekke tiltak som i stor grad også omfatter en utvidelse av dagens språkforvaltningsområde, men med mer differensierte forpliktelser. I utvalgets utredning fremgår det blant annet at det er behov for tiltak som gjør det mulig i større grad å planlegge for dimensjonering og utvikling av samisk språk i kommunene. I praksis betyr dette at utvalget mener at større kommuner kan være positivt for å utvikle tiltak som styrker utvikling av samisk språk og kultur.

Kåfjord kommunes begrensende ressurser innenfor samfunnsutvikling sammenholdt med fremtidig estimert nedgang i folketall er lite gunstig for utvikling av samisk språk og kultur. Slik Fylkesmannen ser det vil en kommunesammenslåing, der Kåfjord inngår i en ny og større kommune, kunne styrke samisk språk og kultur.

## Fylkesmannens anbefaling

Kåfjord kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil også få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Kåfjord kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen anbefaler at Kåfjord kommune tar opp prosessen med Nordreisa kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En slik kommune vil etter Fylkesmannens syn kunne bli en sterkere velferdskommune, og en mer aktiv samfunnsutvikler og medspiller for verdiskapning i Nord-Troms. I tillegg vil en større kommune der Kåfjord inngår kunne styrke utviklingen av samisk språk og kultur.

### 3.1.4 Skjervøy kommune



#### Prosess og vedtak

Det er utredet 2 alternativer til kommunesammenslåing i Skjervøy kommune.

1. «Kommunereformen, Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy» (Nord-Troms 4).
2. «Kommunereformen, Nordreisa og Skjervøy».

Begge utredningene er gjennomført av konsultantselskapet PWC.

Kommunen har hatt folkemøter og avholdt folkeavstemning med mulighet til forhåndsstemming. Informasjon er sendt til alle husstander før folkeavstemning. 94,5 % stemte for Skjervøy som egen kommune i fremtiden, valgdeltakelsen var på 42,2 %.

Skjervøy kommune har inngått 2 intensjonsavtaler, en sammen med Kvænangen, Nordreisa og Kåfjord (Nord-Troms 4) og den andre intensjonsavtalen er med kun Nordreisa kommune.

Skjervøy kommunestyre har vedtatt følgende:

1. *«1. Skjervøy kommunestyre vil opprettholde Skjervøy kommune som en egen, selvstendig kommune.»*
2. *«Oppgaver som av hensyn til økonomi, kompetanse eller kapasitet er vanskelig å løse internt i kommunen, søkes løst gjennom samarbeid med én eller flere kommuner. Det skal i løpet av første del av hver valgperiode utarbeides/revideres eiermelding/eierstrategier for de aksjeselskapene som har flere kommuner som eiere. For å styrke kommunestyrets påvirkning/kontroll av de interkommunale samarbeidene, skal dette arbeidet evalueres i første del av hver valgperiode.»*

## **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Skjervøy kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer i kommunens statusbilde og PWCs rapport «*Kommunereformen, Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy*» (Nord-Troms 4). Utredningen belyser i liten grad hvordan kommunens fremtidige utfordringer skal løses. I utredningen fremkommer imidlertid PWC med følgende:

Skjervøy melder om utfordringer med kapasitet og kompetanse på planområdet. Skjervøy har en kommuneplan som sist ble vedtatt i 2005 og mangler en planmessig overbygning. Dette gir kommunen et begrenset og lite oppdatert styringsverktøy til å drive samfunnsutvikling. Kommunen beskriver at de opplever å ha god og tilstrekkelig kompetanse innenfor administrasjons- og økonomiområdet. Egenvurderingen viser at de forventer at dette vil forbedre seg ytterligere ved en eventuell sammenslåing.

Skjervøy opplever få utfordringer innen barnevern, men Skjervøy har over tid hatt utfordringer med oppfyllelse av lovkrav. Skjervøy forventer at utfordringene i barnevernet vil øke noe dersom kommunene slås sammen.

Pleie- og omsorgstjenesten skal dekke et bredt spekter av tjenester, og hvor kravet til kommunene har økt med samhandlingsreformen og målsetting om omsorgstrapp etter prinsipp om beste effektive omsorgsnivå (BEON). I Skjervøys egenvurdering vurderes disse utfordringene som middels store.

Kommunene har som følge av en aldrende befolkning opplevd økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Når denne utviklingen fortsetter og andelen yrkesaktive i befolkningen reduseres, samtidig som kompleksiteten i oppgaveløsningen i tråd med innbyggernes krav og behov med stor sannsynlighet vil fortsette å øke, vil utfordringene med kompetanseheving og rekruttering i sektoren øke ytterligere. Det er derfor grunn til å tro at en sammenslåing bare i beskjedent grad vil kunne bidra til å løse kommunenes fremtidige utfordringer i denne sektoren, Skjervøy vurderer at utfordringene vil øke ved sammenslåing.

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

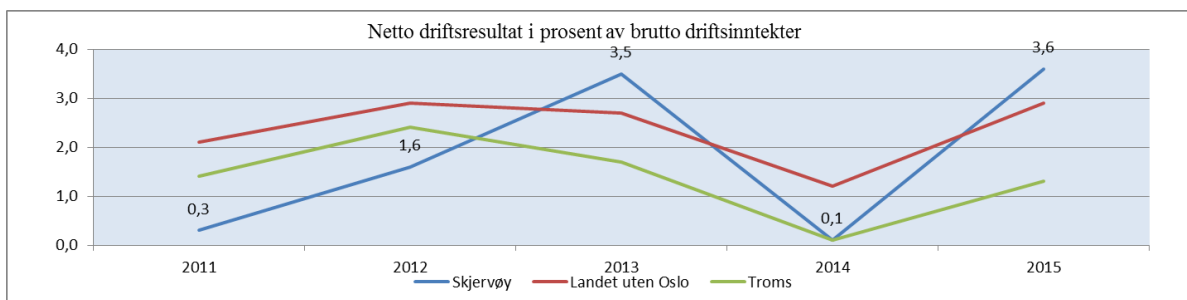
Skjervøy kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2001 og kommuneplanens arealdel er fra 1993. En ny versjon av arealdelen er utarbeidet i 2016 og er gjenstand for drøfting med Fylkesmannen og mekling med Sametinget. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. I tillegg mangler kommunen kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Skjervøy kommune har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

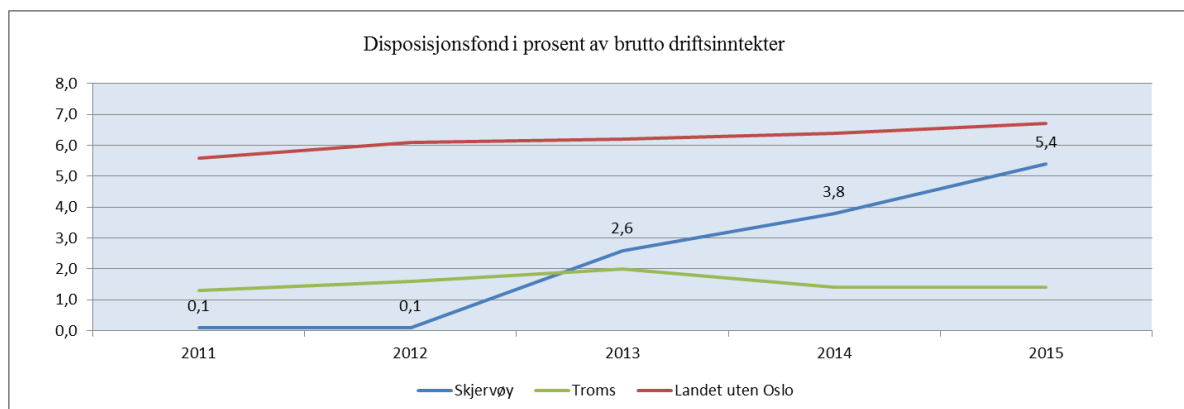
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnsikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Skjervøy kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnsikkerhet i langsiktig planlegging.

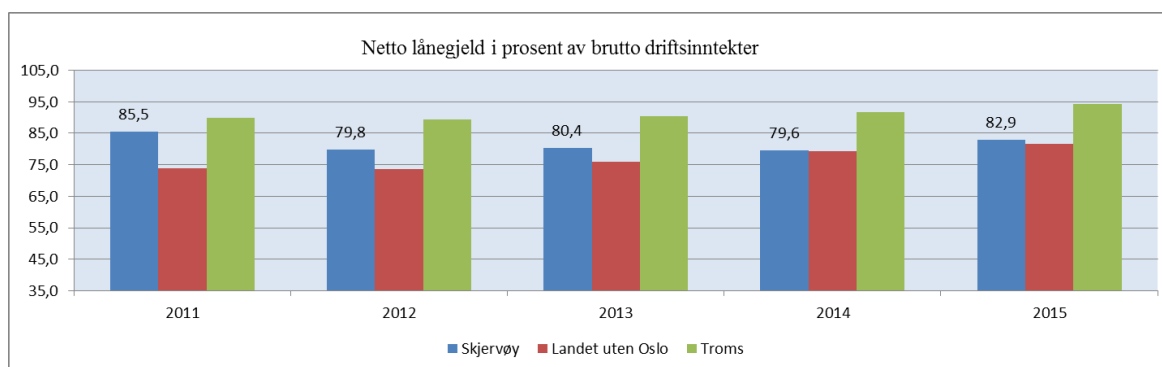
## Økonomisk og demografisk analyse



Skjervøy kommune har i gjennomsnitt hatt tilfredsstillende resultat de siste fem år. Netto driftsresultat ble i 2015 på 3,6 % av brutto driftsinntekter og i gjennomsnitt de siste fem år er resultatet 2,0 %, men det er store svingninger i de enkelte år. Selv om resultatene har vært gode de siste år ser Fylkesmannen med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 kun har planlagt med netto driftsresultat på mellom -1,3 % og 0,5 %. Dette er for svake resultater og viser at kommunen sliter med å finne rom i økonomiplanen. Vi minner om at Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Det er positivt at kommunen har klart å øke disposisjonsfondet tre år på rad. Fondet er på 5,4 % av brutto driftsinntekter og utgjør 15 mill. kr. pr. 2015. Dette er over gjennomsnittet for Troms på 1,4 %, men litt under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Kommunen har planlagt med økning av disposisjonsfondet i økonomiplanen frem til 2018, men pr. 2019 er fondet planlagt på samme nivå som i dag.



Lånegjelden har vært på et stabilt nivå de siste tre årene og er pr. 2015 på 82,9 % av brutto driftsinntekter. I følge økonomiplan 2016-2019 vil lånegjelden øke i planperioden opp mot 95 % av brutto driftsinntekter. Som andre kommuner med høy lånegjeld vil kommunen være sårbar for eventuelle renteøkninger.

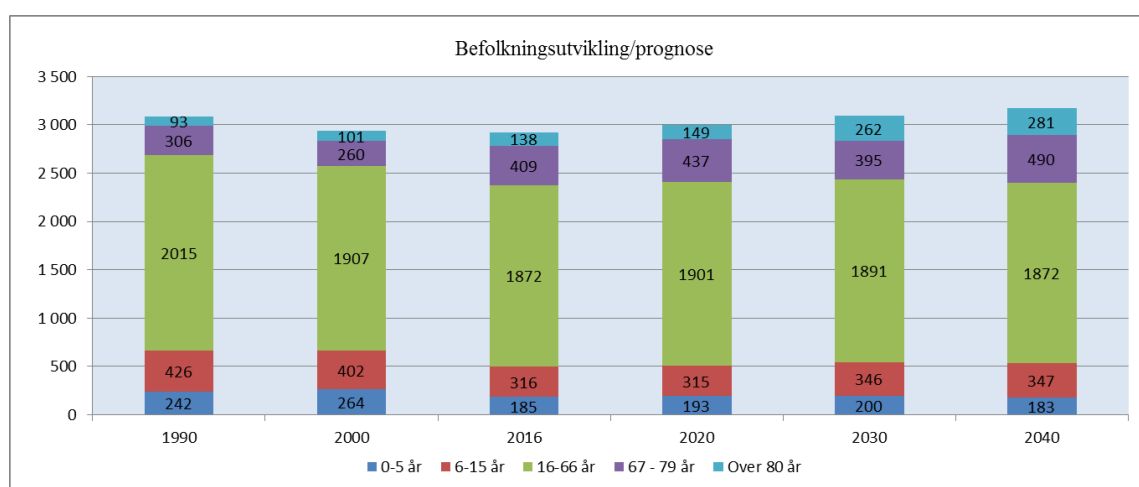
Kommunen har innført full eiendomsskatt med 7 promille på både verker/bruk/næring og bolig. Eiendomsskatten utgjorde 2,7 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempet. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempet, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Skjervøy kommune har en reiseavstand på 42,2 km og er således definert som å ha ufrivillige smådriftsulempet og får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempene. (Skjervøy kommer faktisk ut i pluss med kr. 703 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 1 054 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 43 000.

Kostnadsnøkkelen skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Skjervøy vurderes av Fylkesmannen å være relativt god sammenlignet med andre kommuner i Troms, netto driftsresultat har vært forholdsvis bra de siste fem år, til tross for svinger de enkelte år. Kommunen har de siste årene økt disposisjonsfondet som nå er på ca. 15 mill. kr. Vi ser med bekymring på investeringsnivået, som fører til at lånegjelden økes med 13 prosentpoeng i henhold til økonomiplanen. Samtidig er det bekymringsfullt at kommunen har planlagt med lave netto driftsresultat i samme periode. Kommunen er avhengig av interkommunalt samarbeid, og vil i den sammenheng ikke ha full styring over økonomiske prioriteringer knyttet til disse tjenestene. En forutsetning for at kommunen skal kunne tilby sine innbyggere fortsatt gode velferdstjenester i fremtida er at kommunen har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser.



Skjervøy har hatt en liten økning i folketallet de siste fem år på 1,2 %. I følge SSBs prognoser er det estimert en vekst i folketallet på 8,7 % i perioden 2016-2040. Samtidig er det en vekst blant innbyggere over 80 år på ca. 103 % og en liten vekst blant barn mellom 6-15 år (9,8 %). I følge prognosene vil det i 2040 være 2,4 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Skjervøy kommune.

Vi minner i denne sammenhengen om at utvikling i folketall og alderssammensetning er avgjørende for uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser en sentraliseringseffekt. Området Arnøya-Laukøya har hatt nedgang i befolkningen i år 2000-2014, mens sentrumsområdet Skjervøy har hatt en befolkningsvekst. Vi ser trenden av en sentralisering internt i kommunen mot sentrumsområdet i Skjervøy. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en

eventuell kommunesammenslåing. Alle de fire kommunene Nord Troms er typiske utpendlingskommuner og den interne pendlingen mellom kommunene er beskjeden. Jevnt over ser vi at over dobbelt så mange innbyggere som pendler ut av kommunene, enn det er sysselsatte fra andre kommuner som pendler inn til kommunene i Nord Troms. 83 % av de sysselsatte i Skjervøy jobber i egen kommune, dvs. 17 % pendler ut. Skjervøy har mest utpendling til Tromsø, deretter Nordreisa. I følge NIBR er Skjervøy og Nordreisa en egen bo- og arbeidsmarkedsregion.

Det interkommunale samarbeidet mellom Skjervøy, Kvænangen, Kåfjord og Nordreisa er hovedsakelig faglige og økonomisk begrunnet. Skjervøy deltar i flest interkommunale samarbeidsordninger av kommunene i Nord-Troms. De fleste av disse er mindre tjenester/funksjoner som barnehagetilsyn, friluftsråd og museum, men innebærer også enkelte større tjenester som barnevern, avfall, PPT og IKT.

På kommunebarometeret for 2016 er Skjervøy kommune rangert på plass nr. 357 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er ikke utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik Folkehelseloven krever, og kommunen har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke kraftig, og antallet personer i aldersgruppen over 80 år vil mer enn fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder omsorgstjenester klarer kommunen i hovedsak å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, kommunen har egne korttidsplasser innrettet mot rehabilitering, og har klart å rekruttere helsepersonell til dette. Det er et økt behov for tjenester, både i dag og i fremtida, kommunen har behov for omsorgsboliger med heldøgns bemanning og økning av kapasiteten i hjemmebaserte tjenester. Det er en lavere andel av de ansatte enn snittet som har utdanning på høyskolenivå, og det er færre sykepleiere som har videreutdanning. Kommunen har utfordringer når det gjelder videre tjenesteutvikling og rekruttering. Når det gjelder eldreomsorg ligger Skjervøy på 60. plass i Kommunebarometeret, noe som er nest best i Troms. Skjervøy har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Når det kommer til helsetjenester drifter kommunen sin egen legevakt, og er selvforsynt innen samfunnsmedisin. Begge de nevnte områdene vurderes som sårbare. Kommunen drifter egne KAD/ Ø- hjelpssenger. Det er et stort potensiale for å bedre det forebyggende arbeidet når det gjelder personer med psykososiale utfordringer og ungdom som faller ut av videregående skole eller arbeidsliv. Kommunen har ikke kartlagt omfanget av utfordringer med rus og psykisk helse i kommunen, og har heller ikke kartlagt ungdoms helse og trivsel med «Ungdata». Dette gjør at kommunen har et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Kommunen vil ved å stå alene kunne ha utfordringer med å etablere robuste



fagmiljø, for eksempel primærhelseteam, eller andre typer team som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Skjervøy ligger helt nede på 385. plass i Kommunebarometeret når det kommer til helsetjenester.

Når det gjelder kommunens rolle som myndighetsutøver innenfor helse har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 ikke mottatt klagesaker fra kommunen. Kommunen fatter vedtak etter pasient og brukerrettighetsloven kapittel 4A. Det er også fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

Når det kommer til barnehage har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er svak øking fra mot 2030 og deretter en svak nedgang fram mot 2040. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag i de større barnehagene, men at det er store utfordringer ved de mindre enhetene. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving både internt i kommunen og i samarbeid med Lyngen, Kåfjord, Nordreisa, Storfjord og Kvæningen. Fylkesmannen vurderer at kommunen også i fremtiden vil få utfordringer med rekruttering av barnehagelærere. Kommunen har 5 kommunale og 1 privat barnehage og har dermed valgfrihet på området. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av barnehagekonsulent i 50 % stilling. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Kommunen har også interkommunalt samarbeid med Nordreisa og Kvæningen på tilsyn. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Når det gjelder barnevern består Skjervøy barneverntjeneste av 4 fagstillinger, hvorav 2 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen lovbrudd knyttet til fristbrudd, manglende tilsyns- og oppfølgingsbesøk for barn i fosterhjem. Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester.

Fylkesmannen vurderer at Skjervøy med sine 4 barnevernstillinger ikke har tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde og utvikle relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Vi er kjent med at det over tid har vært vanskelig å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen selv sier at oppgaver som av hensyn til økonomi, kompetanse eller kapasitet er vanskelig å løse internt i kommunen, søkes løst gjennom samarbeid med en eller flere kommuner. Fylkesmannen vurderer at kommunen over tid har hatt utfordringer i tjenesten og at dette må søkes løst ved at kommunen slås sammen eller at det inngås formelle interkommunale samarbeid på barnevernssiden.

Når det kommer til skole ligger kommunen rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen varierer i skoleprestasjoner og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker like mye penger pr. grunnskoleelev som sammenlignbare kommuner. Kommunen har egen PP-tjeneste. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Kommunens PP-tjeneste består av en ansatt, noe som gir en svært sårbar tjeneste. Organisering og størrelse kan også gi habilitetsutfordringer for kommunen. Kommunen har ikke problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleeieinivå. Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder kapasitet i kommuneadministrasjonen på skoleområdet.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Skjervøy kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har i dag relativt god økonomi, men vil få utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Skjervøy kommune leverer i dag i hovedsak gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav innenfor de fleste sektorer. Kommunen vil imidlertid få større utfordringer på dette området fremover i tid, særlig på helsesektoren. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen har vanskelig for å se at Skjervøy kommune fremover i tid vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål ved å stå alene. Fylkesmannen mener at Skjervøy kommune bør inngå i en større kommune sammen med Nordreisa og Kåfjord fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### **3.1.5 Nordreisa kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Det er utredet 2 alternativer til kommunesammenslåing i Nordreisa kommune.

1. «*Kommunereformen, Kvænangen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy*» (Nord-Troms 4).
2. «*Kommunereformen, Nordreisa og Skjervøy*».

Begge utredningene er gjennomført av konsultantselskapet PWC.

Kommunen har avholdt folkemøter, folkeavstemning og felles kommunestyremøte med kommunene i Nord-Troms 4 alternativet. Det er gjennomført innbyggerundersøkelse. Informasjonsbrosjyre er sendt ut til innbyggerne.

Resultatene fra innbyggerundersøkelsen viser et flertall på 53 % av innbyggerne er for sammenslåing. 31 % er imot sammenslåing og 16 % svarer at de ikke vet. Videre mener 44 % at man bør slå sammen Nordreisa med Kvæningen, Skjervøy og Kåfjord. 18 % mener at Nordreisa bør slå seg sammen med Skjervøy og 32 % mener at Nordreisa kommune bør fortsette alene, og ikke slå seg sammen men noen.

I folkeavstemning stemte 47,9 % for Nordreisa som egen kommune, mens sammenslåing av kommunene i Nord Troms 4 fikk 41,1 % og sammenslåing av Nordreisa og Skjervøy fikk 10,9 %. Valgdeltakelse var på 17,3 %.

Nordreisa kommune har inngått en intensjonsavtale med Kvæningen, Skjervøy og Kåfjord. Nordreisa har også inngått intensjonsavtale med bare Skjervøy.

Nordreisa kommunestyre har vedtatt følgende:

*«Nordreisa kommune mener Nord -Troms fire er et godt alternativ. Likevel mener vi at rammebetingelsene som er gitt ikke gir tilstrekkelig gevinst for befolkningen i kommunene. Vi mener at det som ligger til grunn i endring av oppgaver og finansiering ikke gir grunnlag for kommunesammenslåing i Nord-Troms.*

*Videre er det uavklart hvordan oppgavefordelingene mellom ulike forvaltningsnivå blir, fordi fylkesstrukturen og oppgavefordeling ikke er avklart. Nordreisa kommune mener prosessen videre må endres for å sikre grunnlag for lokaldemokrati og bærekraftige lokalsamfunn over hele landet.*

*På bakgrunn av dette ønsker ikke Nordreisa kommune kommunesammenslåing på dette tidspunktet.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Nordreisa kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer i kommunens statusbilde og PWCs rapport «Kommunereformen, Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy» (Nord-Troms 4). Utredningen belyser i liten grad hvordan kommunens fremtidige utfordringer skal løses.

I utredningen «Kommunereformen, Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy» fremkommer imidlertid PWC med følgende:

Nordreisa vurderes å være velfungerende på planområdet. Nordreisas kommuneplan ble siste vedtatt i 2013 (samfunnsdel) og 2014 (arealdel). Nordreisa har utfordringer med økonomisk soliditet på planområdet. Ved en eventuell sammenslåing vurderes planområdet å forbedres ytterligere i fremtiden.

Når det kommer til administrasjon og styring vurderer Nordreisa å ha god kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon på området, men har utfordringer med tilstrekkelig kapasitet og økonomisk soliditet. Nordreisa har de laveste administrasjonskostnadene, og bruker målt pr. innbygger, under halvparten av hva som er tilfelle i Kvæningen. Mye av dette er knyttet opp mot størrelse og stordriftsfordeler. Det er likevel ikke utenkelig at dette også medvirker til at Nordreisa opplever større utfordringer knyttet til kapasitet enn de andre kommunene. Egenvurderingen viser at de forventer at dette vil forbedre seg ytterligere ved en eventuell sammenslåing.

I kommunens egenvurdering vurderer Nordreisa å ha god kompetanse på barnevern, men kommunen har utfordringer med økonomisk soliditet på området. Når det gjelder tilstrekkelig kapasitet og distanse og effektiv tjeneste produksjon melder kommunen om litt over middels utfordringer på området. Kvæningen og Nordreisa har i dag felles barneverntjeneste, med Nordreisa som vertskommune. Nordreisa har forventninger til at en sammenslåing kan redusere dagens utfordringer i barnevernstjenesten, spesielt med hensyn til tilstrekkelig kapasitet og økonomisk soliditet.

Når det gjelder pleie- og omsorg melder kommunen om store utfordringer med tilstrekkelig kapasitet og økonomisk soliditet i sin egenvurdering. Når det gjelder relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon og valgfrihet melder kommunen om litt over middels utfordringer på området. Ved en sammenslåing forventer kommunen at utfordringene i pleie og omsorgssektoren reduseres i fremtiden. Fra rapporten siteres:

*«Kommunene har som følge av en aldrende befolkning opplevd økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Når denne utviklingen fortsetter og andelen yrkesaktive i befolkningen reduseres, samtidig som kompleksiteten i oppgaveløsningen i tråd med innbyggernes krav og behov med stor sannsynlighet vil fortsette å øke, vil utfordringene med kompetanseheving og rekruttering i sektoren øke ytterligere. Dette er også kommentert av Fylkesmannen, som påpeker også at ungdomskullene neppe er store nok til å erstatte det store antall ansatte i sektoren som snart går ut av arbeidslivet.*

*Det er derfor grunn til å tro at en sammenslåing bare i beskjeden grad vil kunne bidra til å løse kommunenes fremtidige utfordringer i denne sektoren.»*

Når det gjelder barnehage opplever Nordreisa lite kapasitetsutfordringer. Nordreisa har større utfordringer med kompetanse. *«Det forventes små endringer for fremtiden også ved en sammenslåing.»*

Når det gjelder kommunehelse melder kommunen om *«middels store eller mindre utfordringer ved dette tjenesteområdet»*, bortsett fra økonomisk soliditet der utfordringen er stor. Det forventes små forskjeller ved sammenslåing av kommunene.

Når det gjelder grunnskole melder Nordreisa om middels store utfordringer på alle kriterier, det forventes få endringer i fremtiden.

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena

Nordreisa kommune har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2013 og kommuneplanens arealdel er fra 2014. Kommunen har en viss kompetanse til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester og en viss kompetanse til å ivareta samfunnssikkerhet etter kravene i sivilbeskyttelsesloven.

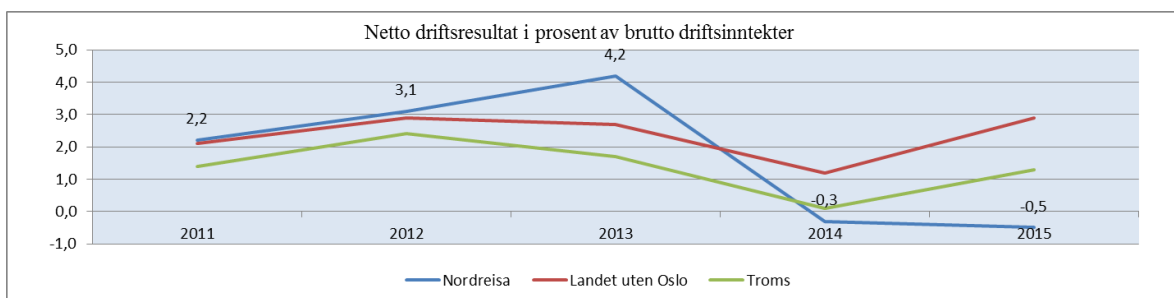
Nordreisa kommune har oppdatert arealplan og samfunnsplan og løser sine utviklingsbehov i hovedsak gjennom reguleringsplaner forankret i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er det også en utstrakt bruk av dispensasjoner. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle noe forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på en god risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Nordreisa kommune har ivaretatt rollen som samfunnsutvikler og ivaretatt langsiktig planlegging de senere årene med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Det kan likevel reises spørsmål om prioriteringer og framdrift av sentrumsplanleggingen. Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser.

Nordreisa kommune mangler planleggere og ansatte med grunnleggende kompetanse innen samfunnssikkerhet.

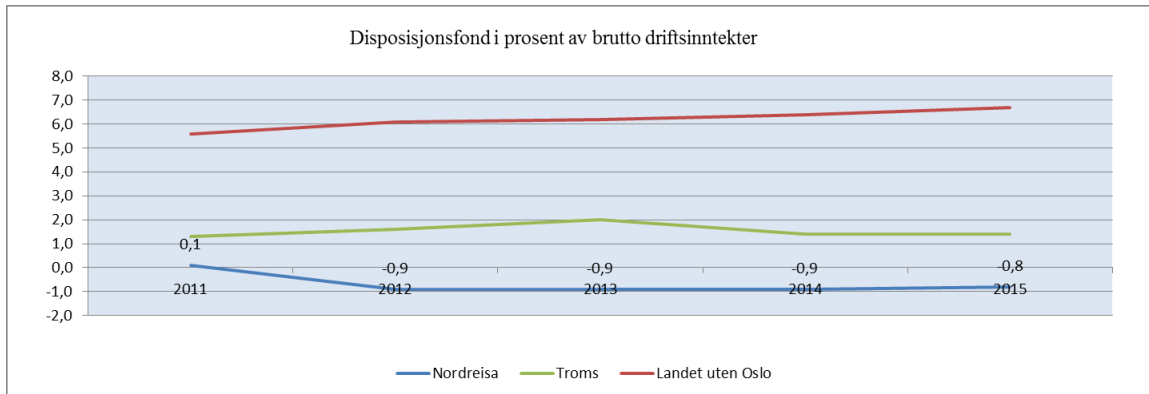
### Økonomisk og demografisk analyse



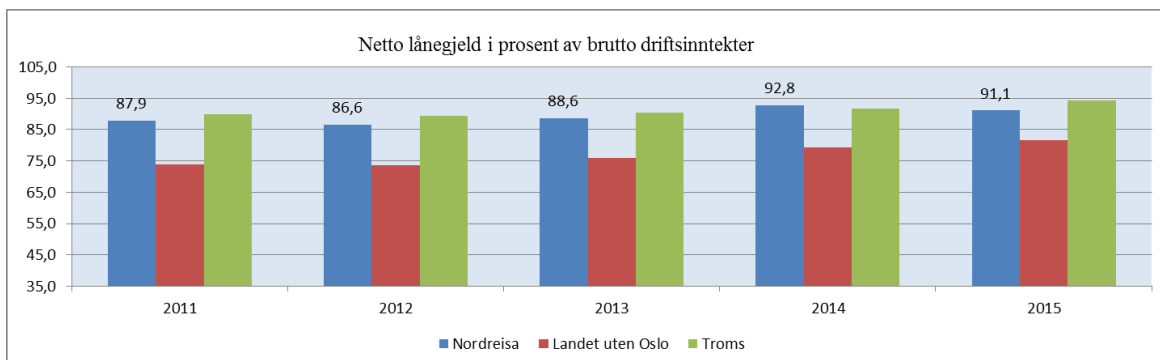
Nordreisa kommune har i lang tid hatt store økonomiske vanskeligheter, og hatt flere år med regnskapsmessig underskudd. Kommunen har vært oppført i ROBEK siden 2004. I 2010 godkjente departementet kommunens søknad om forlenget inndeckingstid for underskudd fra 2003, 2004, 2007, 2008 og 2009. Kommunen hadde på dette tidspunktet et akkumulert underskudd på 27,9 mill. kr. Etter nytt underskudd i 2014 fikk kommunen på nytt godkjent forlenget inndeckingstid i mai 2015. Kommunen fikk videre nytt merforbruk i 2015 på 1,978

mill. kr. Det samlede underskuddet var pr. utgangen av 2015 på kr. 12 748 161. Departementet har i brev i mai 2016 godkjent kommunens forslag til ny inndekningsplan som innebærer at kommunen skal dekke inn resterende underskudd i sin helhet innen 2017.

Kommunen har planlagt med gode netto driftsresultater i økonomiplanen 2016-2019.



Nordreisa kommune har ikke hatt økonomiske reserver på disposisjonsfond de siste årene. Dette gjør kommunen svært sårbar for uforutsette hendelser eller uventet svikt i inntektene. Kommunen har planlagt med ytterligere avsetning til disposisjonsfond i henhold til økonomiplanen 2016-2019.



Kommunen har en høy lånegjeld, og er sårbar overfor renteøkninger. Lånegjelden pr. 2015 er på 91,1 % av brutto driftsinntekter, dvs. 9,4 prosentpoeng over landsgjennomsnittet.

Kommunen har planlagt med ytterligere investeringer i økonomiplanen, dette fører til at lånegjelden er planlagt økt til 100,5 % av brutto driftsinntekter pr. 2019.

Kommunen pådrar seg økte rentekostnader i fremtiden og har ingen økonomiske reserver. Kommunen er med dette svært sårbar overfor uforutsette utgifter, renteøkninger og uventet svikt i inntektene.

Kommunen har innført full eiendomsskatt med 7 promille på verker/bruk /næring og bolig. Eiendomsskatten utgjorde 3,5 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.

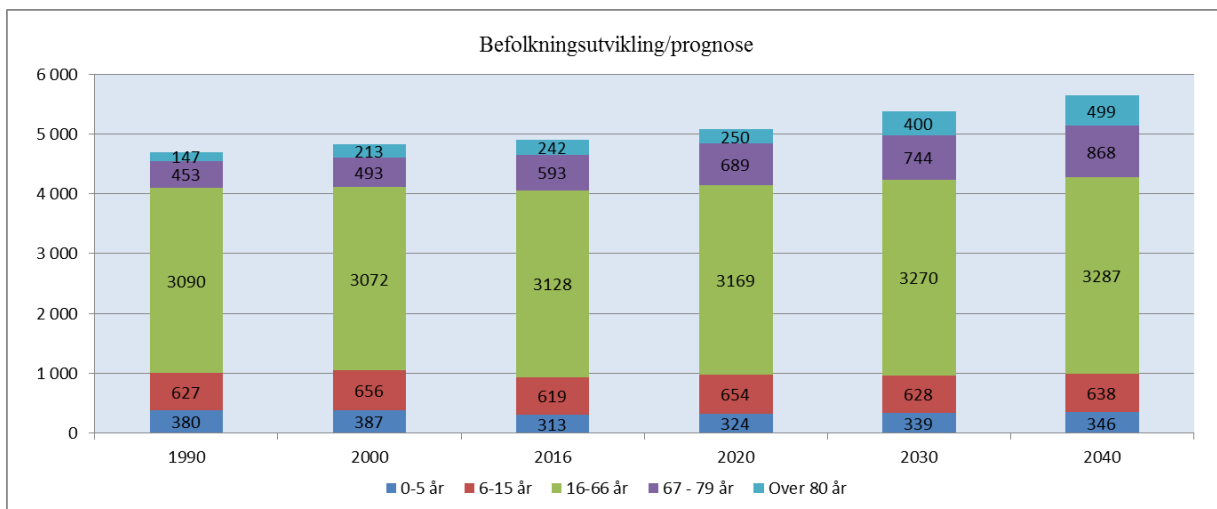
Den økonomiske utviklingen i kommunen de siste årene er bekymringsfull. En grunnleggende forutsetning for at kommunen skal klare å få kontroll over økonomien og klare inndekning av tidligere års underskudd er at hele kommuneorganisasjonen har samme virkelighetsforståelse, fra kommunestyret til de ulike sektorene. Fylkesmannen har merket seg at kommunen i 2016

har vedtatt bemanningsreduksjoner som vil kunne bidra til å bedre forholdet mellom kommunens utgifter og inntekter. Fylkesmannen har anmodet om at administrativt og politisk nivå samarbeider om å bedre kommunens økonomiske situasjon gjennom tett oppfølging av de vedtatte innsparingstiltak og at kommunen fortsatt har fokus på å utarbeide langsiktige og målbare tiltak som kan gi varig effekt for kommunens økonomi.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får redusert kompensasjon. Nordreisa har en reiseavstand på 18,9 km og er således definert å ha friville smådriftsulemper. Nordreisa kommune får dermed redusert basistilskudd i nytt inntektssystem fra 2017, dette beløper seg til anslagsvis kr. 464 000.

Det er videre anslått økning på kr. 952 000 som følge av endret kostnadsnøkkel og kr. 73 000 som anslått økning regionalpolitiske tilskudd. Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Nordreisa kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



I henhold til SSBs prognoser er det estimert en befolkningsvekt i Nordreisa på 15,2 % i perioden 2016-2040. Blant eldre over 80 år er veksten særlig stor, ca. 106 %, denne veksten utgjør 257 personer. Det er estimert en vekst i gruppen 67-79 år med ca. 46 % dette utgjør 275 personer. Blant barn i alderen 0-5 år er veksten estimert med 10,5 % og barn i alderen 6-15 år er veksten estimert til 3 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,4 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Nordreisa kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre kreve at tjenestetilbudet må tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at både området Rotsund og Oksfjord har mistet mange beboere i perioden 2000-2014. Kommunen har hatt økning i folketallet totalt sett og det er sentrumsområdet i Storslett som har hatt størst befolkningsvekst. Vi ser trenden av en sentralisering internt i kommunen mot kommunesenteret på Storslett. Hvis denne utviklingen fortsetter, vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers kommunegrensene og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Nordreisa er en typisk utpendlingskommune og den interne pendlingen mellom kommunene i Nord Troms er beskjeden. I følge NIBR utgjør Nordreisa og Skjervøy en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

Det er stor utbredelse av interkommunalt samarbeid på kommunale tjenester i Nord-Troms. Nordreisa kommune er med på ca. 20 ulike interkommunale samarbeidsordninger i større og mindre omfang, for eksempel avfallsservice, PPT, brannvesen og jordmortjeneste.

På Kommunebarometeret for 2016 er Nordreisa kommune rangert på plass nr. 267 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Når det gjelder helse er det ikke utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik Folkehelseloven krever, og kommunen har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Befolkningsveksten i kommunen fram mot 2040 vil hovedsakelig bestå i at antallet eldre over 67 øker kraftig, og at antallet personer i aldersgruppen over 80 år fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det kommer til omsorgstjenester har Nordreisa store utfordringer med kapasiteten i plei- og omsorgstjenestene allerede i dag. Kommunene har som følge av en aldrende befolkning og økning i andre brukere med omfattende omsorgsbehov økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Omsorgstrappen er ikke dimensjonert i forhold til reelt behov. Stillinger holdes vakante grunnet dårlig økonomi, og rekrutteringsutfordringene er store. Kommunen har hatt store problemer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, antall liggedøgn av utskrivningsklare var 142 i 2015, og 30 per juli 2016. Kommunen har store utfordringer når det gjelder videre tjenesteutvikling og rekruttering, med økonomi som en sterkt begrensende faktor. På Kommunebarometeret ligger Nordreisa på 282. plass i eldreomsorg. Nordreisa har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Legetjenesten samlokalisert i et helsesenter. Kommunen drifter egen legevakt, og denne ansees som sårbar med henblikk på nye krav i akuttmedisinforskriften. Kommunen er også



sårbar med hensyn til samfunnsmedisinsk kompetanse. Det er 4 sykestuesenger i helsesenteret, og situasjonen rundt disse er uavklart opp mot KAD. Grunnet lokal fødestue er Nordreisa vertskommune og et kraftsentrum for jordmortjenester for sine omliggende kommuner. Det er et potensiale for å bedre det forebyggende og kurative arbeidet når det gjelder personer med psykososiale utfordringer, rus og psykisk helse, og ungdom som faller ut av videregående skole eller arbeidsliv. Kommunen har ikke kartlagt ungdoms helse og trivsel med Ungdata. Dette gjør at kommunen har et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Skolehelsetjenesten er ikke styrket, slik regjeringen har lagt opp til med økte rammeoverføringer. Kommunen vil ha utfordringer med å etablere robuste fagmiljø, for eksempel primærhelseteam, eller andre typer team som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Nordreisa ligger på 257. plass i Kommunebarometeret når det gjelder helsetjenester.

Angående kommunens rolle som myndighetsutøver har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 10 klagesaker og vurdert 10 bestemmelser hvorav 3 er stadfestet. 3 av sakene ble opphevet og 4 endret helt eller delvis. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 om tvang og makt, og virker å ha god kompetanse på vedtak etter denne bestemmelsen. Kommunen har videre fattet vedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A. Kommunen har fattet avslagsvedtak begrunnet i kommunens økonomiske situasjon, hvilket ikke er en gyldig begrunnelse i denne typen vedtak. I klagebehandlingen har det kommet frem at kommunen i noen tilfeller bruker lang tid både i forhold til vedtaksfastsettelse og klagebehandling. Fylkesmannen vurderer det slik at kommunen har mangelfull forvaltningskompetanse.

På barnehageområdet har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år øker fram mot 2040 (over 30 barn). Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving både internt i kommunen og i samarbeid med Lyngen, Kåfjord, Skjervøy, Storfjord og Kvæningen. Fylkesmannen vurderer at kommunen i fremtiden vil få utfordringer med rekruttering av barnehagelærere. Kommunen har 7 kommunale og 4 private barnehager og anses å ha valgfrihet i tjenesten. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen vesentlig mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Sektorleder oppvekst og kultur, er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av barnehagekonsulent. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Kommunen har også interkommunalt samarbeid med Skjervøy og Kvæningen på tilsyn. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Når det kommer til barnevern er Nordreisa vertskommune for den interkommunale barneverntjenesten som består av Nordreisa og Kvæningen. Nordreisa har totalt 7 fagstillinger knyttet til barnevern, hvorav 2 av stillingene er tilført den interkommunale tjenesten via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om at 6 av stillingene er besatt, i tillegg har tjenesten slitt med 3 langtidssykemeldinger første halvår 2016. Når det gjelder tjenesteproduksjon har den interkommunale tjenesten over tid slitt med å overholde lovkrav. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om fristoversittelser, manglende tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak, manglende omsorgsplaner og at det er utfordringer knyttet til å få gjennomført lovpålagte tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester.

Fylkesmannen vurderer at Nordreisa med sine 7 barnevernstillinger i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet til effektiv tjenesteproduksjon dersom alle stillingene er besatt. Kommunen vurderer selv at det er få utfordringer knyttet til kompetanse i barneverntjenesten. Fylkesmannen vurderer at kommunen er sårbar når det gjelder å opprettholde og utvikle relevant kompetanse i tjenesten. Det har også vist seg vanskelig å rekruttere kvalifisert personell til ledige stillinger. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer til å ivareta krav til tilstrekkelig distanse.

Når det gjelder skole ligger Nordreisa kommune rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Kvæningen og Kåfjord om PP-tjeneste. Kommunen varierer i skoleprestasjoner, men har over tid ligget under gjennomsnittet, jf. Skoleporten.no. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Inntil nylig har kommunen hatt utfordringer med å beholde stabil kompetanse på skoleeivnivå. Fylkesmannen har derfor erfart at kommunen har hatt vanskelig for å følge opp sine oppgaver som skoleeier.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## Fylkesmannens anbefaling

Nordreisa kommune oppfyller et stykke på vei kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen oppfyller ikke målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, og vil også ha utfordringer med å nå dette målet fremover i tid. Nordreisa kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen anbefaler at Nordreisa kommune tar opp prosessen med Kåfjord kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En slik kommune vil etter Fylkesmannens syn kunne bli en sterkere velferdskommune og en mer aktiv samfunnsutvikler og medspiller for verdiskapning i Nord-Troms. I tillegg vil en større kommune der Nordreisa inngår kunne styrke utviklingen av samisk språk og kultur.

### 3.1.6 Kvæningen kommune



#### Prosess og vedtak

Det er utredet 2 alternativer til kommunesammenslåing i Kvæningen kommune.

1. «*Kommunereformen, Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy*» (Nord-Troms 4).
2. «*Kommunereformen, Alta, Kautokeino, Kvæningen og Loppa*».

Begge utredningene er gjennomført av konsulentselskapet PWC.

Kvæningen kommune har holdt folkemøter om kommunereformen og kommunen har hatt felles kommunestyremøte med de andre kommunene i Nord-Troms 4 alternativet.

Folkeavstemning ble avholdt 25. mai. 92 % stemte nei til kommunereformen, valgdeltakelse var ca. 60 %.

Kvæningen kommune har inngått intensjonsavtale med Alta og Loppa. Kvæningen har også inngått intensjonsavtale med Nordreisa, Skjervøy og Kåfjord (Nord-Troms 4).

Kvæningen kommunestyre har vedtatt følgende:

*«Kvæningen kommune har vurdert kommunereformen gjennom utredninger, prosesser og intensjonsavtaler og avholdt folkeavstemning. Folkeavstemningen hadde 60 pst. valgdeltakelse og viste at over 92 pst. av frammøtte stemte for at kommunen skal videreføres som selvstendig kommune. Kommunestyret vil derfor ikke gå inn for at kommunen slås sammen med andre kommuner».*

## Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Kvænangen kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer i PWCs rapporter «*Kommunereformen, Kvænangen, Kåffjord, Nordreisa og Skjervøy*» (Nord-Troms 4) og «*Kommunereformen, Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa*». Utredningene belyser i liten grad hvordan kommunens fremtidige utfordringer skal løses. I utredningen «*Kommunereformen, Kvænangen, Kåffjord, Nordreisa og Skjervøy*» fremkommer imidlertid PWC med følgende:

Kvænangen vurderer å ha utfordringer med kompetanse og økonomi på planområdet, for fremtiden forventer Kvænangen at en sammenslåing kan bidra til å redusere utfordringene på planområdet.

Kvænangen vurderer å ha god og tilstrekkelig kompetanse innenfor administrasjons- og styring, men noen utfordringer med økonomisk soliditet. Egenvurderingen viser at de forventer at dette vil forbedre seg ytterligere ved en eventuell sammenslåing.

Når det gjelder barnevern vurderer Kvænangen å ha store utfordringer med relevant kompetanse og økonomisk soliditet. Kvænangen og Nordreisa har i dag felles barneverntjeneste, med Nordreisa som vertskommune. Kvænangen har forventninger til at en sammenslåing kan redusere dagens utfordringer i barnevernstjenesten, spesielt innenfor tilstrekkelig distanse, relevant kompetanse og økonomisk soliditet.

På tekniske tjenester vurderer Kvænangen og ha utfordringer med økonomisk soliditet, men god kapasitet og kompetanse. Egenvurderingen viser at de forventer at dette vil forbedre seg ytterligere ved en eventuell sammenslåing.

Når det gjelder pleie og omsorg vurderer Kvænangen å ha utfordringer med økonomisk soliditet, men vurderer å ha god kompetanse og kapasitet. Kommunen vurderer å ha litt over middels utfordringer med distanse og effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen vurderer at kapasitet, kompetanse, distanse og økonomisk soliditet vil forbedre noe ved en sammenslåing.

*«Kommunene har som følge av en aldrende befolkning opplevd økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Når denne utviklingen fortsetter og andelen yrkesaktive i befolkningen reduseres, samtidig som kompleksiteten i oppgaveløsningen i tråd med innbyggernes krav og behov med stor sannsynlighet vil fortsette å øke, vil utfordringene med kompetanseheving og rekruttering i sektoren øke ytterligere. Dette er også kommentert av Fylkesmannen, som påpeker også at ungdomskullene neppe er store nok til å erstatte det store antall ansatte i sektoren som snart går ut av arbeidslivet.*

*Det er derfor grunn til å tro at en sammenslåing bare i beskjeden grad vil kunne bidra til å løse kommunenes fremtidige utfordringer i denne sektoren.».*

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena

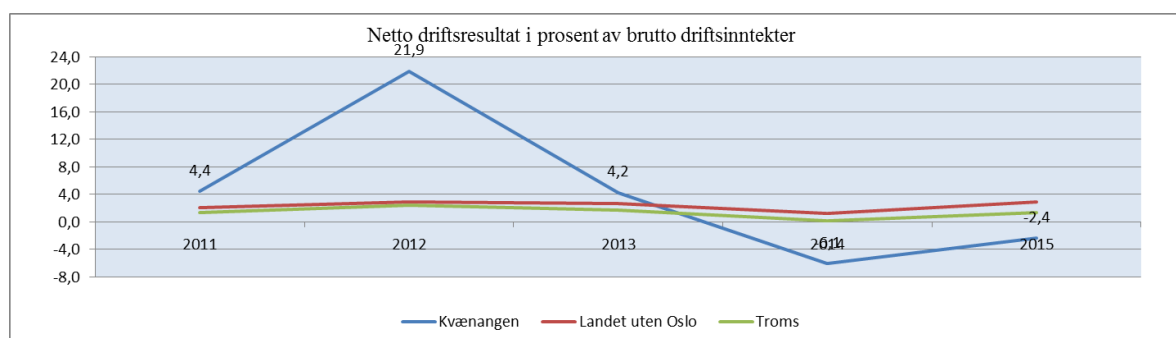
Kvænanen kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 1981 og kommuneplanens arealdel er fra 1995. Ny versjon av kommuneplanens arealdel er utarbeidet i 2016, men en rekke innsigelser er ikke løst. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kvænanen kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig hensyn i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Kommunen mangler risiko- og sårbarhetsanalyse, dette medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kvænanen kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

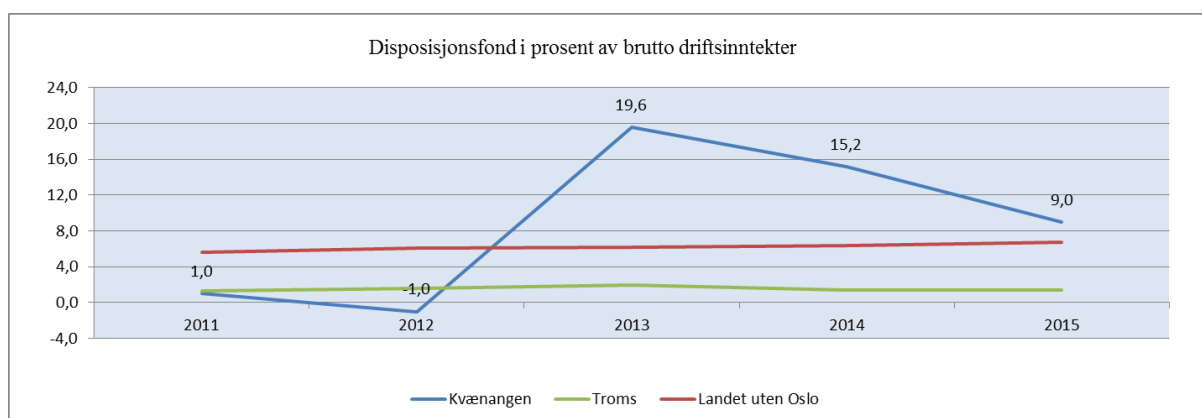
### Økonomisk og demografisk analyse



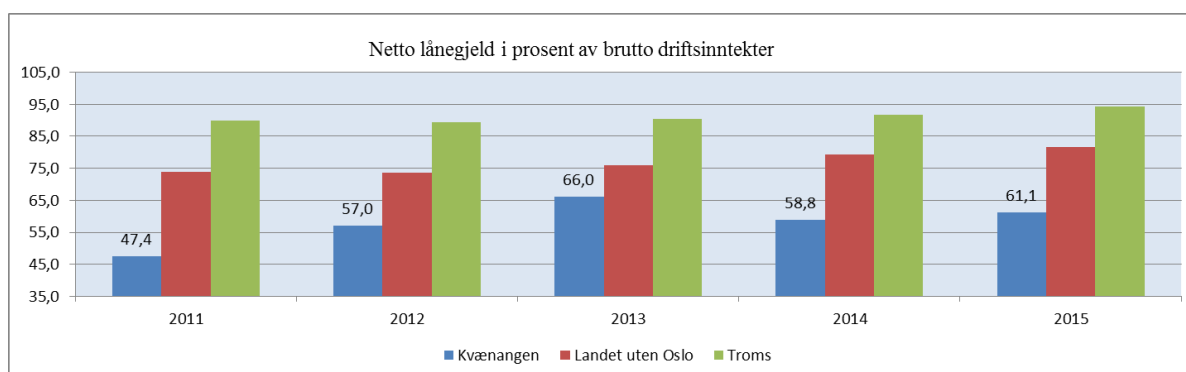
Kvæningen kommune hadde dårlige resultater i 2014 og 2015, netto driftsresultat var hhv. på -6,1 % og -2,4 %. Kommunen har brukt av fondsmidler for å unngå regnskapsmessig merforbruk. Dette er ikke en farbar vei på sikt.

I perioden 2011-2015 var netto driftsresultat 4,9 % i gjennomsnitt. Gjennomsnittet er imidlertid sterkt påvirket av det usedvanlig sterke resultatet i 2012 på 21,9 %. Dette resultatet hadde sammenheng med ekstraordinære skatteinntekter (engangsinntekter) til kommunen som følge av at oppdrettsselskapet Jøkelfjord Laks AS ble solgt av privatpersoner som skatter til kommunen.

Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 kun har planlagt med et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 1,2 %. Dette er for svake resultater og viser at kommunen sliter med å finne rom i budsjettet. Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Disposisjonsfondet er pr. 2015 på 9 % av brutto driftsinntekter og utgjør 14,2 mill. kr. Kommunen har i økonomiplanen 2016-2019 planlagt med ca. 8 mill. kr. mer i avsetning til disposisjonsfondet. Tatt i betraktning at disposisjonsfondet er tappet de siste årene tror Fylkesmannen det blir krevende å få til den planlagte avsetningen.



Kommunens lånegjeld er på et relativt moderat nivå, 61,1 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. I følge økonomiplan 2016-2019 vil lånegjelden øke fra dagens 61,1 % til 84,7 % i 2019. Dette medfører økt rente- og avdragsutgifter som vil legge press på kommunens drift. Kommunens renterisiko vil følgelig også øke.

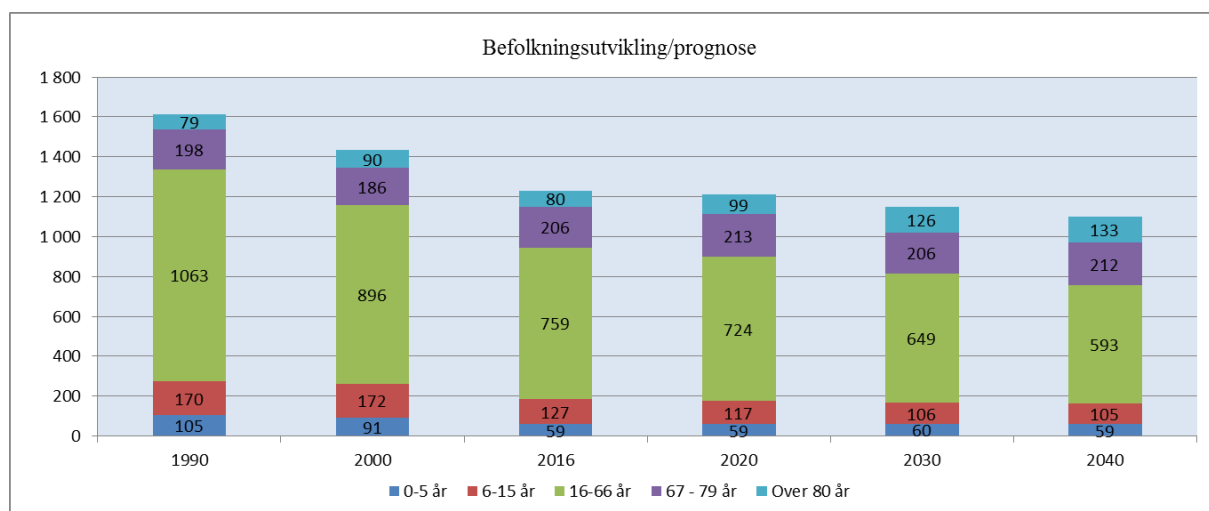
Kvæningen kommune hadde kraftinntekter på til sammen 2,2 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. Kommunen har også innført full eiendomsskatt på verker/bruk og næring med 7 promille, men har ikke innført eiendomsskatt på bolig. Dette innebærer at kommunen har et ubenyttet inntekspotensial. Eiendomsskatten utgjorde 4,2 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdi får redusert kompensasjon. Kvæningen har en reiseavstand på 53,7 km og er således definert å ha ufrivillige smådriftsulemper og får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempene i basistilskuddet (Kvæningen kommer faktisk ut i pluss med kr. 298 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 385 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 18 000. Kostnadsnøkkelens skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem slik det nå er presentert avgjørende betydning for om Kvæningen kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Kvæningen vurderes av Fylkesmannen å være utfordrende. Kommunen må få balanse mellom inntekter og utgifter ved å ha fokus på konkrete driftstiltak for å sikre en bærekraftig økonomi på lang sikt. Overforbruk på tjenestene finansiert av disposisjonsfond er ikke er en farbar vei på lang sikt.



Kvæningen har 1231 innbyggere pr. 2. kvartal 2016. Nedgangen i folketallet de siste fem år har vært i underkant av 5 %. I henhold til SSBs prognoser er det estimert en befolkningsreduksjon i kommunen på 10,5 % i perioden frem i 2040. Samtidig er det en vekst i antall eldre over 80 år på 18 % og det er estimert en nedgang blant barn i alderen 6-16 år på

25 %. Det er andelen i befolkningen mellom 16-67 år som står for den største befolkningsreduksjonen på ca. 22 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 1,7 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Kvæningen kommune.

Vi minner i denne sammenhengen om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre samtidig med nedgang av barn i skolealder, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi disse gruppene tjenester i henhold til lovfaste krav.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at tettstedet Burfjord har hatt en liten befolkningsvekst i perioden 2000-2014 på 1,8 %, mens resten av kommunen har hatt en befolkningsnedgang på hele 20,1 %. Vi ser trenden av en sentralisering internt i kommunen mot kommunesentret i Burfjord. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Kommuner som har nedgang i folketallet vil få redusert rammetilskudd. Det vil bli krevende for kommunen å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge av redusert folketall. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder reduseres dramatisk med omkring 22 %. Dette vil gjøre rekrutteringen krevende og det kan føre til at kommunen ikke klarer å tilegne seg relevant kompetanse.

Pendlingsdata kan si noe om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i hvilken grad kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av relevans for en eventuell kommunesammenslåing, for dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked vil det være lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Det er noe pendling mellom Kvæningen og Alta. 31 personer som bor i Kvæningen pendler til Alta og motsatt vei pendler 18 personer. I følge NIBR utgjør Kvæningen en egen bo- og arbeidsmarkedsregion.

I PWCs rapport «*Kommunereformen, Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy*» fremkommer følgende om interkommunalt samarbeid:

Basert på kommunens statusbilder fremstilles en oversikt over interkommunale samarbeidsordninger i de fire kommunene, innad og på tvers av Nord-Troms 4. Det interkommunale samarbeidet mellom Kvæningen, Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy baserer seg hovedsakelig på faglige og økonomiske grunner. Av det vi har kunnet avdekke, deltar kommunene i totalt 17 samarbeidsordninger av disse deltar Kvæningen i 11. De fleste av disse er mindre tjenester/funksjoner som barnehagetilsyn, friluftsråd og museum, men innebærer også enkelte større tjenester som barnevern, avfall, PPT og IKT.

På kommunebarometeret for 2016 er Kvæningen kommune rangert på plass nr. 419 av 428 kommuner.



## **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er ikke utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik Folkehelseloven krever, og kommunen har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Folketallet fram mot 2040 vil gå ned, men antallet eldre over 67 vil øke, spesielt aldersgruppen over 80 år. Behovene innen helse, pleie- og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder kommunens omsorgstjenester opplever kommunen økt etterspørsel etter hjemmetjenester, sykehjems plasser og omsorgsboliger. Kompleksiteten i oppgaveløsningen er økende, og dermed også utfordringene med tjenesteutvikling, kompetanseheving og rekruttering. Kommunen har i hovedsak klart å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN. Det er en betydelig lavere andel av de ansatte enn snittet som har relevant fagutdanning og utdanning på høyskolenivå, og det er færre sykepleiere som har videreutdanning. Kommunen befinner seg nær bunnen, på 417. plass, i Kommunebarometeret når det dreier seg om eldreomsorg. Kvæningen har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Når det kommer til helsetjenester mangler Kvæningen kommune KAD, og benytter sykestuetilbudet i Nordreisa inntil endelig avklaring rundt dennes eksistens foreligger. Kommunen drifter egen legevakt, og denne ansees som sårbar med henblikk på nye krav i akuttmedisinforskriften. Kommunen er også sårbar med hensyn til samfunnsmedisinsk kompetanse. Det er et potensiale for å bedre det forebyggende og kurative arbeidet når det gjelder personer med psykososiale utfordringer og personer som har problemer med rus og psykisk helse. Kommunen vil, på grunn av sin størrelse, få utfordringer med å etablere robuste fagmiljø, for eksempel primærhelseteam, rehabiliteringsteam eller andre typer team som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Kvæningen ligger på 5. plass i Kommunebarometeret. En mulig forklaring på dette er et høyt antall fastlegehjelmere i forhold til folketallet.

Når det gjelder kommunens rolle som myndighetsutøver på helseområdet har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 ikke mottatt klager fra kommunen. Kommunen har ingen vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

På barnehageområdet har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år ventes å være stabilt fram mot 2040

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning i barnehage til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving både internt i kommunen og i samarbeid med Lyngen, Kåfjord, Skjervøy, Storfjord og Nordreisa. Fylkesmannen vurderer at kommunen i fremtiden vil få utfordringer med rekruttering av barnehagelærere. Kommunen har 2 kommunale barnehager og dermed lav valgfrihet. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen vesentlig mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Etatsleder for oppvekst og kultur, er barnehagemyndighet i kommunen. Det er nødvendig at kommunen også fremover har en robust og kompetent barnehagemyndighet, noe som kan være særlig utfordrende i en så liten kommune. For å sikre at kommunens ansvar for å påse regelverketterlevelse og kvalitativt gode barnehager ivaretas, bør samarbeid med fagmiljø i nærliggende kommuner prioriteres. Kommunen har interkommunalt samarbeid med Skjervøy og Nordreisa på tilsyn.

Når det kommer til barnevern er Kvæningen i et interkommunalt samarbeid med Nordreisa. Kvæningen har totalt 2 fagstillinger knyttet til barnevern. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om at 1 av stillingene ikke er besatt. Når det gjelder tjenesteproduksjon har den interkommunale tjenesten over tid slitt med å overholde lovkrav. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om manglende tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak og at det er utfordringer knyttet til å få gjennomført lovpålagte tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester.

Kommunen peker selv på utfordringer knyttet til kompetanse i barneverntjenesten, utover dette ser ikke kommunen utfordringer i forhold til tjenestetilbudet. Fylkesmannen vurderer at Kvæningen med sine 2 stillinger ikke har tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde og utvikle relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer til å ivareta krav til tilstrekkelig distanse.

Når det kommer til skole ligger kommunen litt over gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god, og kommunen har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Kåfjord og Nordreisa om PP-tjeneste. Kommunen varierer svært i skoleprestasjoner, jf. Skoleporten.no. På skoleledelsesnivå har det vært problemer med å beholde stabil kompetanse. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Fylkesmannen mener at kommunen har problemer med å rekruttere og beholde kompetanse både på skole- og skoleeiernivå. Over tid har Fylkesmannen opplevd vansker med å få til dialog med skoleeier i kommunen, blant annet på grunn av manglende deltakelse på samlinger og de faste skoleeiermøtene.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## **Fylkesmannens anbefaling**

Kvæningen kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen oppfyller heller ikke målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Kvæningen kommune har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen kan heller ikke se at Kvæningen, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid.

Fylkesmannen er av den oppfatning at Kvæningen kommunes betydelige utfordringer er av en slik art og omfang at kommunen bør bli en del av en større kommune. Samlet sett mener vi at sammenslåing med Alta og Loppa vil være mest gunstig for kommunen.

Alta fremstår som det naturlige handelssenteret for befolkningen i Kvæningen. Fylkesmannen mener videre at det kan åpne seg flere muligheter for Kvæningen i en ny kommune sammen med Alta og Loppa, spesielt innen for samfunnsutvikling.

Fylkesmannen anbefaler at Kvæningen kommune tar opp prosessen med kommunene Alta og Loppa med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positivt kommunestyrevedtak. Unntaket er dersom Kvæningen kommune skulle treffe kommunestyrevedtak om å slå seg sammen med Nordreisa. I så fall tilrår Fylkesmannen at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020.

## 3.2 Tromsø og omegn

Tromsø og omegn består av kommunene Tromsø, Karlsøy og Balsfjord. Det er stor forskjell på de 3 kommunene med hensyn til areal, nåværende innbyggertall og ikke minst forventet utvikling i folketall fram mot 2014. Tromsø har 73 924 innbyggere pr. 1.7.2016, dette er i underkant av 45 % av alle innbyggerne i hele Troms fylke, mens Balsfjord har 5 693 og Karlsøy har 2 272 innbyggere. Tromsø og Balsfjord har en anslått vekst i folketallet frem til 2040 på henholdsvis 15,5 % og 16,3 %, mens Karlsøy har en forventet nedgang i folketallet på 4,0 %. Regionen dekker 1 bo- og arbeidsmarkedsregion: Tromsø og Karlsøy. Det er noe pendling mellom kommunene i regionen, men betydelig flere pendler inn til Tromsø enn et er personer som bor i Tromsø som pendler ut til kommunene i regionen.

### 3.2.1 Tromsø kommune



#### Prosess og vedtak

PWC har utredet 1 alternativ til kommunesammenslåing i Tromsø, «Utredning av storkommunealternativet» bestående av kommunene Karlsøy, Tromsø, Storfjord, Lyngen og Balsfjord.

Det er avholdt tre folkehøringer hvor temaet har vært orientering om kommunereformen generelt og intensjonsavtalen spesielt. Møtene ble avholdt i Lakselvbukt 3. mai, Brensholmen 9. mai og Tromsø (rådhuset) 10. mai. Møtene i distriktet var besøkt med 15-25 deltakere, mens det på møtet i Tromsø var dårlig oppmøte. Det er ikke gjennomført spørreundersøkelser eller folkeavstemning.

Tromsø kommune har inngått en intensjonsavtale 24. april 2016 med Karlsøy, Lyngen og Storfjord om å slå seg sammen til en ny, felles kommune fra 1.1.2020. For å ivareta nærdemokratiet i den nye kommunen skal det etableres kommunedelsutvalg for henholdsvis Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Administrasjonssenter for Tromsø kommune er Tromsø, heter det i avtalen.

Tromsø kommunestyre har vedtatt følgende:

- «1. Tromsø kommune er åpen for å slå seg sammen med våre nabokommuner.
2. Intensjonsavtalen underskrevet 25. april 2016 vedtas og legges til grunn for sammenslåing med en eller flere av kommunene Karlsøy, Storfjord og Lyngen.»

## **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Tromsø kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer i kommunens statusbilde og PWCs rapport «*Utredning av storkommunealternativet*». I PWCs rapport «*Utredning av storkommunealternativet*» trekkes det frem følgende hovedkonklusjon:

*«Det er sannsynlig at kommunereformen vil medføre at fremtidens primærkommuner får et mer omfattende ansvar enn i dag. Tromsø kommune har i dag en størrelse som både med dagens oppgaver og sannsynlig fremtidig ansvar ikke gjør det nødvendig å slå seg sammen med andre.»*

Når det gjelder Tromsø kommunes utfordringer fremover i tid er det redegjort nærmere for dette i kommunens statusbilde. Eksempelvis trekker kommunen frem at i fremtiden blir det nødvendig å utvikle tverrsektorielt samarbeid omkring planlegging av de fleste tjenesteområdene innenfor helse- og velferd.

Tromsø kommune har en spesiell utfordring når det gjelder økning av antall barn- og unge som har behov for tjenester fra ulike sektorer herunder helse- og omsorgstjenester. Tjenestetilbudet til de yngste er fragmentert, tjenester gis for seint og tilbudet er ikke tilpasset behovet. Det tverrsektorielle samarbeidet rundt barn og unge må prioriteres framover. Kommunen må skaffe oversikt over utfordringer blant barn og unge på tvers av sektorer, og kunnskap om hvordan tjenestetilbudet må utvikles med tanke på forebygging og treffsikre tjenester.

Tromsø kommune har hatt overkapasitet på barnehageplasser. Overkapasiteten kan medføre økonomiske konsekvenser og uforutsigbarhet både for kommunale og private barnehager. For å unngå overkapasitet og uforutsigbarhet bør antall barnehageplasser reduseres i perioden 2015-2016. Det må samtidig tas hensyn til at nedgangen i behovet kun er midlertidig og at det vil være behov for flere plasser fra 2017 og utover.

Når det gjelder sosialtjenester er en av de største utfordringene i Tromsø høye boligpriser og mangel på boliger, både til leie og kjøp for alle og særlig for de mest utsatte gruppene. Det fører til at flere har behov for supplerende stønad for å kunne betale bokostnader. Det har også ført til stor økning i antall husstander som søker om midlertidig bolig etter lov om sosiale tjenester i NAV. Behovet for midlertidige boliger har vært sterkt voksende de siste 3 – 4 årene og lengden på opphold i slike boliger øker. I 2014 var det nær 200 husstander som en eller flere ganger hadde behov for vedtak om midlertidig bolig.

NAV Tromsø har ligger høyt på andelen unge i alderen 18 – 24 år av mottakerne som mottar økonomisk sosialhjelp. Dels kan det skyldes høyere frafall fra videregående skole i Troms jfr. andre fylker, men også at NAV kontoret har satset på å møte ungdom med de sosiale stønadene som virkemidler for å komme i arbeid og aktivitet. NAV Tromsø har fra 2014 hatt kontordager på to videregående skoler, hvor veilederne fra NAV Tromsø inngår som en del av ressursteamet i skolene, sammen med rådgivere, helsesøster med flere.

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunen som samfunnsutvikler og demokratisk arena

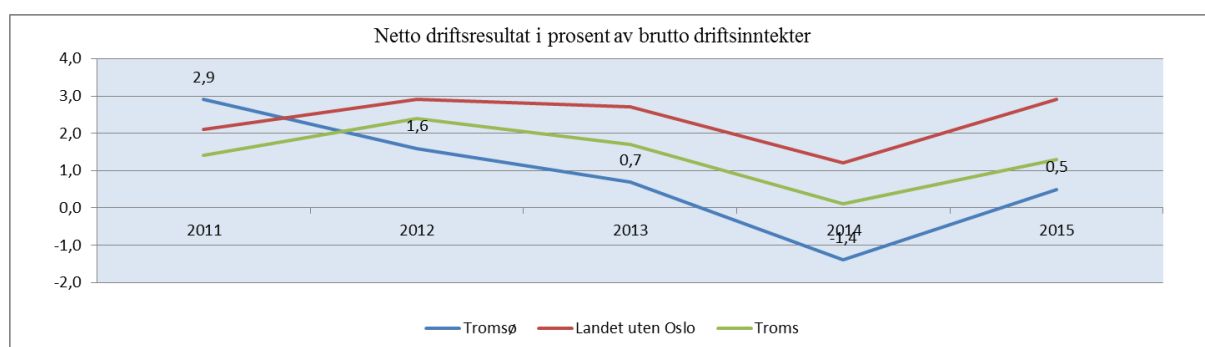
Tromsø kommune har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2015. Ny arealplan er utarbeidet i 2015, men ikke godkjent.

Kommunen har kompetanse og kapasitet for å ivareta alle oppgavene innenfor samfunnssikkerhet. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er gjennomført med prosessleder fra et eksternt firma. Tilsyn på helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse skal gjennomføres høsten 2016 og vil gi svar om risiko- og sårbarhetsanalysen tilfredsstillende og forskrift. Kommunen har, som eneste kommune i Troms, en person i 100 % stilling innen samfunnssikkerhet. Beredskapsplanverk er utviklet. Fullføring av beredskapsplanverk til forskrift er ikke fullført, området vurderes å være sårbart med hensyn til organisering.

Kommunen har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen har oppdaterte overordnede styringsverktøy og myndighetsutøvelse skjer i hovedsak i samsvar med eget planverk og plan- og bygningsloven. Kommunen ivaretar rollen som beredskapseier ved hendelser og har gjennomført små endringer i beredskapsplanverket etter hendelser. Planverket til forskrift om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse (IHR), er ikke avsluttet.

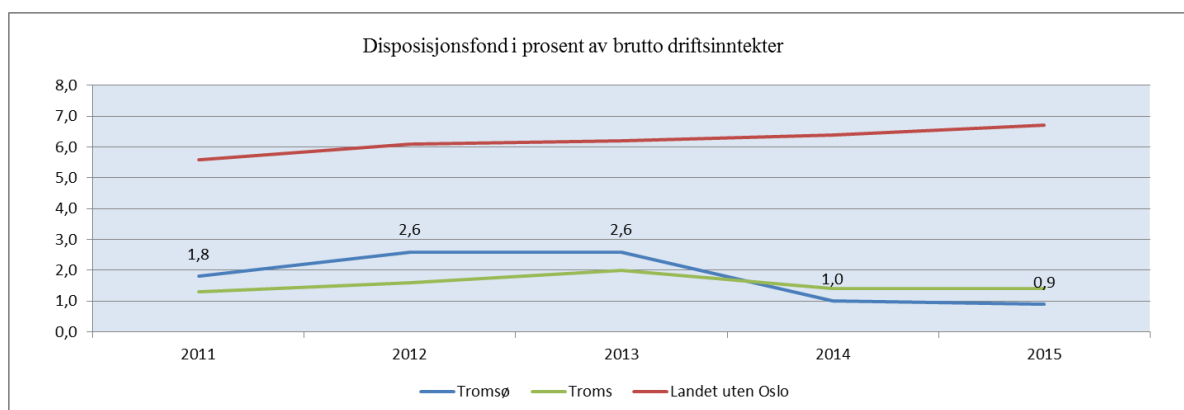
Kommunen har kompetanse innen samfunnssikkerhet, men har ikke en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

### Økonomisk og demografisk analyse

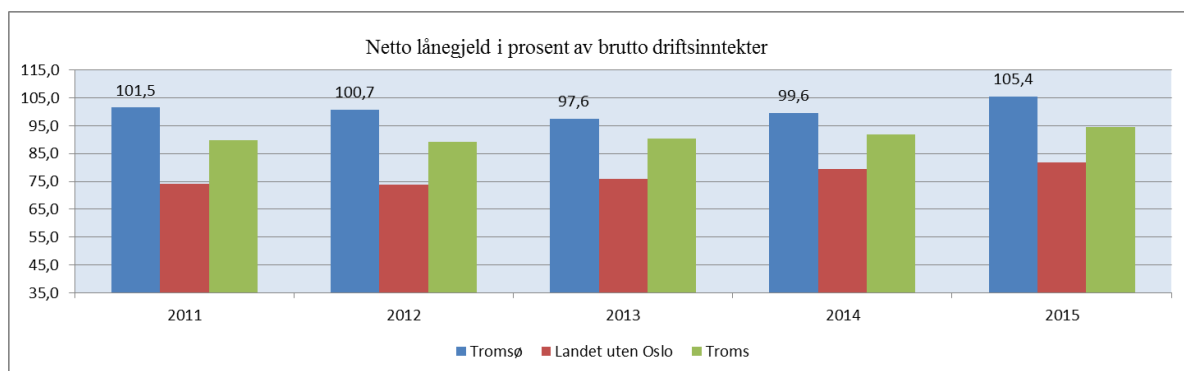


Tromsø kommune har alt i alt ikke hatt tilfredsstillende økonomiske resultater de siste fem år. I gjennomsnitt har netto driftsresultat vært 0,8 % av brutto driftsinntekter. Pr. 2015 ble netto driftsresultat på 0,5 %. Det er positivt at kommunen har forbedret seg økonomisk i forhold til 2014 da netto driftsresultat ble -1,4 %. Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 kun har planlagt med netto driftsresultat på -0,5 % i perioden samlet sett. Dette viser at kommunen sliter med å finne rom i budsjettene fremover. Vi minner

om Teknisk beregningsutvalg som anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunens disposisjonsfond er på kun 0,9 % av brutto driftsinntekter pr. 2015, dette utgjør 45,6 mill. kr. Dette er under gjennomsnittet i Troms i 2015, og langt under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Fylkesmannen mener kommunen bør ha som ambisjon å øke disposisjonsfondet for å kunne håndtere uforutsette utgifter som erfaringsmessig kommer i løpet av et budsjettår, eller uventet svikt i inntektene.



Kommunens lånegjeld er på et svært høyt nivå (105,4 % av brutto driftsinntekter pr. 2015). Lånegjelden vil øke betydelig i årene som kommer i henhold til økonomiplan 2016-2019 grunnet et ekspansivt investeringsprogram, dette medfører økte rente- og avdragsutgifter for kommunen. Fylkesmannen mener at kommunen bør være påpasselig og holde lånegjelden på et akseptabelt nivå i forhold til brutto driftsinntekter, landsgjennomsnittet er på 81,7 % og noe høyere (85,9 %) for sammenlignbare kommuner i KOSTRA gruppe 13.

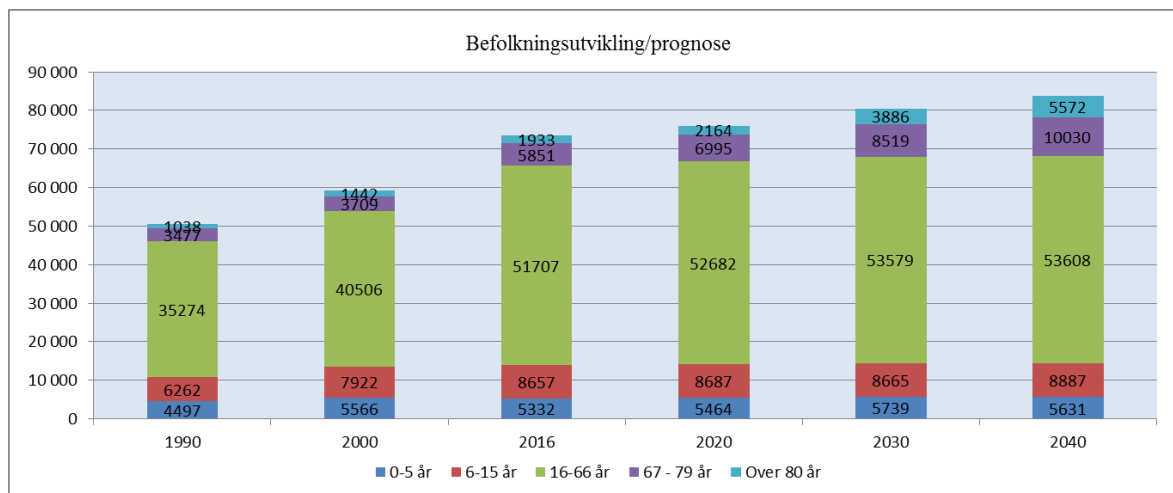
Kommunen har innført eiendomsskatt på 7 promille på verker /bruk og næring, mens eiendomsskatten er på 5 promille for boliger. Dette innebærer at det her ligger et ubenyttet inntekspotensial. Eiendomsskatten utgjorde 2,7 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Tromsø kommune har en reiseavstand på 3,9 km og er således definert som å ha frivillige

smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017. (Tromsø kommer faktisk ut i pluss med kr. 12 210 000 på grunn av at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen gir kommunen en reduksjon på kr. 11 411 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd gir økning på kr. 1 090 000. Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn er ikke nytt inntektssystem utslagsgivende for om kommunen i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere. Fylkesmannen mener at Tromsø kommune har en stram økonomi. Kommunen har for lite handlingsrom og bør ha fokus på å bygge opp økonomiske reserver. Dette vil kreve omstilling og kontinuerlig fokus på å drive alle tjenestene så effektivt som mulig i alle ledd.



Tromsø kommune har hatt en befolkningsvekst på 7,6 % de siste fem år. I henhold til SSBs prognoser er det estimert med en befolkningsvekst på 13,9 % frem til 2040. Andelen eldre over 80 år har en eksplosiv vekst særlig fra 2030 og fremover. Andelen estimeres å øke med 188 % ( 3639 personer) i følge fremskrivingene. Andelen 0-5 år vokser med 5,6 % (299 personer) og andel 6-15 vokser med 2,6 % (230 personer). I følge prognosene vil det i 2040 være 3,4 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Tromsø kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og aldersammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i aldersammensetning, med en stor økning i eldre over 80 år, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

Når vi ser på det interne flyttemønsteret i kommunen i perioden 2000 til 2014 ser vi at noen få distrikter har hatt nedgang i folketallet. Eksempelvis Malangshalvøya og Ullsfjord. De sentrale områdene har hatt en høy befolkningsvekst, Tromsøya, Fastlandet, Kvaløybyen, men også Reinelva/Hundbergan og Ersfjord har hatt høy befolkningsvekst.



I henhold til Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, er Tromsø og Karlsøy definert som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I følge PWCs «*Utredning av storkommunealternativert*» pendler 26 % av de yrkesaktive i Karlsøy til Tromsø, dette utgjør 243 yrkesaktive og 78 personer pendler motsatt vei.

I følge kommunens statusbilde har kommunen forholdsvis mye interkommunalt samarbeid der Tromsø er vertskommune. Eksempelvis samarbeid om legevaktsentral med Karlsøy, Balsfjord, Storfjord og Lyngen og samarbeid med Karlsøy kommune når det gjelder KAD-senger, som vil bli etablert i Tromsø.

Når det gjelder krisesentertilbud og tjenestetilbud for voldsutsatte/voldsutøvere så var dette tilbudet tidligere organisert som et vertskommunesamarbeid. Tromsø kommune var vertskommune og 8 andre kommuner i Nord-Troms var med i samarbeidet. Etter krisesenterloven ble innført ble tilbudet konkurranseutsatt og de samme kommunene kjøper krisesentertilbud fra Krisesenteret for Tromsø og omegn. De 9 kommunene har årlige avtaleoppfølgingsmøter med krisesenteret.

På Kommunebarometeret for 2016 er Tromsø kommune rangert på plass nr. 200 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er ikke utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen i tråd med folkehelseloven. Dette er en stor ulempe, da et mangelfullt faktagrunnlag vil gjøre det vanskelig å utarbeide planer og målrette innsatsen som kreves innen områdene helse, omsorg og folkehelse. Fram mot 2040 vil befolkningsveksten hovedsakelig bestå i at antallet eldre over 67 mer enn fordobles, herunder at antallet personer over 80 år nærmest tredobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke betydelig i en aldrende befolkning.

Tromsø utgjør på mange områder et kraftsentrum for sine omliggende kommuner, både i kraft av sin størrelse, sine ressurser innen helse, og nærheten til UNN HF og Universitetet i Tromsø. Det er likevel klare tegn på at Tromsø kommune har interne samordningsutfordringer i så stor grad, at kapasiteten til å innlemme flere kommuner i en større enhet kan lide under dette.

Når det gjelder omsorgstjenester har Tromsø over lang tid hatt formidable utfordringer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN. De hadde 6299 liggedøgn i 2015, og per juli 2016 var tallet 4346. Dette er en utfordring som påvirker hele regionen, og rammer både akuttberedskap og planlagte aktiviteter i UNN. Kommunen mangler kapasitet på de fleste områder i omsorgstrappen, og sliter med å gi et tilpasset og differensiert tilbud, samt å drive tilstrekkelig tjenesteutvikling. Det har vært en stor økning av yngre brukere med store omsorgsbehov. Kommunen har omorganisert sine tjenester som et ledd i å få kontroll over sektoren, og har opprettet fire etater under Pleie- og omsorgstjenestene med hver sin leder.

Når det gjelder kompetanse i tjenestene, ser det ut til at det har vært en nedgang i andel årsverk med relevant fagutdanning. Tromsø ligger klart under det som er snittet i Troms og i landet for øvrig her, og har en andel av ufaglærte i tjenestene på 36 %. Det er rimelig å anta at dette øker faren for svikt i tjenestene. Tromsø står foran store utfordringer når det gjelder rekruttering, kompetanseutvikling, samt å beholde personell med helsefaglig utdanning. Kommunen ligger på 213. plass når det gjelder eldreomsorg i Kommunebarometeret. Kommunen har oppnådd flere av målene i Demensplan 2015.

Når det gjelder helsetjenester er Tromsø vertskap for Karlsøy, og har etablert 4 KAD- senger tilknyttet Seminaret, under påvente av at nytt helsehus skal bli ferdig. Byens legevakt er vertskap for vaktsentral, som betjener flere omliggende kommuner. Tromsø kommune har hatt sterk samfunnsmedisinsk kompetanse og tilstrekkelig fastlegekapasitet, men de siste årene har det vært økende rekrutteringsproblemer og ustabilitet i stillingene. Når det gjelder helsetjenester kommer kommunen på god 59. plass i Kommunebarometeret.

Tromsø bør kunne være rimelig selvforsynt med spesialisert personell, og dermed ha mulighet for å danne de nødvendige team og tverrfaglige konstellasjoner som er nødvendig for å kunne møte et komplekst og sammensatt utfordringsbilde. Kommunen vurderes å ha betydelig ressursunderskudd til døgnbemannede botilbud for mennesker med alvorlig rusavhengighet og psykiske lidelser, og det er et stort og udekket behov for tilfredsstillende aktivitets-/dagtilbud til målgruppen. Kommunen har utfordringer knyttet til koordinering og samordning av tjenester innen egen organisasjon, overfor spesialisthelsetjenesten og frivillig sektor.

Når det gjelder kommunens rolle som myndighetsutøver på helseområdet har Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 45 klagesaker og vurdert 46 bestemmelser hvorav 34 er stadfestet. Det fattes vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 tvang og makt og pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A. Fylkesmannen vurderer det slik at Tromsø kommunes vedtak har gjennomgående god kvalitet.

På barnehageområdet har kommunen i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med omtrent 300 barn fram mot 2030 og deretter en liten nedgang fram mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Tromsø kommune er en viktig foregangskommune og pådriver for kompetanseutvikling i fylket. Kommunen har 41 kommunale og 53 private barnehager, så det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Siden sektoren skal vokse i tiden fram mot 2040, er det viktig at kommunen sikrer at dagens robuste barnehagemyndighet fortsatt utvikles slik at ansvaret for å påse regelverketterlevelse og kvalitativt gode barnehager ivaretas.

Da kommunen har en samisk befolkning er det også viktig at det fortsatt legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud.

Avdelingsdirektør for utdanning er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av flere barnehagefaglige rådgivere. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Dagens organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Barneverntjenesten i Tromsø har totalt 83,5 fagstillinger fra siste halvår 2016, hvorav 4 er stillinger tilført via statlige satsingsmidler. Tjenesten har tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til en effektiv tjenesteproduksjon. Tjenesten har siste året slitt med å overholde lovkrav og har levert varierende kvalitet i tjenestene. Fylkesmannen vurderer likevel at tjenesten har forutsetninger for å rekruttere og opprettholde tilstrekkelig kompetanse til å levere gode tjenester.

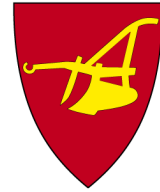
Når det gjelder skole har kommunen egen PP-tjeneste. Gjennom flere tilsyn har Fylkesmannen avdekket at kommunen har ulovlige ventelister og for lang saksbehandlingstid når det gjelder sakkyndig vurdering. Per i dag er lovbruddet ikke rettet opp. Kommunen ligger rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god, og den har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker noe mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen ligger på gjennomsnittet for grunnskolepoeng, jf. Skoleporten.no. Fylkesmannen mener at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Fylkesmannen mener kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både på skole- og skoleeiernivå.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Tromsø kommune oppfyller kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har i dag utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, men ut fra sin størrelse har kommunen gode forutsetninger for å nå dette målet fremover i tid. Tromsø kommune leverer på de fleste sektorer gode og likeverdige tjenester i tråd med lovfastsatte krav til innbyggerne.

Fylkesmannen har i vår tilrådning konkludert med at Karlsøy bør bli en del av en større kommune. Fylkesmannen tilrår at Tromsø sammen med Karlsøy tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positivt kommunestyrevedtak fra Karlsøy kommune.

## 3.2.2 Balsfjord kommune



### Prosess og vedtak

PWC har utredet 1 alternativ til kommunesammenslåing i Balsfjord, «*Utredning av storkommunealternativet*», bestående av kommunene Karlsøy, Tromsø, Storfjord, Lyngen og Balsfjord.

Balsfjord kommune har tidlig i prosessen tatt standpunkt om å bestå som egen kommune. Spørsmålet om innbyggermedvirkning gjennom opinionsmåling/folkeavstemning har vært vurdert i prosessen. Men siden det ikke har foreligget klare alternativer som befolkningen kunne bli bedt om å ta stilling til, har dette ikke vært aktuelt.

Balsfjord kommune har ikke inngått noen intensjonsavtaler med andre kommuner om sammenslåing.

Balsfjord kommunestyre har vedtatt følgende: «*Balsfjord kommunestyre har gjennom en lang prosess vurdert kommunens fremtid i kommunestrukturspørsmålet. Det konkluderes med at å fortsette som egen kommune har overvekt av fordeler for kommunes befolkning. Balsfjord kommune skal derfor ikke slås sammen med andre kommuner.*»

### Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Kommunen har utredet et eget 0-alternativ. I 0-alternativet «*Balsfjord kommune, som egen kommune inn i fremtida*» fremkommer følgende:

SSBs prognoser viser fortsatt befolkningsvekst mot 2040 i Balsfjord, men en analyse i storkommuneutredningen, gir et annet bilde. Uavhengig av hvilken prognose som «slår til» er det forutsigelig at den andelen av befolkningen som er 67 år eller eldre, øker mest i de kommende 20-25 årene. Den positive næringsutviklingstrenden kommunen har opplevd de siste årene kan bli svakere eller snu dersom ikke kommunen evner å arbeide aktivt med næringsutvikling og tilrettelegging innen Balsfjord kommunes territorium.

I utgangspunktet er kommunens økonomi i dag meget stram, med små reserver og nokså stor gjeld. Sannsynligheten for at Balsfjord kommune vil tape på nytt inntektssystem er større enn at vi skal tjene på endringene. I forhold til økonomi og fremtidige befolkningsendringer vurderer vi det som rimelig å anta at endringer i hovedsak vil fanges opp i fremtidige inntektssystem. I forhold til demografiske endringer vil nok de største utfordringene ligge i om kommunen selv klarer å vri ressursinnsatsen i tråd med endringer i befolknings sammensetning, og om man klarer å rekruttere riktig arbeidskraft. Den økonomiske analysen gir ikke et entydig grunnlag for å vurdere hva som er det beste alternativet for Balsfjord, på grunn av uforutsigbarhet for 0-alternativet og den ukjente faktoren om på hvilke områder storkommunen vil effektivisere og ta ut stordriftsfordelene.

Likevel vurderes «*Storkommunealternativet*» å ha overvekt av fordeler vedrørende fremtidig økonomiske vilkår.

Analyser og vurderinger viser at Balsfjord kommune i fremtiden antas å ha noe svakere evne til å takle kapasitetsutfordringer i tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse enn en storkommune. Det samme gjelder kommunens forventede kompetanseutfordringer. Generelt er resonnementet at større fagmiljø har mindre rekrutteringsutfordringer enn små. I forhold til rekruttering antas det å være en fordel med et større samlet fagmiljø. Når det gjelder fremtidige distanse- og effektivitetsutfordringer for tjenester som forutsettes opprettholdt med dagens lokasjoner, vurderes begge alternativene å samlet ha tilnærmet like utfordringsbilder. Stordriftsfordeler for en samlet kommuneadministrasjon erkjennes også. Samlet vurdering av befolkningens tilbud på kommunale tjenester og kommunens myndighetsutøvelse blir dermed at «*Storkommunealternativet*» har noe overvekt av fordeler i forhold til 0-alternativet.

Samlet vurderes arbeidsområdet «samfunnsutvikling» for Balsfjord kommunes territorium isolert sett, å være tilnærmet nøytralt med hensyn til fordeler og ulemper i de to alternativene. En storkommune vurderes imidlertid å ha større påvirkningskraft og klart flere ressurser å sette inn. Derfor vurderes «*Storkommunealternativet*» å ha overvekt av fordeler hva gjelder aktivt arbeid på samfunnsutviklingsområdet.

Gjennomgangen over viser at «*Storkommunealternativet*» vurderes å ha noe overvekt av fordeler hva gjelder kommuneøkonomi, kommunal tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse og kommunens samfunnsutviklingsrolle. Når det gjelder lokaldemokratiet vurderes imidlertid 0-alternativet å ha klar overvekt av fordeler.

Faglig vurdert anses også den fremtidige lokaldemokratiske handlefriheten, for en forholdsvis liten kommune (i folketall) som Balsfjord kommune, å være relativt begrenset, særlig av økonomiske årsaker. Dette er imidlertid mer et tema for politisk vurdering enn for administrasjonen.

Dersom det vektlegges hvilket alternativ som på lengre sikt best vil kunne dekke befolkningens tjenestebehov, må etter vår mening «*Storkommunealternativet*» anbefales.

Dersom nærdemokratiet, med dets begrensinger og svakheter, vektlegges må det anbefales at Balsfjord kommune fortsetter som egen kommune.

Økt interkommunalt samarbeid kan være et alternativt tiltak i 0-alternativet, men det er ikke et uproblematisk alternativ. Flere kommuner har ved nedstyringsbehov erfart at de interkommunale samarbeidene nærmest må holdes utenfor nedstyringsprosessen. Én kommune kan ikke bare uten videre redusere sitt bidrag til samarbeidet. En nedstyring kan bli en lang og tungrodd prosess, og er avhengig av at alle deltakere blir ening om reduksjonen.

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena

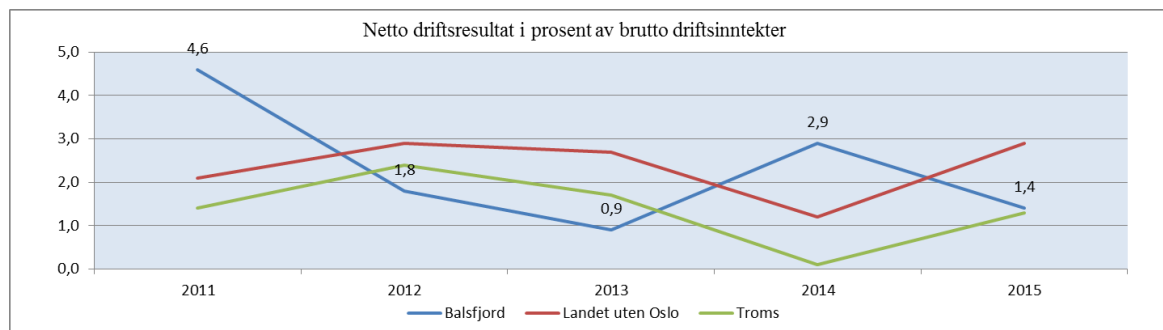
Balsfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 2011, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester og kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler helhetlig overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Balsfjord har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

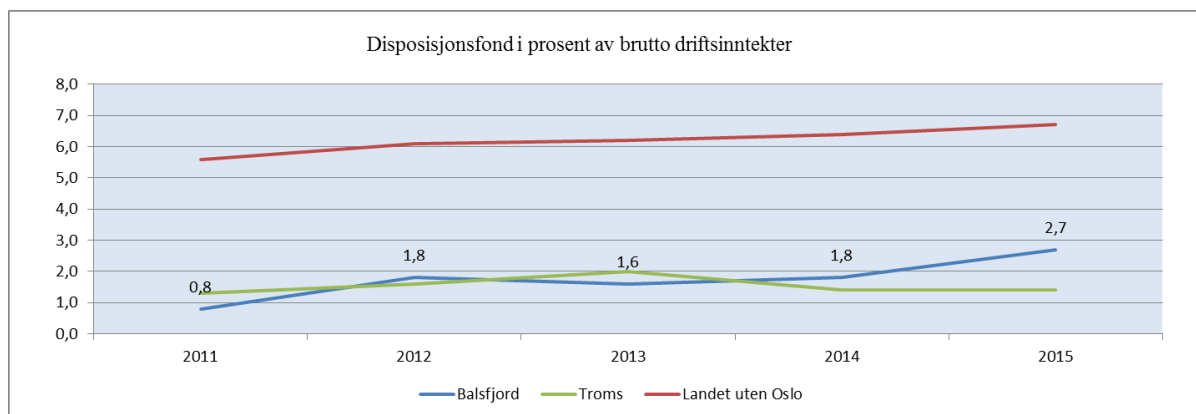
Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Balsfjord har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser, men er sårbar og lite robust organisering innenfor samfunnssikkerhet.

### Økonomisk og demografisk analyse

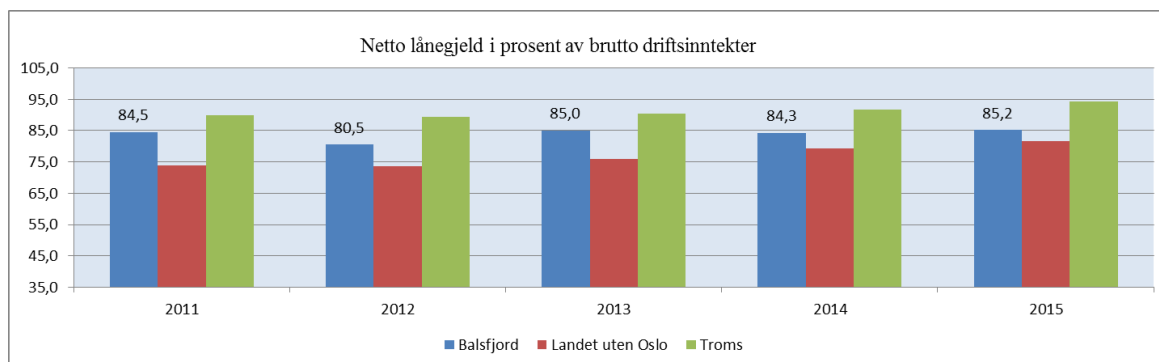


Balsfjord kommune har de siste fem år hatt gode resultater. I gjennomsnitt er netto driftsresultat 2,4 % av brutto driftsinntekter. Pr. 2015 ble netto driftsresultat 1,4 %. Fylkesmannen ser med bekymring på kommunens økonomiplan 2016-2019 hvor det er kun er

planlagt med netto driftsresultater på mellom 0,3 % og 0,5 %. Dette er for lave resultater og viser at kommunen sliter med å finne rom i budsjettplanen. Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Pr. 2015 utgjorde kommunens disposisjonsfond 2,7 % av brutto driftsinntekter, som utgjør 12,9 mill. kr. Dette er rimelig bra i Troms-målestokk, men godt under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Vi ser i økonomiplan 2016-2019 at det legges opp til svak styrking av fondet. Ytterligere styrking av disposisjonsfondet er noe som kommunen bør prioritere for å skaffe seg økt handlingsrom og gjøre økonomien mindre sårbar for uventede forhold.



Lånegjelden har vært stabilt høy de siste årene, og netto lånegjeld er pr. 2015 på 85,2 % av brutto driftsinntekter, ca. 4 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Det planlegges med ytterligere økning i lånegjelden i økonomiplanen, og kommunen vil derfor bli mer sårbar overfor renteøkninger i fremtiden. Kommunen bør være påpasselig med å holde gjeldsnivået på et forsvarlig nivå, også når en tar hensyn til økt rente.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Balsfjord kommune har en reiseavstand på 22,6 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017 (Balsfjord kommer faktisk ut i pluss med kr. 681 000

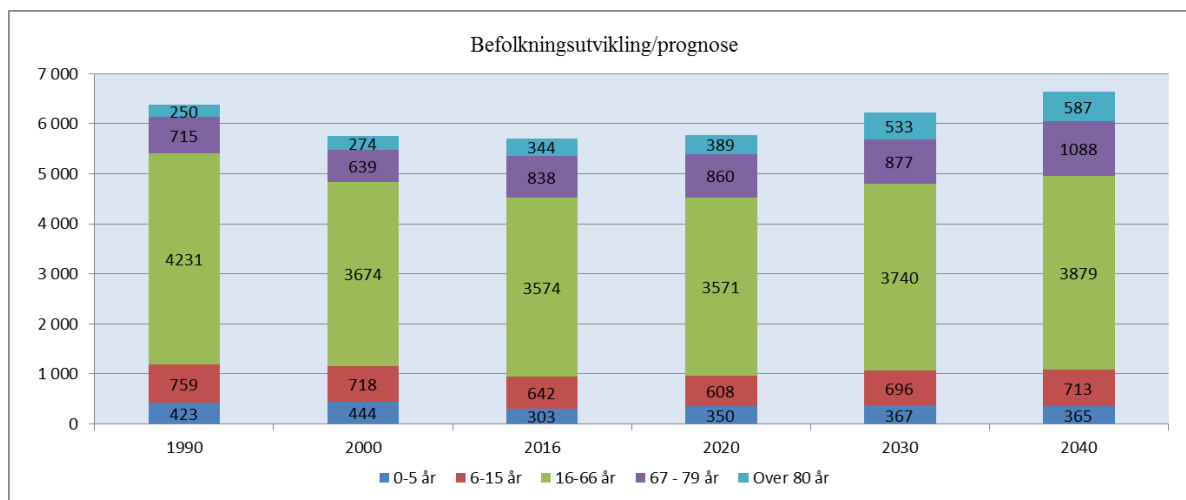
pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. -1 035 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 86 000.

Kostnadsnøkkelen skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Balsfjord kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Balsfjord vurderes av Fylkesmannen som akseptabel, men med noe begrenset handlingsrom. Til tross for at Balsfjord får en reduksjon i inntekter som følge av nytt inntektssystem, kan ikke Fylkesmannen se at det er forhold med kommuneøkonomien som tilsier at kommunen ikke skal ha forutsetninger for å tilby sine innbyggere fortsatt gode velferdstjenester. Utgiftene vokste mer enn inntektene i 2015, så kommunen bør ha fokus på konkrete driftstiltak for å sikre en bærekraftig økonomi på lang sikt. Dette krever imidlertid at kommunen har fokus på å styrke driftsbalansen og å sette av midler til fond slik at kommunen kan skaffe seg økt handlingsrom og en mer robust økonomi.



Folketallet i Balsfjord har økt med 3,3 % de siste fem år. I henhold til SSBs prognoser er det estimert at folketallet vil øke med ytterligere 16,3 % i perioden 2016-2040. Til sammenligning er veksten på landsbasis estimert til 21,4 % i samme periode. Andelen eldre over 80 år øker med 70,6 % (243 personer) i perioden, mens andelen mellom 67–79 (250 personer) øker med 29,8 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,3 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Balsfjord kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.



I analyse av befolkningsutviklingen i en kommune som Balsfjord med utstrakt spredt bosetting er det også viktig å se på hvordan utviklingen har vært i de ulike delene av kommunen. Vi ser at det har vært nedgang i folketall i Malangen, vestre Balsfjord og østre Balsfjord i perioden 2000-2014, mens det har vært stor økning i folketallet på Storsteinnes og i Nordkjosbotn. Dette viser at folk har en tendens til å flytte til tettstedene, også når de flytter internt i kommunen. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, er Balsfjord og Storfjord definert som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I henhold til Balsfjord kommunes utredning «*Balsfjord som egen kommune i fremtida*» pendler i underkant av 1/3 av de sysselsatte i Balsfjord til andre kommuner. 396 personer pendler til Tromsø, 117 personer pendler til Målselv og 42 personer pendler til Storfjord. I henhold til PWCs «*Utredning av storkommunealternativet*» pendler 148 personer fra Tromsø til Balsfjord og 93 personer pendler fra Storfjord til Balsfjord.

I følge kommunes egen utredning «*Balsfjord som egen kommune i fremtida*» deltar Balsfjord kommune i 14 ulike interkommunale samarbeid, hvor noen er interkommunale selskap (IKS), noen er såkalt § 27 samarbeid (ledes av eget styre), mens andre er vertskommunesamarbeid. Blant annet samarbeider Balsfjord om PP- tjenesten med Storfjord, Lyngen og Troms Fylkeskommune. Balsfjord er medeier i Senja Avfall IKS. Kommunen samarbeider i Regionrådet for Balsfjord, Karlsøy og Tromsø kommune. Balsfjord kjøper arkivtjeneste fra «IKAT», det interkommunale selskapet som kommunen er medeier i. Kommunen har interkommunalt samarbeid om legevaktsentral (telefon) hvor Tromsø er vertskommune og Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord deltar. Kommunen har interkommunalt landbrukskontor, hvor Balsfjord er vertskommune, dette ble opprettet sammen med Tromsø senhøsten 2014. Senere har Karlsøy og Storfjord sluttet seg til samarbeidet.

På Kommunebarometeret for 2016 er Balsfjord kommune totalt rangert på plass nr. 403 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er utarbeidet et avgrenset faktagrunnlag om helsetilstanden i befolkningen 2015, men denne er ikke lagt til grunn for overordnet kommunal planlegging. Det er nødvendig med god planlegging for å få til en målrettet innsats innen områdene helse, omsorg og folkehelse. Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke sterkt, og antallet personer over 80 år vil øke mest. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder omsorgstjenester har Balsfjord en ikke ubetydelig utfordring med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter. De hadde 42 liggedøgn i 2015, og per juli 2016 hadde tallet steget til 80. Kommunen er i ferd med å bygge omsorgsboliger for en bedre dimensjonering av sin omsorgstrapp. Dimensjonering av hjemmebaserte tjenester bør økes i takt med at kommunen ønsker å innrette tjenestene mer i den retning. Det er lavere andel av de ansatte i

tjenestene som har relevant helsefaglig utdanning, og også en lavere andel som har relevant utdanning på høyskolenivå, enn det som er snittet i Troms og landet forøvrig. Balsfjord ligger helt nede på 404. plass når det gjelder eldreomsorg på Kommunebarometeret. Kommunen står foran utfordringer fremover når det gjelder rekruttering av personell, kompetanseutvikling samt utvikling og dimensjonering av tjenestene. Balsfjord har oppnådd flere mål i Demensplan 2015.

Når det kommer til helsetjenester samarbeider Balsfjord med Storfjord om legevakt og KAD, og inngår i vakttelefonsamarbeid med Tromsø kommune. Legevaksordningen kan vise seg sårbar med hensyn til å oppfylle akuttmedisinforskriftens krav om kompetanse. Kommunen har god og stabil dekning av fastleger, med kort ventetid for time. Kommunen har greid å rekruttere sentral kompetanse som helsesøster, jordmor, personell med kompetanse innen rus/psykisk helse, fysioterapeuter og ergoterapeut. Det burde dermed være mulig å ivareta den tverrfagligheten som er nødvendig for å møte komplekse utfordringsbilder, både når det gjelder forebygging og rehabilitering. Kommunen jobber godt med sine rus- og psykiatrispasienter, og samhandler med spesialisthelsetjenesten om disse. Når det gjelder helsetjenester ligger kommunen på 80. plass i Kommunebarometeret, noe som må kunne betegnes som bra, spesielt sett i lys av den dårlige rangeringen på eldreomsorg.

Når det gjelder kommunens rolle som myndighetsutøver inne helsesektoren har Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 7 klagesaker og vurdert 7 bestemmelser hvorav 7 er stadfestet. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenstelovens kapittel 9. Fylkesmannen vurderer det slik at Balsfjord kommunes vedtak har gjennomgående god kvalitet.

Når det kommer til barnehage har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med omtrent 50 barn fram mot 2020 og en ytterligere økning fram mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode barnehagetjenester per i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving per i dag i interkommunalt samarbeid med kommunene Tromsø og Karlsøy. Den private barnehagen er inkludert i kommunens arbeid med kompetanseheving. Kommunen har 8 kommunale og 1 privat barnehage, slik at det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av skole- og barnehagefaglig rådgiver. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er, etter Fylkesmannens mening, egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Barneverntjenesten i Balsfjord består fra siste halvår 2016 av 6 fagstillinger, hvorav 3 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om at det manglet tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak og at det er utfordringer knyttet til å få gjennomført lovpålagte tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Kvalitets- og strukturen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester.

Fylkesmannen vurderer at Balsfjord med sine 6 stillinger i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet til effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen vil fortsatt være sårbar når det gjelder å opprettholde og utvikle relevant kompetanse. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer til å ivareta krav til tilstrekkelig distanse.

På skoleområdet har Balsfjord et interkommunalt samarbeid med Storfjord og Lyngen om PP-tjeneste. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø, jf. Skoleporten.no. Det er færre enn gjennomsnittet i Troms som gjennomfører videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen har hatt utfordringer når det gjelder læringsutbytte, og deltar nå i Utdanningsdirektoratet sin satsing med Veilederkorps. Det har vært stor variasjon i skoleprestasjonene, jf. Skoleporten.no. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunen har ikke problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleeivnivå. Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder kapasitet med hensyn til skoleområdet i kommuneadministrasjonen.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven og miljølovgivningen. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## Fylkesmannens anbefaling

Balsfjord kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har i dag en stram økonomi, men god økonomisk kontroll. Kommunen vil få utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Balsfjord kommune leverer i dag i hovedsak gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav innenfor de fleste sektorer. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen har vanskelig for å se at Balsfjord kommune fremover i tid vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål ved å stå alene. Fylkesmannen mener at Balsfjord kommune bør inngå i en større kommune sammen med kommunene Storfjord og Lyngen eller Tromsø og Karlsøy fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### 3.2.3 Karlsøy kommune



#### Prosess og vedtak

PWC har utredet et alternativ til kommunesammenslåing i Karlsøy, «Utredning av storkommunealternativet», bestående av kommunene Karlsøy, Tromsø, Lyngen, Storfjord og Balsfjord.

Karlsøy kommune har avholdt til sammen 6 folkemøter med god oppslutning blant innbyggerne. I folkeavstemning 29. mai sa 81,9 % nei til kommunesammenslåing. Valgdeltakelsen var på 46,3 %.

Karlsøy kommune har inngått en intensjonsavtale med Tromsø, Lyngen og Storfjord om å slå seg sammen til en ny, felles kommune fra 1.1.2020. For å ivareta nærdemokratiet i den nye kommunen skal det etableres kommunedelsutvalg for henholdsvis Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Administrasjonssenter for Tromsø kommune er Tromsø.

Karlsøy kommunestyre har vedtatt følgende:

*«1. Karlsøy kommunestyre sier nei til kommunesammenslåing. Karlsøy kommune skal bestå som egen kommune etter 1.1.2020.*

*3. Forslag til intensjonsavtale mellom Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø kommune godkjennes ikke.»*

## **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Karlsøy kommune har utredet 0-alternativet «*Karlsøy som egen kommune i fremtida*» hvor det pekes på følgende utfordringer for kommunen med å bestå som egen kommune i fremtiden:

Ut fra befolkningsprognosen er det klart påregnelig at Karlsøy i årene framover vil få en nedgang i rammetilskuddet, og dette vil få betydning for tjenestetilbudet. I tillegg vil det på grunn av flere eldre og færre unge bli nødvendig å omfordele mellom tjenestene framover. Av erfaring vet vi at det er vanskelig å klare vesentlige kutt uten strukturendringer, det vil si å slutte helt med noen tjenester eller tilby tjenester på færre steder.

En vesentlig økning i aldersgruppen over 67 år vil stille økte krav til omsorgstjenesten, og det forventes ikke at Karlsøy kommune vil kunne løse disse utfordringene innenfor den kapasiteten vi har i dag. I samme periode viser prognosene at kommunen får en markant reduksjon i aldersgruppen under 16 år. Det betyr mindre etterspørsel etter barnehageplasser og skolene vil oppleve at elevtallet stadig blir redusert

Karlsøy kommune har i dag utfordringer på tjenestesiden som krever en større kommune for at tjenestene skal ytes med riktig kvalitet og ressurseffektivitet, for eksempel: samfunnssikkerhet og beredskap, yngre brukere med behov for institusjonslignende tilbud, rus/psykiatri, rehabiliteringstilbud, legevakt, spesialkompetanse innen medisinsk behandling, myndighetsoppgaver i henhold til barnehageloven og opplæringsloven med mer.

Tjenester som samlet sett kan ha en overvekt av fordeler ved større kommer er, for eksempel: administrasjon og virksomhetsstyring, helsesøstertjeneste, legetjeneste til sykehjem og barnevern med mer.

Noen tjenester kan drives like bra i fremtiden som egen kommune, for eksempel: sykehjem og hjemmesykepleie, fastlegetjeneste, renovasjon, drift og bygg og anlegg, barnehage plass til alle med mer.

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 2011, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

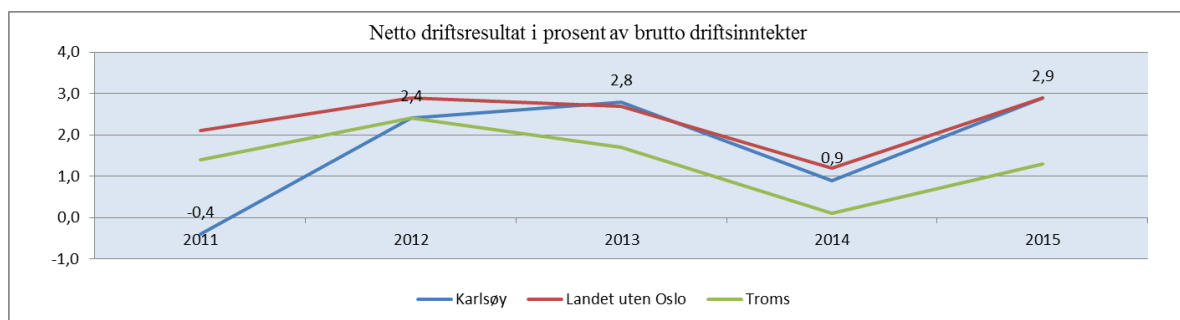
Kommunen har en relativt ny arealdel og løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler helhetlig overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og

bygningssloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettssikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

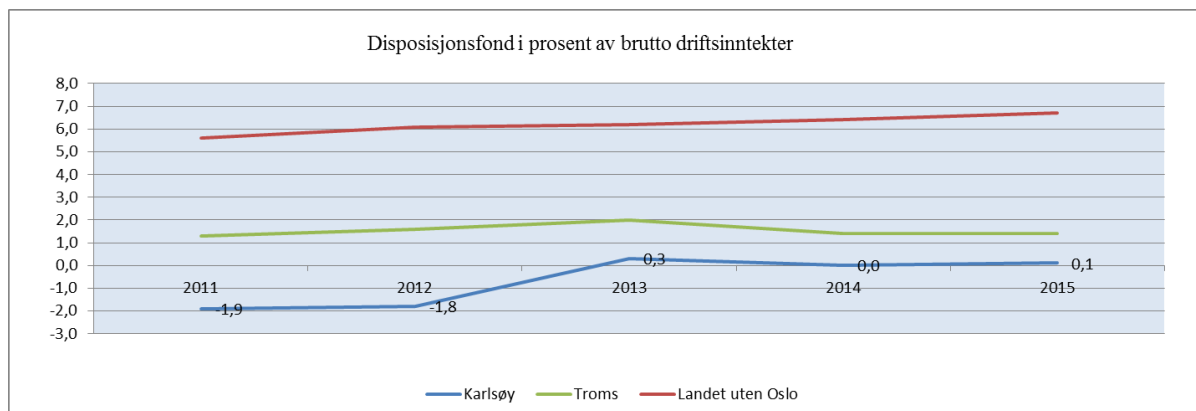
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

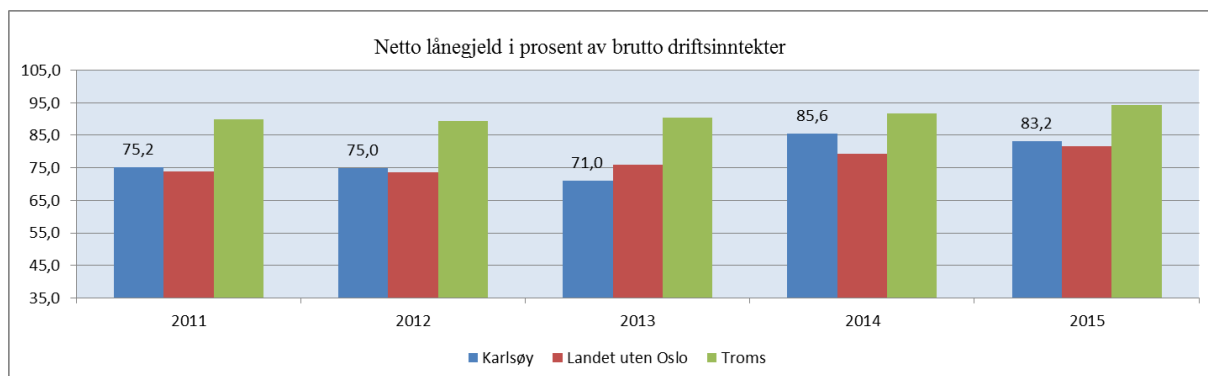
## Økonomisk og demografisk analyse



Kommunen har alt i alt hatt relativt gode resultater de siste fem år. For 2011-2015 sett under ett er netto driftsresultat på 1,8 %. Karlsøy kommunes netto driftsresultat ble i 2015 på 2,9 % av brutto driftsinntekter. Selv om resultatene har vært relativt gode de siste år, ser Fylkesmannen med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 kun har planlagt med netto driftsresultater på mellom -0,8 % og 2,1 %. I gjennomsnitt (0,3 %) er dette for svake resultater og viser at kommunen sliter med å finne rom i budsjettet. Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunen har i praksis ingen økonomiske reserver/disposisjonsfond, og er med dette svært sårbar overfor uforutsette utgifter, renteøkninger eller uventet svikt i inntektene. I økonomiplanen 2016-2019 har kommunen planlagt med noe avsetning til disposisjonsfond i 2017 og 2018, men i 2019 reduseres disposisjonsfondet til 0.



Lånegjelden er på et høyt nivå, 83,2 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. I henhold til økonomiplanen er det planlagt med ytterligere økning i lånegjelden fremover.

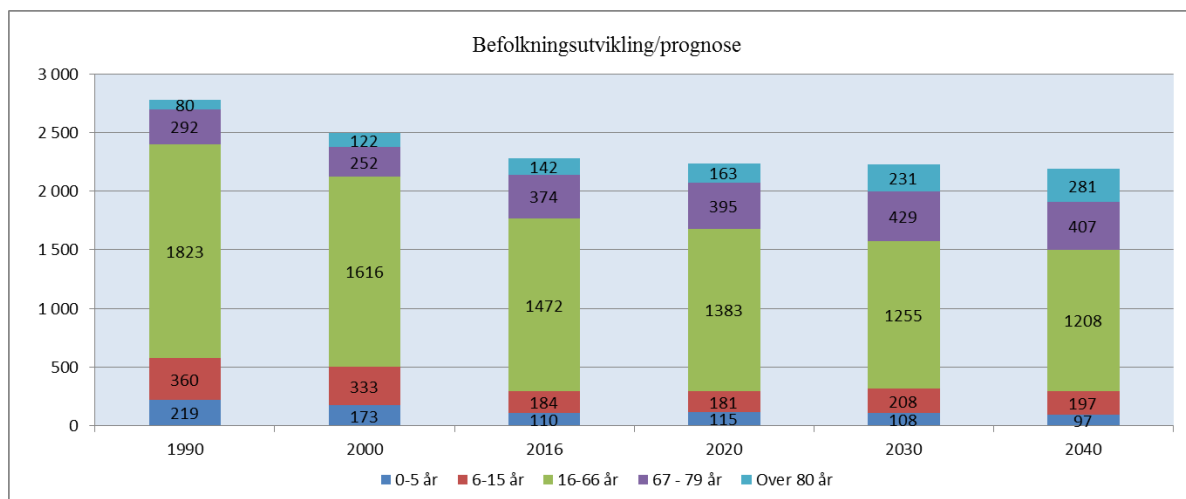
Kommunen har innført eiendomsskatt med 7 promille på verker/bruk og næring og 6,5 promille på boliger. Eiendomsskatten utgjorde 6,2 % av brutto driftsinntekter i 2015.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Karlsøy kommune har en reiseavtsand på 63,3 km og er således definert som å ha ufrivillige smådriftsulemper og får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulempene. (Karlsøy kommer faktisk ut i pluss med kr. 556 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. - 552 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 34 000.

Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Karlsøy kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



Det har vært en befolkningsreduksjon i Karlsøy de siste 5 år på ca. 3 %. I perioden 2016 til 2040 har SSB estimert en befolkningsnedgang på 4 %. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 21,4 % mot 2040.

I perioden 2016-2040 vil antall eldre over 80 år i Karlsøy øke med 97 %, dette utgjør 139 personer, samtidig øker også antall personer mellom 67-79 med 8,8 % og antall barn i alderen 6-15 år med 7 %. Reduksjonen kommer i aldersgruppen 16-66 år med ca. 22 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 1,8 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Karlsøy kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og aldersammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i aldersammensetning, med en stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

I henhold til bosettingstall fra SSB ser en at det er en stor reduksjon av innbyggere i Vanna (-16 %) i perioden 2000 til 2014. Samtidig er det en tilflytting til Hansnes (39,9 %). Vi ser trenden av en intern sentralisering i kommunen. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Fylkesmannen mener kommunens økonomiske situasjon fremstår som krevende. Det er planlagt med lave resultater i årene fremover og det er heller ikke planlagt en varig oppbygging av midler på disposisjonsfond. Utviklingen i folketall og aldersammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Kommuner som har nedgang i folketallet vil få redusert rammetilskudd. Kommunen må omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge av redusert folketall. Det vil kunne bli vanskelig å rekruttere fagpersonell til å drive tjenestene i kommunen når vi ser hvor stor nedgang i folketallet det er blant de yrkesaktive i alderen 16-67 år.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, er Karlsøy og Tromsø definert som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I henhold til PWCs «Utredning av storkommunealternativet» pendler



en vesentlig del (26 %) av de yrkesaktive ut av kommunen i hovedsak til Tromsø, samtidig har kommunen en arbeidsinnpendling på i overkant av 3,5 %.

Karlsøy har et omfattende interkommunalt samarbeid, flere av disse er kjøp av tjenester. I hovedsak er det andre kommuner som er vertskommuner, særlig Tromsø kommune.

På kommunebarometeret for 2016 er Karlsøy kommune rangert på plass nr. 351 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er ikke utarbeidet oversikt over helsetilstanden i befolkningen slik folkehelseloven krever, og kommunen har dermed et mangelfullt grunnlag for overordnet kommunal planlegging. Områdene helse, omsorg og folkehelse vil lide under dette, da det kreves god og målrettet planlegging her.

Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke sterkt, herunder vil antallet personer over 80 år fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning, og Karlsøy vil ikke kunne løse utfordringene knyttet til dette med dagens kapasitet. Kommunen sliter i dag med å gi forsvarlige tjenester både når det gjelder kapasitet og kompetanse innen rus/psykiatri, rehabilitering og for yngre brukere med store omsorgsbehov. Helse- og omsorgstjenestene har for små og sårbare fagmiljø og vil ha store problemer med å skaffe seg den spesialiserte og tverrfaglige kompetanse som er nødvendig for å møte behovet i tjenestene.

Sykehjem og hjemmetjenester driftes på «tradisjonelt» vis, men har lav kapasitet på korttidsplasser og rehabilitering. Kommunen hadde 62 liggedøgn av utskrivningsklare pasienter i UNN i 2015, og per juli 2016 var tallet 44. Det er en mye lavere andel av de ansatte som har relevant utdanning i brukerrettede pleie- og omsorgstjenester enn det som er snittet i Troms og landet for øvrig, og det er også en mye lavere andel som har relevant utdanning på høyskolenivå. Det er høy gjennomsnittsalder blant de ansatte, som medfører betydelig aldersavgang innen få år. Kommunen står foran så store utfordringer framover når det gjelder rekruttering av personell, kompetanseutvikling, samt utvikling og dimensjonering av tjenestene, at den neppe vil klare dette alene. Når det gjelder eldreomsorg er Karlsøy plassert på 124. plass på Kommunebarometeret. Karlsøy har delvis oppnådd målene i demensplan 2015.

Når det kommer til helsetjenester har kommunen egen fastlegetjeneste med legevakt, og inngår i samarbeid med Tromsø om vaktentral og KAD. Kommunen har begrensede ressurser innen samfunnsmedisin, og det er et stort forbedringspotensial når det kommer til videreutvikling av kommunens forebyggende og helsefremmende arbeid. Kommunen har ikke kartlagt ungdomshelse og trivsel med Ungdata, og har dermed et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Kommunen har, ved å stå alene, en utfordring med å etablere robuste fagmiljø, for eksempel primærhelseteam, som har den tverrfaglige sammensetningen

som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Karlsøy ligger på 161. plass på helsetjenester på Kommunebarometeret.

Når det kommer til kommunens rolle som myndighetsutøver på området helse har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 ikke mottatt klagesaker fra kommunen. Kommunen har ingen vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

Når det gjelder barnehage har kommunen i dag tilstrekkelig kapasitet for å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er stabilt fram mot 2030, og deretter bli det en liten nedgang fram mot 2040.

Fylkesmannen vurderer at barnehagesektoren i kommunen er sårbar i forhold til kompetanse og kapasitet når det gjelder å rekruttere fremtidige barnehagelærere. Det er viktig at kommunen får på plass personell som oppfyller lovens utdanningskrav. Kommunen samarbeider med Tromsø og Balsfjord om kompetansetiltak.

Kommunen har 4 kommunale barnehager (ingen private), som ligger geografisk spredt, og valgfrihet vurderes begrenset. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mindre penger per barn i barnehage enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunen har oppvekstsjef som ivaretar barnehagemyndigheten etter barnehageloven. Fylkesmannen oppfatter videre at en av styrerne i kommunen er den som utøver de fleste myndighetsoppgavene i praksis. Fylkesmannen viser til kommunens egne vurderinger av at myndighetsoppgavene, som godkjenninger, tilsyn, dispensasjonssøknader/saksbehandling av dispensasjonssøknader og å treffe enkeltvedtak generelt, er krevende for kommunen. Fylkesmannen forrige tilsyn (2014) avdekket også at kommunen har utfordringer med utøvelse av myndighetsoppgavene. Fylkesmannen vurderer at det er usikkert om dagens organisering er egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Barneverntjenesten i Karlsøy består av 3 fagstillinger, hvorav en av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om at tjenestene leveres i henhold til lovkrav. Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester. Fylkesmannen vurderer at Karlsøy med sine 3 stillinger ikke har tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde og utvikle relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen viser også selv til kommende utfordringer med hensyn til å opprettholde en robust barneverntjeneste.

Når det gjelder skole har frafallsprosenten i videregående skole vært noe høyere enn gjennomsnittet i Troms, men utviklingen har vært positiv de siste årene. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen ligger rundt gjennomsnittet i skoleprestasjoner og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen har 2 offentlige skoler og 1 privatskole. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mer penger pr. grunnskoleelev enn

sammenlignbare kommuner. Kommunen kjøper PP-tjeneste av Tromsø kommune. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet.

Fylkesmannen mener at kommunen har hatt problemer med å beholde stabil kompetanse på skoleeiernivå. Fylkesmannens erfaring er at kommunen har brukt uforholdsmessig lang tid på å rette lovbrudd avdekket i tilsyn.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Karlsøy kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen oppfyller heller ikke målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Karlsøy kommune har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen kan heller ikke se at Karlsøy, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid.

Fylkesmannen tilrår at Karlsøy kommune tar opp prosessen med Tromsø kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positivt kommunestyrevedtak.

## 3.3 Midt-Troms

Midt-Tromsregionen består av kommunene Bardu, Målselv, Dyrøy, Sørreisa, Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken. Regionen dekker et stort geografisk område som kulturelt og identitetsmessig kan deles i «Innland» (Bardu og Målselv) og «Yttersida» (Berg, Torsken og delvis Lenvik). Det er stor forskjell på de 8 kommunene med hensyn til areal, nåværende innbyggertall og ikke minst forventet utvikling i folketall fram mot 2040. Mens det er anslått befolkningsnedgang i Senjakommunene Berg, Tranøy, Torsken og Dyrøy på mellom -3,8 % og -15,5 % er det anslått vekst i Bardu, Målselv, Lenvik og Sørreisa på mellom 12,8 % og 15,9 %. Regionen dekker 3 bo- og arbeidsmarkedsregioner: Lenvik (Sørreisa, Dyrøy, Tranøy og Lenvik), Målselv (Bardu og Målselv) og Torsken/Berg. Det er utstrakt pendling mellom kommunene i regionen.

### 3.3.1 Bardu kommune



#### Prosess og vedtak

Bardu kommune inngår i 4 ulike strukturalternativ i «*Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms*», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd.

- Alternativ 1: Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- Alternativ 5: Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv
- Alternativ 7: Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy
- Alternativ 8: Bardu og Målselv

Kun alternativ 8, Bardu og Målselv, var et alternativ som begge kommunene ønsket å gå videre med, og det ble senere inngått intensjonsavtale for dette alternativet.

Etter Telemarksforskningens oppfatning er alle kommunene i Midt-Troms (kanskje med unntak av Lenvik) samt Salangen og Lavangen, for små til å kunne levere tilstrekkelig gode tjenester til innbyggerne og næringslivet, og for å ivareta nye oppgaver og krav i et fremtidsperspektiv.

Telemarksforskning har på bakgrunn av det foreliggende materialet anbefalt en kombinasjon bestående av alternativ 3 (Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg, Lenvik) og 5 (Lavangen, Bardu, Salangen, Målselv), eller alternativ 1 (Midt-Troms-regionen). For Lavangen og Salangen mener de det er et høyst relevant alternativ også å orientere seg sørover (i en konstellasjon der også Gratangen inngår). Ett alternativ her, utover en «Ofoten-konstellasjon», mener de kan være en sammenslåing av Salangen, Lavangen og Gratangen. Dersom Lavangen og Salangen skulle inngå i en sammenslåing sørover, vil en sammenslåing av Bardu og Målselv framstå som aktuell.

I en samlet vurdering fra Telemarksforskning av de 9 ulike alternativene med hensyn til økonomi, tjenesteyting, samfunnsutvikling og lokaldemokrati får alternativet med Bardu og Målselv lavest poengscore. Dette alternativet er imidlertid, sammen med alternativet Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv, de eneste som får positiv vurdering i en spørreundersøkelse som Telemarksforskning gjennomførte for å innhente synspunkter fra politikere (kommunestyrene og varamedlemmer), administrativ ledelse og tillitsvalgte.

Bardu kommune har inngått følgende 3 intensjonsavtaler:

- Intensjonsavtale mellom Bardu og Målselv
- Intensjonsavtale mellom Bardu, Salangen og Dyrøy
- Intensjonsavtale mellom Bardu, Dyrøy, Målselv og Sørreisa (ikke stemt over)

Det ble gjennomført folkeavstemning 29. og 30. mai. Resultatet fra folkeavstemningen viser at 80,2 % stemt nei til kommunesammenslåing. Valgdeltakelsen var på 34,9 %.

Kommunen fattet følgende kommunestyrevedtak: *«Bardu består som egen kommune.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Telemarksforskning har utredet 0-alternativet for Bardu kommune *«Bardu og kommunereformen»*. Rapporten har følgende hovedkonklusjoner:

*«Samfunnsutvikling: Det er forventet folketallsvekst i Bardu frem mot 2040, men det forventes ikke at folketallet vil overstige 5 000 innbyggere. Det er noe utpendling fra kommunen, og det meste av pendlingen går mot Målselv. Kommunen er involvert samfunnsutviklingsarbeid, og har blant annet en egen næringsenhet i kommunen. Fagmiljøene innenfor overordnet planarbeid er til tider knapp. Næringsstrukturen i Bardu er noe variert, men vi har sett at en del av næringene som er større i Bardu er næringer som det har vært i nedgang på landsbasis.*

*Økonomi: Bardu kommune har i dag gode økonomiske rammebetingelser. Kommunen har blant annet ekstrainntekter fra konsesjonskraft. Våre beregninger viser at Bardu synes å drive effektivt på administrasjon i dag. Vi finner derimot et effektiviseringspotensial på tjenesteområdene dersom kommunens utgifter blir harmonisert med landsgjennomsnittet. I vurderingen av effekten av nytt inntektssystem har vi sett på den isolerte endringen av basistillegget og ny kostnadsnøkkel og regionalpolitiske tilskudd. Bardu synes generelt å bli skjermet for endringer i basiskriteriet, pga. relativt lange reiseavstander og dermed ufrivillige smådriftsulemper og det ser ut til at Bardu fortsatt vil motta Nord- Norgetilskuddet.*

*Tjenester: Indikatorene vi har lagt til grunn viser at jevnt over er Bardu kommune, på de store tjenesteområdene, relativt godt stilt på kapasitet og kompetanse. Innenfor de små/spesialiserte tjenester er det derimot en del sårbarhet. Respondentene i spørreundersøkelsen gir også uttrykk for at små og sårbare fagmiljø er en utfordring. Bardu har i dag en del interkommunalt samarbeid, både på små og store tjenesteområder. Respondentene er mer positive til å utvide et slikt samarbeid fremfor å slå seg sammen med andre kommuner.*

*Lokaldemokrati: Lokaldemokratiet i kommunen oppfattes som godt – det er flere partier å velge mellom og det er lagt til rette for at innbyggerne kan engasjere seg mellom valg. Valgdeltagelsen ved forrige valg var omtrent på landsnittet. I tillegg har kommunestyret flere representanter enn det loven krever. I spørreundersøkelsen er også en oppfatning av at lokaldemokratiet i kommunen fungerer godt. Videre er det en sterk lokal identitet knyttet til Bardu kommune.»*

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Bardu kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2012 og kommuneplanens arealdel er fra 1995.

Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester.

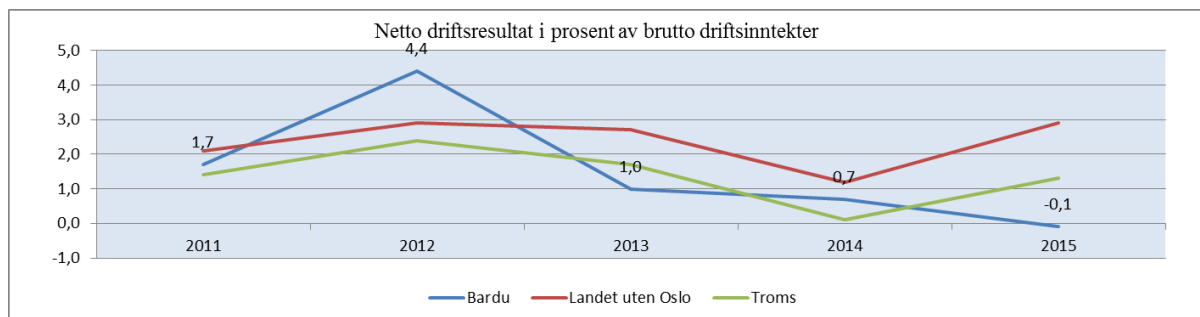
Kommunen mangler også kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen har ikke oppdatert arealdelen til kommuneplanen. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen. Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene.

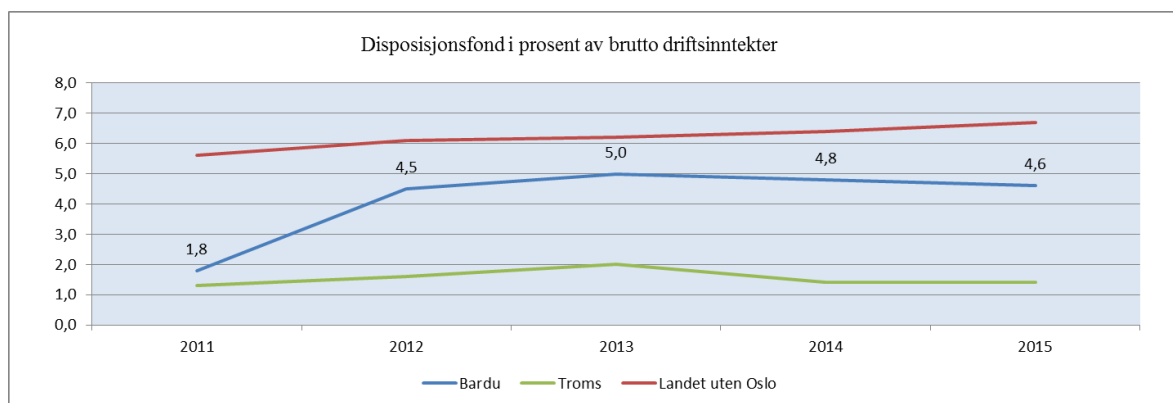
Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har foreslått endringer i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet.

Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i den langsiktige planleggingen.

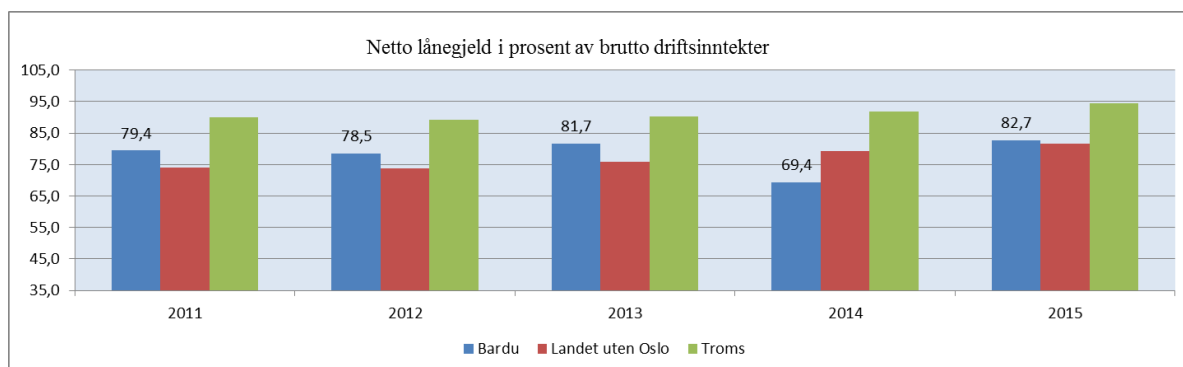
## Økonomisk og demografisk analyse



Netto driftsresultat i 2015 endte på - 0,1 % av brutto driftsinntekter. De siste 5 årene har kommunens netto driftsresultat i gjennomsnitt vært på 1,6 %, som alt i alt er noe lavt. Utgiftene vokser mer enn inntektene i 2015, og en hovedutfordring for kommunen er å tilpasse aktivitetsnivået til kommunens økonomiske ramme.



Kommunen har et disposisjonsfond på 4,6 % pr. 2015, noe som er bra i Troms-målestokk. Disposisjonsfondet utgjør 18,5 mill. kr.



Lånegjelden er på 82,7 %, noe over landsgjennomsnittet på 81,7 %, men godt under gjennomsnittet for Troms på 94,4 %.

Kommunen har over år hatt kraftinntekter som har bidratt positivt i kommunebudsjettet. Konesjonskraftsinntekten utgjorde i 2015 4,5 % av brutto driftsinntekter. Eiendomsskatt i %

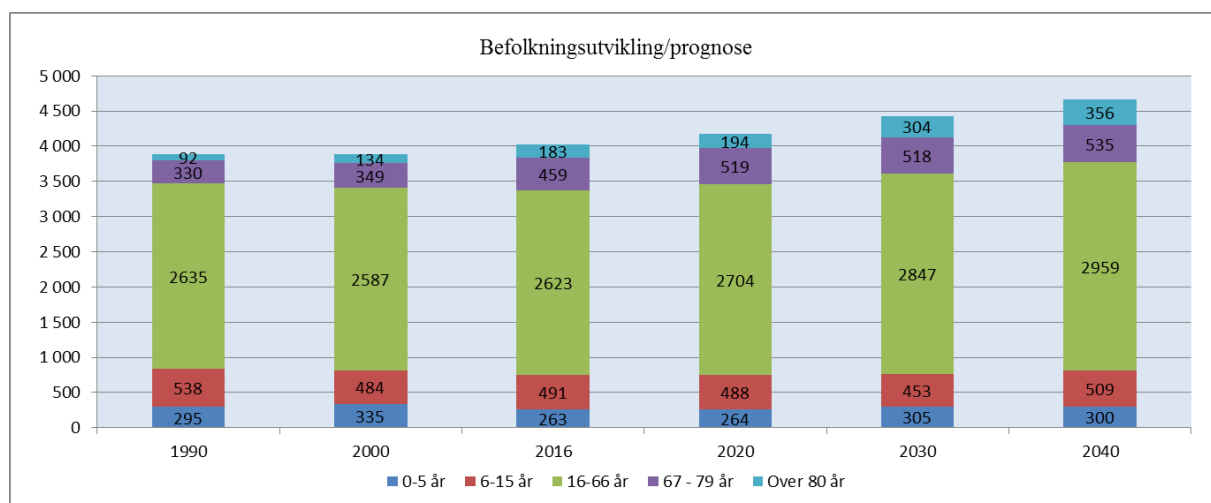
av brutto driftsinntekter utgjorde i 2015 6,8 %. Kommunen har full sats på 7 promille for verker/bruk og næring, mens det er et ubenyttet potensial mht. boliger hvor satsen kun er 3 promille.

I henhold til økonomiplan 2016-2019 er det planlagt med netto driftsresultat på mellom -0,6 % og 0,4 %. Etter Fylkesmannens syn er dette for lavt, og vi minner om at Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi. Fylkesmannen ser det som positivt at disposisjonsfondet planlegges økt og at netto lånegjeld holdes på et stabilt nivå i økonomiplanperiodene.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Bardu kommune har en reiseavtsand på 14,7 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017. Reduksjonen er anslått til 1,7 mill. kr. for 2017.

Anslått økning som følge av endret kostnadsnøkkel er kr. 591 000 og anslått økning regionalpolitiske tilskudd er kr. 61 000. Kostnadsnøkkelen skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Bardu vurderes av Fylkesmannen som utfordrende med begrenset handlingsrom. Til tross for at Bardu får en reduksjon i inntekter som følge av nytt inntektssystem vil kommunen, etter Fylkesmannens syn, ha forutsetninger til å tilby gode og likeverdige tjenester til innbyggerne på de fleste sektorene. Dette krever imidlertid at kommunen har fortsatt fokus på å holde driftsutgiftene på et forsvarlig nivå og slik styrke netto driftsresultat framover. Ytterligere avsetninger til disposisjonsfond vil kunne bidra til å gjøre kommunen mindre sårbar for økt rente eller andre uforutsette økonomiske forhold.



Folketallet økte med 2,9 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 4021 innbyggere. Den positive folketallsutviklingen fortsetter, og veksten fram mot 2040 er nest



best i Troms. I følge SSB fremskrivninger vil folketallet i Bardu vokse med 3,7 % fra i dag og fram mot 2020 og med 15,9 % mot 2040. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.

I henhold til prognosene vil imidlertid antall eldre over 80 år i Bardu i perioden 2016-2040 øke med 94,5 % (173 personer). Det vil være relativt lavest vekst i andelen 6-15 år (3,7 %), mens de andre aldersgruppene vil vokse i tråd med det samlede vekstanslaget i Bardu. I følge prognosene vil det i 2040 være 3,3 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Bardu kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og alders sammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alders sammensetning, med en stor økning i eldre over 80 år, kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, er Målselv og Bardu definert som en bo- og arbeidsmarkedsregion. I Telemarksforsknings utredning «*Bardu og kommunereformen*» framkommer det at det er totalt 1 979 arbeidsplasser i Bardu per 4. kvartal 2014. 1757 arbeidsplasser, eller 88,8 %, er besatt av personer som bor i kommunen (dvs. pendler ikke). 77 personer fra Målselv og 43 personer fra Salangen pendlet inn til Bardu. Dette utgjør henholdsvis 3,9 % og 2,2 % av arbeidsplassene i Bardu. 19,8 % av de som er sysselsatt i Bardu pendler ut til andre kommuner. Det er størst utpendling til Målselv: 8,9 % (195 personer). Deretter følger Tromsø med 2,4 % (53 personer) og andre kommuner med 3,9 %.

Bosettingsmønsteret i kommunen har vært relativt uendret i perioden 2000-2014, og i henhold til tall fra SSB, ser man ingen intern sentralisering mot Setermoen kontra resten av kommunen.

I Telemarksforsknings utredning «*Bardu og kommunereformen*» framkommer at Bardu deltar i interkommunalt samarbeid, både på små og store tjenesteområder. Noen av samarbeidene er med Målselv, mens det på andre områder går mer i retning mot Lavangen, Salangen og Dyrøy. På de store tjenesteområdene nevnes spesielt at Bardu er vertskommune for Bardu interkommunale legevakt. I dette samarbeidet er også Målselv, Salangen og Lavangen med. Barnehagesamarbeidet og grunnskolesamarbeidet er organisert som et samarbeidsforum med kommunene Målselv, Salangen, Lavangen og Dyrøy. På de små tjenesteområdene nevnes krisesenter, PPT og barnevernstjeneste.

På kommunebarometeret for 2016 er Bardu kommune rangert som nr. 392 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Antallet eldre over 80 år øker med nær 95 %, mot 2040, noe det må tas høyde for i planlegging og dimensjonering av tjenestene videre. Kommunen har laget oversikt over helsetilstanden i 2015, men denne er ikke lagt til grunn for overordnet kommunal planlegging. Dette er en ulempe for områdene helse-, omsorg og folkehelse. Generelt er det en utfordring

knyttet til å rekruttere og beholde nøkkelpersonell innen helse- og omsorgssektoren i Bardu. Det er også utfordrende å få til en tilfredsstillende situasjon med tanke på fagmiljø og spesialisering av personellet.

Kommunens kapasitet på hjemmesykepleie og sykehjem er lavere enn det som er nødvendig for å møte behovet fra utskrivningsklare pasienter, og fra et økt behov for tjenester i befolkningen generelt. Når det gjelder liggedøgn av utskrivningsklare pasienter i UNN, hadde kommunen 77 døgn i 2015, og per juli 2016 var tallet 41. Kommunen har vansker med å dimensjonere sin kapasitet i tråd med samhandlingsreformens intensjoner, med tidlig utskrivning og sykere pasienter. Andel av ansatte i tjenestene ligger betydelig under snittet når det gjelder relevant helsefaglig utdanning og relevant høyere utdanning innen helse- og omsorgsfag. Når det gjelder eldreomsorg ligger Bardu helt nede på 399. plass på Kommunebarometeret. Bardu har oppnådd de fleste mål i Demensplan 2015.

Bardu er vertskommune for interkommunal legevakt, og interkommunale KAD senger er tilknyttet denne. Bardu utgjør således et kraftsenter for sine nabokommuner i denne sammenhengen. For å oppfylle akutforskriftens krav om kompetanse i legevakt, vil imidlertid Bardu kommune neppe kunne klare dette ved å stå alene om drift av sin legevakt. Når det kommer til helsetjenester, ligger kommunen så høyt som på 13. plass på Kommunebarometeret.

Kommunen har lav dekning på fysioterapi, noe som kan komme i konflikt med deres egne planer om å øke bruken av hverdagsrehabilitering. Nedstyringen av helsestasjonstjenesten og jordmortjenesten er ikke i tråd sentrale føringer om styrking av tjenestene, spesielt når skolehelsetjenesten er utilfredsstillende dekket. Det er ikke utført kartlegging ved hjelp av Brukerplan, for å avgjøre omfanget av utfordringer men hensyn til rus- og psykisk helse lokalt. At rustjenesten er tilknyttet NAV kan by på samhandlingsutfordringer for pasienter som trenger andre kommunale tjenester.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 2 klagesaker og vurdert 2 bestemmelser hvorav 2 er stadfestet. Kommunen har ikke fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 om tvang og makt. Det fattes vedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A.

Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med omtrent 30-40 barn fram mot 2040. Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving i interkommunalt samarbeid med kommunene Lavangen, Salangen, Målselv og Dyrøy.

Kommunen har seks kommunale barnehager, slik at det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av barnehagekonsulent. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage. Kommunen har interkommunalt samarbeid med Målselv kommune på tilsyn.

Bardu barneverntjeneste består av 5 fagstillinger, hvorav 1 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om lovbrudd knyttet til fristoversittelser, tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak og at det er utfordringer knyttet til å få gjennomført lovpålagte tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester. Fylkesmannen vurderer at Bardu med sine 5 stillinger i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet til effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen vil fortsatt være sårbar når det gjelder å opprettholde og utvikle relevant kompetanse. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer med å ivareta krav til tilstrekkelig distanse.

Bardu kommune ligger rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring, men frafallet har økt de siste årene. Andelen faglærte lærere i skolen er høy. Kommunen ligger over gjennomsnittet for grunnskolepoeng, og ligger rundt gjennomsnittet for læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om praktisk pedagogisk tjeneste med Målselv kommune. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker tilsvarende pr. grunnskoleelev som sammenlignbare kommuner. Kommunen har fire kommunale skoler. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Fylkesmannens vurdering er at skoleeiernivået ikke er godt nok ivaretatt i kommuneadministrasjonen. På skoleeiernivå har det de siste årene vært hyppig utskiftning av personell.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven og miljølovgivningen. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## Fylkesmannens anbefaling

Bardu kommune oppfyller ikke i tilstrekkelig grad kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, og vil også ha utfordringer med å nå dette målet fremover i tid. Bardu kommune leverer på de fleste sektorer gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen tilrår at Bardu kommune tar opp prosessen med Målselv kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En slik kommune vil etter Fylkesmannens syn kunne bli en sterk velferdskommune, aktiv samfunnsutvikler og medspiller for verdiskapning i indre Midt-Troms.

### 3.3.2 Målselv kommune



#### Prosess og vedtak

Målselv kommune inngikk i følgende 5 ulike strukturalternativ i «Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd:

- Alternativ 1: Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- Alternativ 2: Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- Alternativ 5: Lavangen, Bardu, Salangen, Målselv
- Alternativ 7: Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy
- Alternativ 8: Bardu og Målselv

Kun alternativ 8, Bardu og Målselv, var et alternativ som begge kommunene ønsket å gå videre med, og det ble senere inngått intensjonsavtale for dette alternativet.

Etter Telemarksforskningens oppfatning er alle kommunene i Midt-Troms (kanskje med unntak av Lenvik) samt Salangen og Lavangen, for små til å kunne levere tilstrekkelig gode tjenester til innbyggerne og næringslivet, og for å ivareta nye oppgaver og krav i et fremtidsperspektiv.

Telemarksforskning har på bakgrunn av det foreliggende materialet anbefalt en kombinasjon bestående av alternativ 3 (Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg, Lenvik) og 5 (Lavangen, Bardu, Salangen, Målselv), eller alternativ 1 (Midt-Troms-regionen). For Lavangen og Salangen mener de det er et høyst relevant alternativ også å orientere seg sørover (i en konstellasjon der også Gratangen inngår). Ett alternativ her – utover en «Ofoten-

konstellasjon» mener de kan være en sammenslåing av Salangen, Lavangen og Gratangen. Dersom Lavangen og Salangen skulle inngå i en sammenslåing sørover, vil en sammenslåing av Bardu og Målselv framstå som aktuell.

I en samlet vurdering fra Telemarksforskning av de 9 ulike alternativene med hensyn til økonomi, tjenesteyting, samfunnsutvikling og lokaldemokrati får alternativet med Bardu og Målselv lavest poengscore. Dette alternativet er imidlertid, sammen med alternativet Lavangen, Bardu, Salangen, Målselv, de eneste som får positiv vurdering i en spørreundersøkelse som Telemarksforskning gjennomførte for å innhente synspunkter fra politikere (kommunestyrene og varamedlemmer), administrativ ledelse og tillitsvalgte.

Målselv kommune har inngått følgende intensjonsavtaler:

- Intensjonsavtale mellom Bardu og Målselv
- Intensjonsavtale mellom Bardu, Dyrøy, Målselv og Sørreisa (ikke stemt over)
- Intensjonsavtale mellom Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy (ikke stemt over)

Kommunen har gjennomført to runder med folkemøter; den første for å kartlegge hva som var viktig å ha med inn til forhandlingsbordet med de aktuelle kommunene, og siste runde med informasjon om, og drøfting av, de ulike framforhandlede intensjonsavtalene.

Målselv kommune har i mai 2016 gjennomført en innbyggerundersøkelse.

Innbyggerundersøkelsen satte ulike alternativer for sammenslåing opp mot hverandre, mens i folkeavstemninga er sammenslåing av Målselv kommune med Bardu kommune satt opp mot at Målselv kommune holder fram som egen kommune. Det er dermed ikke grunnlag for å sammenlikne disse.

Folkeavstemning ble avholdt 29. og 30. mai. Valgdeltakelsen var 28,8 %. Resultatet av folkeavstemningen ble som følger: Målselv som egen kommune fikk 72,9 % av stemmene, mens Målselv og Bardu fikk 22,2 % av stemmene. 4,9 % stemte blankt.

Kommunen fattet følgende vedtak:

*«Kommunestyret i Målselv har utredet fordeler og ulemper med kommunesammenslåing. Innbyggerne i Målselv er også bedt om å gi sitt råd. Med bakgrunn i de fakta som er fremkommet om kommunesammenslåing og rådet fra kommunens innbyggere, så finner kommunestyret i Målselv få grunner til å velge kommunesammenslåing.*

*Kommunestyret mener derfor den beste løsningen er at Målselv fortsetter som en selvstendig kommune.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Telemarksforskning har utredet Målselv kommunes 0-alternativ «Målselv som egen kommune». Etter Telemarksforskningens vurdering, og sett i lys av de overordnede målene i kommunereformen, er ulempene omtrent på samme nivå som fordelene for dette alternativet.

I Telemarksforskningens oppsummering i rapporten framkommer følgende:

*«Økonomisk har Målselv inntekter over landsgjennomsnittet. I 2014 hadde Målselv et netto driftsresultat på 2,2 prosent. Målselv driver rimelig effektivt på administrasjon, men vi finner et potensiale for reduserte administrasjonsutgifter på 2,1 mill. kr. sammenlignet med nivået for sammenliknbare kommuner. Innenfor tjenester er det dog vesentlig mer å kunne hente. Vi har blitt informert om at den økonomiske situasjonen i kommunen oppleves som anstrengt.*

*Dersom man velger å stå alene nå, vil kommunen gå glipp av de økonomiske virkemidlene i kommunereformen. De varslede endringene i inntektssystemet vil også potensielt gjøre det vanskeligere å bestå som egen kommune. Det er derimot vanskelig å spå, før Regjeringen har lagt fram nytt inntektssystem, hvordan slike endringer vil slå ut for Målselv. De nye endringene vil gjøres gjeldende fra 1. januar 2017.*

*Kommunen mener selv de har gode muligheter for å møte nye krav og håndtere nye oppgaver. For å klare dette er det en forutsetning at penger følger oppgavene og at den økonomiske situasjonen ikke blir verre enn den er i dag.*

*I et fremtidsperspektiv er det en forutsetning at det interkommunale samarbeidet videreføres og videreutvikles – hvis nabokommunene slår seg sammen kan dette føre til at omfanget av slikt samarbeid reduseres.*

*Det er stor bevissthet i Målselv om konsekvensene rundt det som kan skje i nabokommunene hvis sammenslåing skjer blant dem. Mulighetene for å fortsette som egen kommune påvirkes av dette. Kommunen må ta «noen grep» uavhengig av kommunereformen.»*

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Kommunen har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommuneplanens arealdel er fra 2012 og kommuneplanens samfunnsdel er fra 2015. Målselv kommune mangler kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen har ikke kompetanse og kapasitet for å ivareta oppgavene innenfor samfunnssikkerhet med dagens stab. Kommunen har risiko- og sårbarhetsanalyse uten avvik.

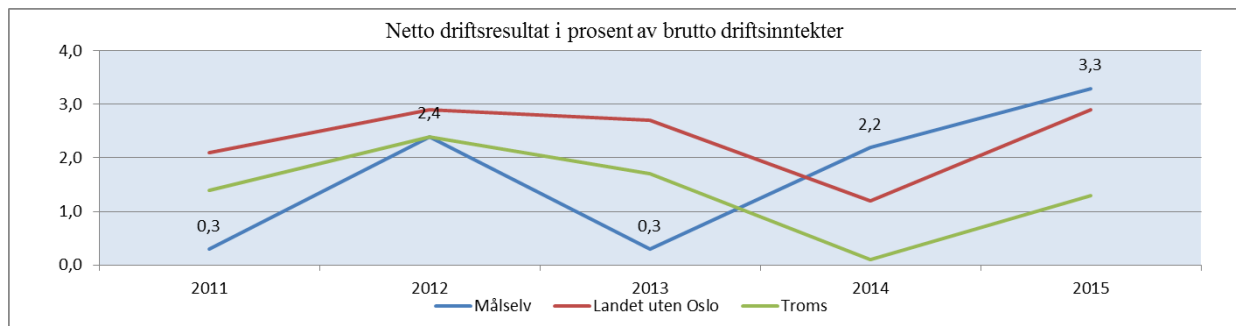
Kommunen har oppdatert arealplan og samfunnsplan og løser sine utviklingsbehov i hovedsak gjennom reguleringsplaner forankret i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er det også en utstrakt bruk av dispensasjoner. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser. Kommunen har et potensial til å samarbeide tettere med nabokommunene.

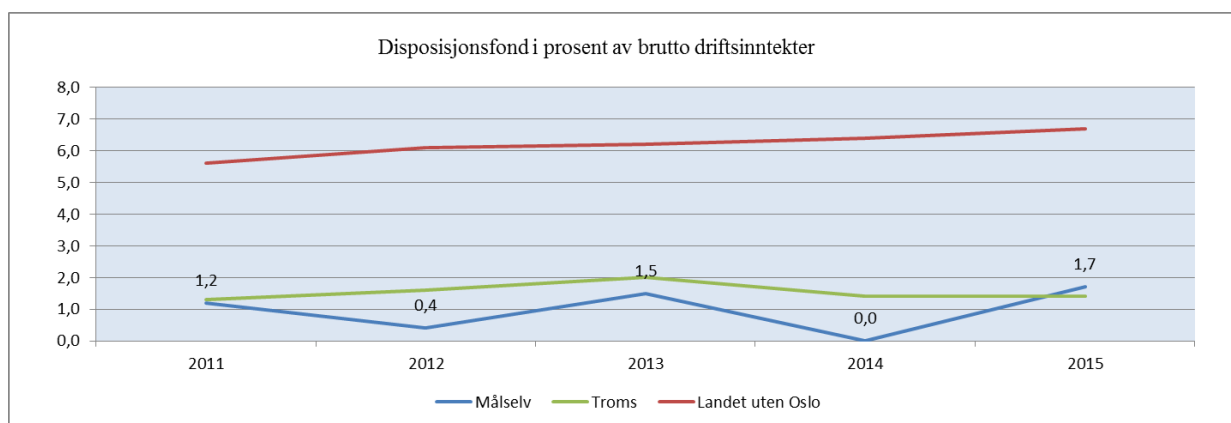
Målselv kommune har ivaretatt rollen som samfunnsutvikler og ivaretatt langsiktig planlegging de senere årene med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler imidlertid en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser. Kommunen har planleggere og ansatte med kompetanse innen samfunnssikkerhet.

## Økonomisk og demografisk analyse



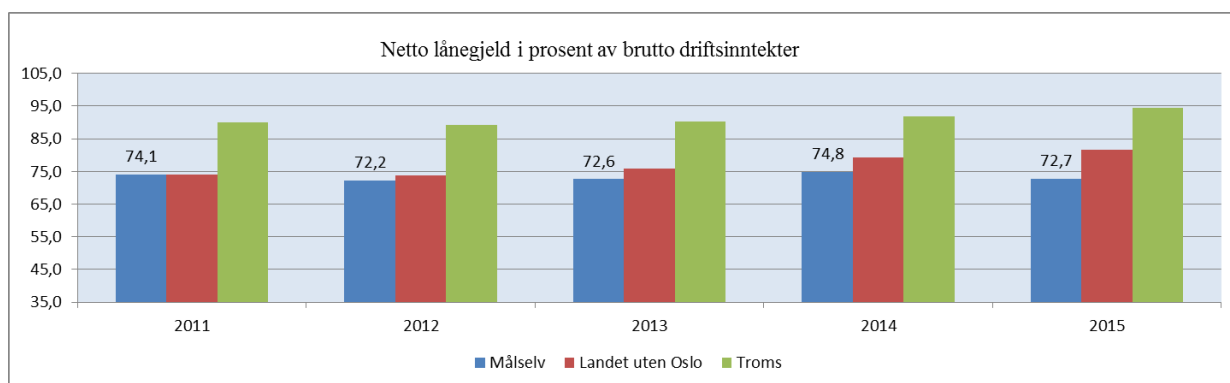
Målselv har de siste årene hatt relativt lave netto driftsresultater i prosent av brutto driftsinntekter de siste årene, 1,1 % i gjennomsnitt 2010-2014<sup>4</sup>. Selv om kommunen i 2015 hadde et netto driftsresultat på 3,3 % så ser Fylkesmannen med bekymring på at kommunen i økonomiplan 2016 - 2019 har planlagt med netto driftsresultater på mellom -0,4 % og 0,9 %. Dette er for lave resultater, og vi minner om at Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunens disposisjonsfond er på 1,7 % av brutto driftsinntekter pr. 2015, dette er over gjennomsnittet i Troms, men godt under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Fylkesmannen mener kommunen bør ha som ambisjon å øke disposisjonsfondet, slik at den lettere kan takle

<sup>4</sup> Målselv kommune er i dialog med SSB om korrigerende av KOSTRA nøkkeltall for 2015. Fylkesmannen viser i denne rapporten til nøkkeltall iht. kommunens opplysninger. Som følge av nevnte korrigeringer har ikke Fylkesmannen oppdaterte gjennomsnittstall for kommunen for 2011-2015, og vi benytter derfor gjennomsnittstall for netto driftsresultat og netto lånegjeld for perioden 2010-2014.

uforutsette hendelser. I økonomiplanperioden 2016-2019 planlegges det imidlertid med et uendret nivå på disposisjonsfondet.



Kommunens netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter er pr. 2015 72,7 %. Netto lånegjeld har i gjennomsnitt i 2010-2014 vært på 73,3 %. Det er positivt at kommunen har en netto lånegjeld under landsgjennomsnittet på 81,7 % og gjennomsnittet i Troms på 94,4 %.

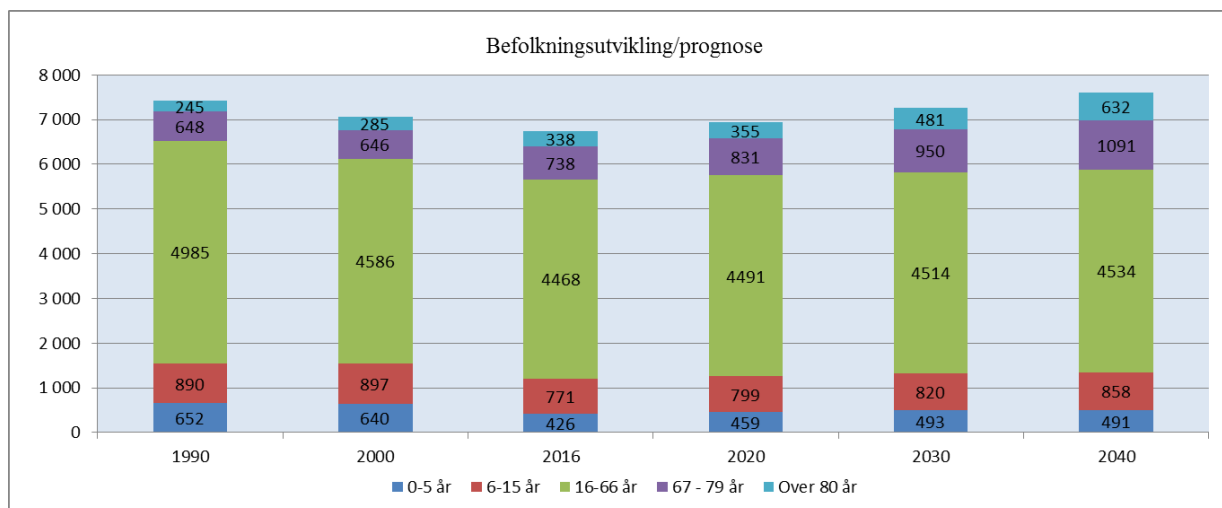
Kommunen har full sats på eiendomsskatt. Eiendomsskatt utgjorde 4,6 % av brutto driftsinntekter i 2015.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Målselv kommune har en reiseavstand på 16,6 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017. Reduksjonen er anslått til kr. 602 000 for 2017.

Anslått reduksjon som følge av endret kostnadsnøkkel er kr. 3 132 000 og anslått økning regionalpolitiske tilskudd er kr. 100 000. Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Målselv vurderes av Fylkesmannen som utfordrende med begrenset handlingsrom. Til tross for at Målselv får en reduksjon i inntekter som følge av nytt inntektssystem vil kommunen, etter Fylkesmannens syn, ha forutsetninger til å tilby gode og likeverdige tjenester til innbyggerne på de fleste sektorene. Dette krever imidlertid at kommunen har fokus på å styrke driftsbalansen og å sette av midler til disposisjonsfond, slik at kommunen kan skaffe seg økt handlingsrom og en mer robust økonomi framover.





Folketallet i Målselv har vokst med 2,8 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 6749 innbyggere. Den positive folketallsutviklingen fortsetter og i følge SSBs fremskrivninger vil folketallet i Målselv vokse med 2,9 % fra i dag og fram mot 2020 og med 12,8 % mot 2040. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.

I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Målselv øke med 87 % (294 personer), mens eldre i gruppen 67-79 år vil vokse med 47,8 % (353). I følge prognosene vil det i 2040 være 2,6 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Målselv kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre, kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, er Målselv og Bardu definert som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I utredningen «*Målselv som egen kommune*» vises det til at det pr. 4. kvartal 2014 er 3 754 arbeidsplasser i Målselv kommune. 2 912 eller 77,6 % av de sysselsatte personene har bosted innenfor kommunens grenser. Kommunen som har høyest innpendling til Målselv er Bardu og Lenvik, deretter følger Sørreisa og Balsfjord. Det er totalt 3 512 personer som bor i Målselv som er sysselsatt, av disse bor og jobber 2 912 personer i Målselv kommune (dvs. 83 % pendler ikke). Det er flest personer som pendler ut til Lenvik, Tromsø og Bardu med henhold vis 4,0 %, 3,3 % og 2,8 %.

Folketallet i Målselv kommune er redusert med 6,0 % i perioden 2000-2014. Det har imidlertid ikke vært befolkningsreduksjon i hele kommunen i perioden, Andselv har fått økt folketall med 30,4 % og Moen med 5,9 %. Trenden i perioden er altså en intern sentralisering i kommunen, spesielt mot Andselv. Hvis denne utviklingen fortsetter, vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

I kommunens utredning «*Målselv som egen kommune*» framkommer det at kommunen i dag har interkommunalt samarbeid på spesialiserte tjenester som PPT, legevakt og renovasjon.

Det er også noe regionsamarbeid på barnehage, skole og ungdommens regionråd. I tillegg er det en del uformelt organisert samarbeid mellom kommuner i Midt- Troms og Målselv.

På kommunebarometeret for 2016 er Målselv kommune rangert som nr. 228 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Målselv kommune utarbeidet i 2015 et faktagrunnlag om folkehelse, men har ikke utarbeidet oversikt over helsetilstanden i befolkningen i tråd med krav i folkehelseloven. Dette influerer negativt på områdene helse, omsorg og folkehelse, fordi det er nødvendig med god oversikt og målrettet planlegging, for å få til en målrettet innsats innen disse områdene.

Folketallsveksten fram mot 2040 vil hovedsakelig bestå i at antallet eldre over 67 øker, herunder at personer over 80 år nærmest fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning, og tilgangen på kompetent arbeidskraft vil bli mindre. Her står kommunen foran en formidabel utfordring framover, når det gjelder rekruttering av personell og tjenesteutvikling.

Kommunen hevder selv å ha en godt utbygd og faglig god omsorgstjeneste, med to egne kreftsykepleiere. De har likevel 77 liggedøgn i UNN av utskrivningsklare pasienter i 2015, og per juli 2016 var tallet 41. Legedekningen i sykehjemmene rapporteres å være for lav, i forhold til reelt behov. Det er lite korttidsplasser, og det er vanskelig for kommunen å ivareta rehabilitering etter sykehusopphold. Det er en økning av personer med demens, og det er en utfordring å tilby disse egnede boformer, dagtilbud og tilstrekkelig og kompetent bemanning. Det er en utfordring å rekruttere sykepleiere, det er høyt sykefravær i tjenesten, og problemer med å dekke inn vakanse. I tillegg har kommunen en betydelig lavere andel fagutdannet og spesialisert personell i tjenestene enn snittet i Troms og i landet for øvrig. Det er høy gjennomsnittsalder blant de ansatte, slik at en større aldersavgang må påregnes de nærmeste årene. Målselv ligger på 275. plass når det gjelder eldreomsorg på Kommunebarometeret. Målselv har oppnådd flere av målene i Demensplan 2015.

Målselv deltar i interkommunalt samarbeid på legevakt, KAD og jordmortjeneste, og deltar i uformelt samarbeid om rus- og psykisk helsearbeid. Kommunen har økende utfordringer knyttet til andelen unge voksne med alvorlig rusavhengighet og psykisk sykdom, og det er usikkert om kommunen har den styrke som er nødvendig for å møte utfordringen, både med henblikk på behandling og forebygging av nye tilfeller. Kommunen synes avhengig av tilskuddsmidler fra Fylkesmannen for videre arbeid på området. Når det gjelder helsetjenester ligger kommunen på 87. plass på Kommunebarometeret.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 10 klagesaker og vurdert 10 bestemmelser hvorav 9 er stadfestet. De mottatte sakene hadde en saksbehandlingstid på 2,2 måneder før Fylkesmannen mottok disse. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 og fatter videre vedtak etter pasient-

og brukerrettighetslovens kapittel 4A. Fylkesmannen vurderer det slik at Målselv kommunes vedtak har gjennomgående god kvalitet.

Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med omtrent 70 barn fram mot 2040. Kommunen har i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene til å yte kvalitativt gode tjenester i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving i dag i interkommunalt samarbeid med kommunene Lavangen, Salangen, Bardu og Dyrøy. Fylkesmannen kjenner til at den private barnehagen har problemer med å skaffe samisktalende barnehagelærere.

Kommunen har 7 kommunale og 1 privat (samisk) barnehage, slik at det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen vesentlig mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av barnehagekonsulent i 60 % stilling. Fylkesmannen mener at kommunen i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage. Kommunen har interkommunalt samarbeid med Bardu kommune på tilsyn.

Siden sektoren skal vokse i tiden fram mot 2030, kan det stilles spørsmål ved om myndigheten bør styrkes for å få økt kapasitet.

Målselv barneverntjeneste består av 9,2 fagstillinger, hvorav 2 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. Kommunen har tidligere slitt med store fristoversittelser i undersøkelsessaker samt problemer med å få gjennomført tilsynsbesøk i fosterhjem, men rapporterte pr 30.6.2016 tilfredsstillende i forhold til lovkrav.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester.

Fylkesmannen vurderer at Målselv med sine 9,2 stillinger i utgangpunktet har tilstrekkelig kapasitet til effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen vil fortsatt være sårbar når det gjelder å opprettholde og utvikle relevant kompetanse. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer til å ivareta krav til tilstrekkelig distanse. Ut fra forventet befolkningsutvikling vurderer Fylkesmannen likevel at det vil være

en tjeneste hvor de vil kunne rekruttere kompetent personell og utvikle egne tiltak innenfor barnevernet.

Målselv kommune ligger rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er høy. Kommunen ligger rundt gjennomsnittet for grunnskolepoeng, og ligger rundt gjennomsnittet for læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om praktisk pedagogisk tjeneste med Bardu kommune. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har seks kommunale skoler, i tillegg til en samisk skole, og en privatskole. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Fylkesmannen mener kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både på skole- og skoleeiernivå.

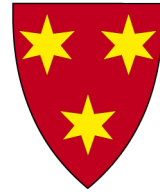
Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Målselv kommune oppfyller et stykke på vei kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, og vil også ha utfordringer med å nå dette målet fremover i tid. Målselv kommune leverer på de fleste sektorer gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen tilrår at Målselv kommune tar opp prosessen med Bardu kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En slik kommune vil etter Fylkesmannens syn kunne bli en sterk velferdskommune, aktiv samfunnsutvikler og medspiller for verdiskapning i indre Midt-Troms.

### 3.3.3 Sørreisa kommune



#### Prosess og vedtak

Sørreisa kommune inngikk i 3 ulike strukturalternativ i «*Utredningen av kommunestruktur i Midt-Troms*», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd.

- Alternativ 1: Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- Alternativ 2: Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- Alternativ 7: Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy

Det ble ikke gått videre med noen av de ovennevnte alternativene. Kommunen har utredet eget statusbilde og Telemarksforskning har utredet 0-alternativ for kommunen.

Sørreisa kommune inngikk intensjonsavtale med Berg, Lenvik, Målselv, Torsken og Tranøy (Målselv trakk seg senere fra denne avtalen).

Kommunen avholdt spørreundersøkelse i perioden 9. - 22. mai 2016. Resultatet viste et flertall for at Sørreisa skal møte fremtida som egen kommune. 60 % svarte nei til kommunesammenslåing, et mindretall på 28,5 % svarte ja til at Sørreisa skal slå seg sammen med Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy for å etablere en ny storkommune.

Folkeavstemning ble avholdt 29. og 30. mai og viste at 81 % ønsker at Sørreisa skal fortsette som egen kommune også i fremtiden. 18,8 % stemte for at Sørreisa skulle gå sammen med Berg, Lenvik, Tranøy og Torsken og danne en ny kommune. Valgdeltakelsen var på 43,1 %.

Kommunen fattet følgende vedtak: «*Kommunestyret tar rådgivende folkeavstemning til etterretning og vil avstå fra å søke sammenslåing med andre kommuner.*»

#### Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

I Telemarksforskningens utredning «Sørreisa og kommunereformen» framkommer følgende hovedkonklusjoner:

*«Det gjennomgående for Sørreisa kommune er at kapasiteten er for liten, noe som igjen fører til sårbarhet på ulike områder i kommunen. Den faglige kompetansen blant kommunens ansatte oppleves som god. Basert på indikatorene vi har lagt til grunn og intervjuene vurderes kompetansen i flere av de kommunale tjenesteområdene som god. Når det gjelder rekruttering i kommunen er det noe variasjon i tilbakemeldingene på hvor enkelt/vanskelig dette er. I noen sektorer er det enklere enn i andre. På teknisk har det vært vanskelig å rekruttere kompetent fagpersonell, mens det i barnehagesektoren har gått greit. Innenfor skole går det også greit, men behov for ansettelse midt i skoleåret oppleves som problematisk.*

*Det økonomiske handlingsrommet oppleves som begrenset i kommunen blant annet på grunn av en stram kommuneøkonomi. Det er imidlertid et ubenyttet potensiale på inntektssiden til kommunen nemlig eiendomsskatt, men det er ikke et politisk ønske om å innføre*

*eiendomsskatt. Den geografiske plasseringen til Sørreisa, «midt mellom», oppfattes som en fordel. Sørreisa er også en kompakt kommune, og det er korte avstander internt i kommunen.*

*Kommunen opplever det som krevende å håndtere stadig økende krav og nye oppgaver fra staten. I intervjuene påpekes det at styringen av samarbeidene oppleves som noe utfordrende. Fordelene av det interkommunale samarbeidet oppleves som større enn ulempene. Respondentene i spørreundersøkelsen foretrekker også mer interkommunalt samarbeid framfor en kommunesammenslåing.*

*Samfunnsutvikling i kommunen: Begrenset kapasitet og kompetanse til overordnet planlegging og samfunnsutviklingsarbeid. Det har vært nedgang i antallet arbeidsplasser fra 2000 frem til 2014, samlet sett har denne nedgangen utgjort om lag 10 prosent. Det er nedgang i det private næringslivet som i størst grad har bidratt til dette. Det er en stor andel av de sysselsatte i Sørreisa som pendler ut fra kommunen, nesten 30 prosent pendler til Lenvik kommune. Innpendlingen til Sørreisa er vesentlig lavere enn det. Sørreisa tilhører bo- og arbeidsmarkedsregion Lenvik.*

*Sørreisa hadde i 2014 et negativt netto driftsresultat. Sørreisa hadde et disposisjonsfond på 3,4 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet 6,3 prosent. Videre har Sørreisa kommune inntekter tilsvarende landsgjennomsnittet. Dersom Sørreisa hadde hatt høyere inntekter kunne det vært enklere å fortsette som egen kommune. I vurderingen av effekten av nytt inntektssystem har vi sett på endring som følge av innføring av et nytt strukturkriterium, ny oppdatert kostnadsnøkkel og regionalpolitiske tilskudd. Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for Sørreisa på -2,1 mill. kr (tilsvarende -620 kr per innbygger). Nord-Norgetilskuddet videreføres. Det er derfor ingen endring i formen for regionalpolitiske tilskudd Sørreisa mottar, selv om verdien av tilskuddet kan bli endret. Dette er derimot vanskelig å si noe om på dette tidspunktet. Det er ellers verdt å nevne at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.»*

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

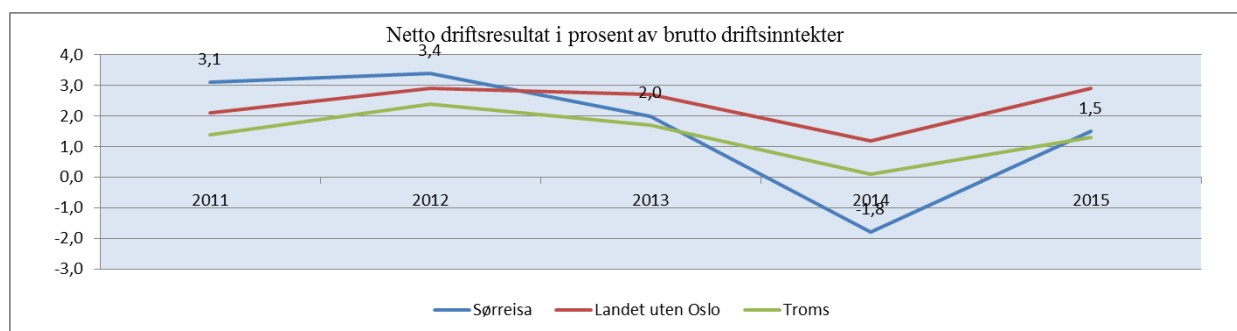
Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 1993, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven. Kommunen har en risiko- og sårbarhetsanalyse uten avvik, men har utfordringer for å omsette denne i kommunalt planarbeid.

Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner og mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen og kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

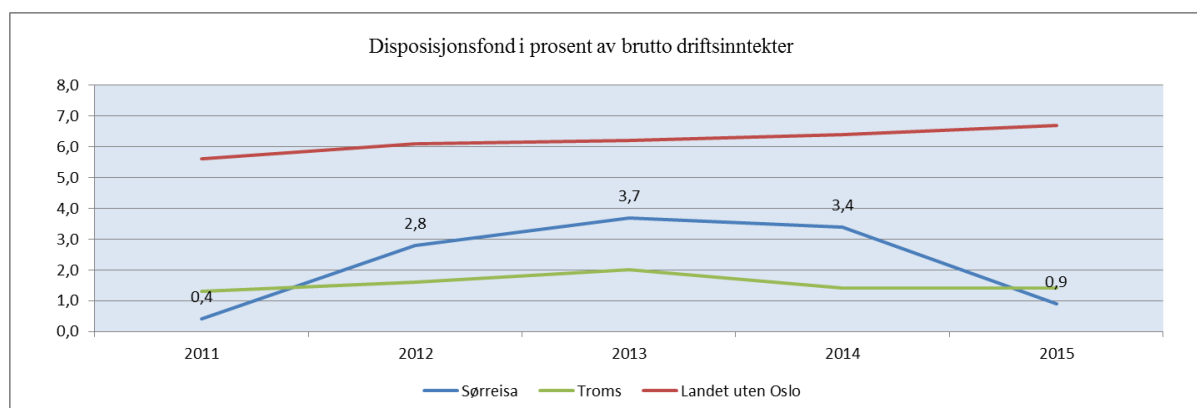
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnsikkerhetsoppgavene.

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnsikkerhet i langsiktig planlegging.

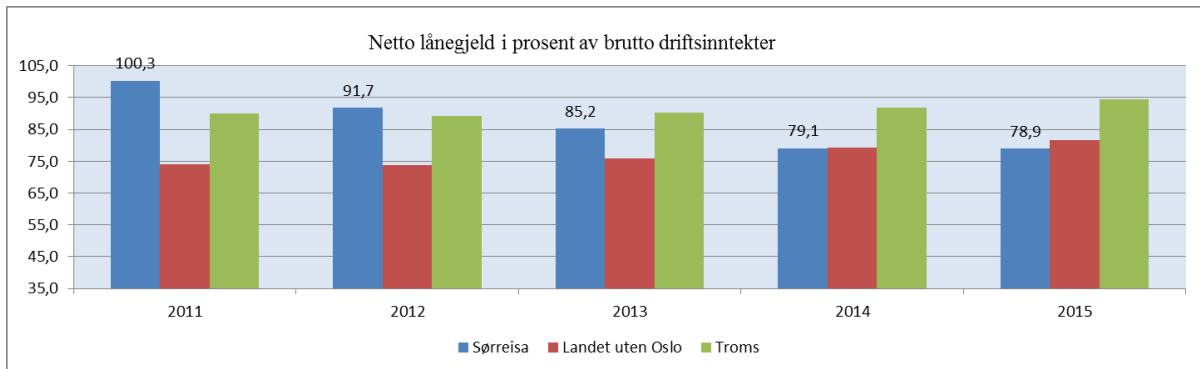
## Økonomisk og demografisk analyse



Etter flere år med tilfredsstillende netto driftsresultater og styrking av disposisjonsfondet ble resultatet i 2014 negativt med -1,8 %. Kommunen klarte å snu utviklingen i 2015 og netto driftsresultat ble 1,5 %. Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i følge økonomiplan 2016-2019 har budsjettert med gjennomgående svake netto driftsresultat på 0 %. Dette er for lave resultater over tid, og vi minner om at Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunen har lite midler på disposisjonsfondet pr. 2015, kun 0,9 % av brutto driftsinntekter, noe som er lavere enn gjennomsnitt for fylket og langt under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Disposisjonsfondet utgjør 2,6 mill. kr. pr. 2015.



Kommunen har over tid hatt en svært høy lånegjeld, men denne har gått betydelig ned de siste årene, fra 103,3 % av brutto driftsinntekter i 2011 til 78,9 % pr. 2015. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet på 81,7 % og gjennomsnittet i Troms på 94,4 %. I henhold til økonomiplan 2016-2019 ser det imidlertid ut til at lånegjelden vil øke noe fremover, dette vil gjøre kommunen mer utsatt for renterisiko

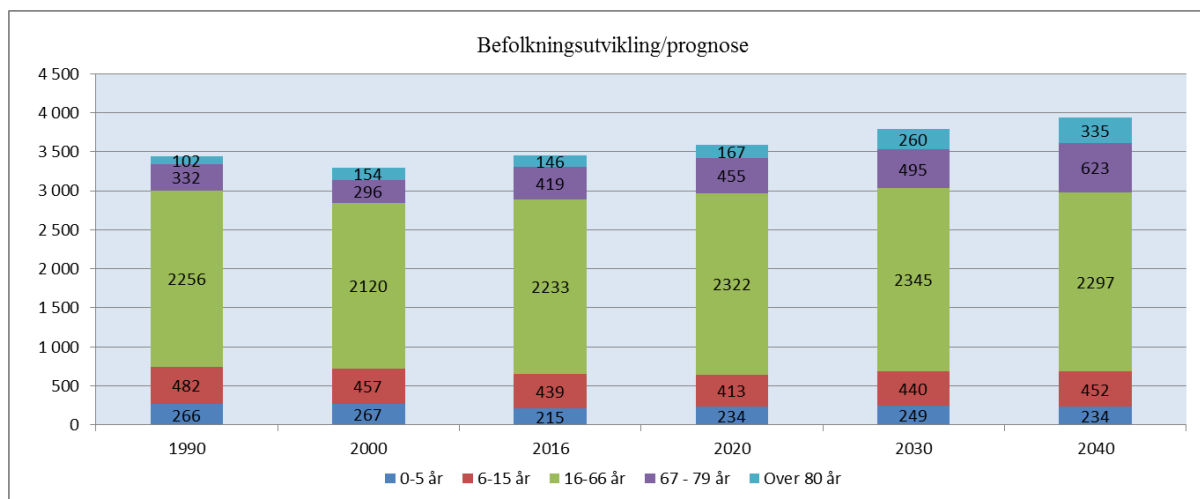
Kommunen har ikke innført eiendomsskatt hverken på verker og bruk eller boliger, og det ligger altså her et ubenyttet potensiale på inntektssiden.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Sørreisa kommune har en reiseavstand på 10,9 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017. Reduksjonen er anslått til 2,8 mill. kr for 2017.

Anslått økning som følge av endret kostnadsnøkkel er kr. 83 000 og anslått økning regionalpolitiske tilskudd er kr. 52 000. Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Sørreisa vurderes av Fylkesmannen som utfordrende og de negative virkningene av nytt inntekssystem vil merkes på kommuneøkonomien. At kommunen har et ubenyttet potensiale med hensyn til eiendomsskatt og en fortsatt positiv befolkningsvekst er positive elementer i en slik vurdering. Kommunen er svært avhengig av interkommunalt samarbeid, og vil i den sammenheng ikke ha full styring over økonomiske prioriteringer knyttet til disse tjenestene. En forutsetning for at kommunen skal kunne tilby sine innbyggere fortsatt gode velferdstjenester i fremtida er at kommunen har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Dette vil i så fall kreve at kommunen har fokus på å styrke driftsbalansen og å sette av midler til disposisjonsfond slik at kommunen kan skaffe seg økt handlingsrom og en mer robust økonomi.





Folketallet i Sørreisa har vokst med 2,8 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 3462 innbyggere. Den positive befolkningsutviklingen fortsetter, og i følge SSBs fremskrivninger vil folketallet i Sørreisa vokse med 4,0 % fra i dag og fram mot 2020 og med 14,2 % mot 2040. Veksten fram til 2020 er nest best i fylket (etter Lenvik kommune). Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.

I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Sørreisa øke med 129,5 % (189 personer) mens eldre i gruppen 67-79 år vil vokse med 48,7 % (204). Det vil være vekst på mellom 3 % - 8,8 % i de yngre aldersgruppene. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,4 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Sørreisa kommune.

Vi minner i denne sammenheng om at utviklingen i folketall og eldersammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i aldersammensetning, med en stor økning i antall eldre, kreve at tjestetilbudet på sikt tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

I henhold til NIBRs inndeling inngår Sørreisa i en bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Lenvik, Dyrøy og Tranøy. Det er utstrakt pendling inn- og ut av kommunen. I henhold til kommunens 0-utredning «*Kommunereformen og Sørreisa kommune*» er det 1 037 arbeidsplasser i Sørreisa per 4. kvartal 2014. 850 arbeidsplasser, eller 82 %, er besatt av personer som bor i kommunen. 98 personer fra Lenvik pendler inn til Sørreisa. Videre følger Dyrøy og Målselv som innpendlingskommuner. Det bor og arbeider 850 personer i Sørreisa. Dette utgjør 50,3 prosent av de sysselsatte i kommunen (dvs. nesten halvparten av de sysselsatte i Sørreisa pendler ut). Det er 494 personer som pendler til Lenvik, dette utgjør 29,2 % av innbyggerne i Sørreisa som er sysselsatt. Videre følger Målselv og Tromsø.

I henhold til tall fra SSB har bosettingsmønsteret vært relativt uendret i Sørreisa i perioden 2000-2014 og folketallsveksten ser ut til å ha fordelt seg jevnt mellom kommunesenteret Sørreisa og resten av kommunen.

Sørreisa deltar i en rekke interkommunale samarbeid, både med regionen som helhet og med nærliggende kommuner. Da særlig med Lenvik og Dyrøy. Totalt sett deltar Sørreisa i 31 ulike

interkommunale samarbeid (§ 27, § 28, AS, IKS). I tillegg kjøper og selger kommunen tjenester og deltar i en del uformelle fagnettverk sammen med andre kommuner i regionen.

På kommunebarometeret for 2016 er Sørreisa kommune rangert som nr. 245 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er utarbeidet oversikt over helsetilstanden i befolkningen i 2015, men denne er ikke lagt til grunn for overordnet kommunal planlegging. Det er nødvendig med god planlegging for å få til en målrettet innsats innen områdene helse, omsorg og folkehelse. Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 øke sterkt, og antallet personer over 80 år vil mer enn fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning, og tilgangen på kompetent arbeidskraft vil bli mindre.

Det har skjedd en dreining mot at flere tjenester skal gis i hjemmet, uten at det har vært en tilstrekkelig styrking av hjemmetjenesten i kommunen. Sørreisa hadde 27 liggedøgn i UNN av utskrivningsklare pasienter i 2015, og per juli 2016 var tallet 9. Det er en utfordring for Sørreisa å dekke behovet for heldøgns omsorgstjenester for flere brukergrupper kapasitetsmessig, og tilgjengelig bygningsmasse er heller ikke tilpasset behovet. Det er en stor utfordring for kommunen å fremskaffe spesialisert kompetanse, og det er under halvparten av kommunens sykepleiere som har videreutdanning sammenlignet med det som er gjennomsnittet i Troms. Det er også en svært høy andel av de ansatte innen omsorgssektoren som er over 55 år, slik at det må påregnes stor aldersavgang innen få år. Kommunen står foran store utfordringer framover når det gjelder rekruttering av personell samt utvikling og dimensjonering av tjenestene. Når det gjelder eldreomsorg ligger Sørreisa på 173. plass i Kommunebarometeret. Sørreisa har ikke oppnådd alle målene i Demensplan 2015.

Sørreisa deltar i interkommunalt samarbeid på legevakt, KAD, delvis fastlegetjeneste, samfunnsmedisinske tjenester, diabetesteam og kreftkoordinator. Jordmortjenester kjøpes fra UNN. Det er en utfordring for kommunen å bygge opp et tilbud innen rehabilitering. Det er et økende antall unge med psykiske utfordringer, og kommunen sliter med å komme dette i møte, både når det gjelder primær og sekundærforebyggende tiltak. BrukerPlan som verktøy er ikke benyttet for å kartlegge situasjonen innen rus og psykisk helse. Kommunen har, ved å stå alene, en utfordring med å etablere robuste fagmiljø, som har den tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse utfordringsbilder. Når det gjelder helsetjenester kommer kommunen på 56. plass i Kommunebarometeret.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 3 klagesaker og vurdert 3 bestemmelser hvorav 3 er stadfestet. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt, men har ikke vedtak etter pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A.

Befolkningsprognosene for Sørreisa kommune viser at antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med over 30 barn fram mot 2030, og videre en svak nedgang fram mot 2040.

Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Fylkesmannen mener kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving internt i kommunen, men er ikke knyttet til pedagogisk senter for Midt-Troms.

Kommunen har 4 kommunale og 1 privat barnehage, så det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen vesentlig mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen, og den som i praksis utøver myndighetsoppgavene. Kommunen har interkommunalt samarbeid med Berg kommune på tilsyn. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Siden sektoren skal vokse i tiden fram mot 2030, kan det stilles spørsmål ved om myndigheten bør styrkes for å få økt kapasitet.

Sørreisa kommune er vertskommune for den interkommunale barnevernstjenesten med Dyrøy. Sørreisa har totalt 3,7 fagstillinger knyttet til barnevern, hvorav 2 av stillingene er tilført den interkommunale tjenesten via statlige satsingsmidler. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om lovbrudd knyttet til fristoversittelser, manglende tiltaksplaner for barn i hjelpetiltak og tilsynsbesøk for barn i fosterhjem. 3,7 stillinger gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen har også siste år slitt med å rekruttere kvalifisert personell og vi ser at det er vanskelig å opprettholde og utvikle kompetanse i tjenesten.

Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre.

Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten både knyttet til tjenesteproduksjon og til samarbeid med aktuelle samarbeidsinstanser. Det vil likevel være viktig for kommunen at man til tross for at barneverntjenesten er interkommunal, i egen kommune stiller krav til tverrfaglig arbeid og får til gode samarbeidsarenaer. Samtidig må kommunen også følge med på og stille krav til kvalitet i den interkommunale tjenesten.

Sørreisa kommune ligger på gjennomsnittet i Troms når det gjelder gjennomføring av videregående opplæring. Kommunen har en lavere andel faglærte lærere enn gjennomsnittet i

fylket. Kommunen opplyser selv at det er vanskelig å rekruttere til enkelte fag, og midt i skoleåret. Samtidig er kommunen på snittet i skoleprestasjoner og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har tre kommunale skoler.

Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Ytre Midt-Troms om praktisk pedagogisk tjeneste. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- eller skoleeiernivå. Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå habilitetsproblematikk.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Sørreisa kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Sørreisa kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Sørreisa kommune, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til å oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid. Fylkesmannen tilrår at Sørreisa kommune gjør nødvendige retningsvalg og tar opp prosessen med en eller flere nabokommuner med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### **3.3.4 Dyrøy kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Dyrøy kommune inngikk i 5 ulike strukturalternativ i «*Utredning av kommunestruktur i Midt- Troms*», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd:

- 1) Midt-Troms (Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik)
- 2) Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

- 3) Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 6) Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy
- 7) Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy

Det ble ikke gått videre med noen av disse alternativene.

Dyrøy kommune inngikk 2 intensjonsavtaler:

- Intensjonsavtale Bardu, Salangen, Dyrøy (ble lagt ut til folkeavstemning)
- Intensjonsavtale Bardu, Dyrøy, Målselv og Sørreisa (ble ikke lagt ut til folkeavstemning)

Kommunen avholdte et folkemøte i mai 2016. 87,9 % i Dyrøy sa nei til kommunesammenslåing med Salangen og Bardu i rådgivende folkeavstemning 29. og 30. mai. Valgdeltakelsen var på 51,3 %.

Kommunen fattet følgende kommunestyrevedtak: «*Dyrøy kommunestyre tar rådgivende folkeavstemning til etterretning, og vedtar at Dyrøy vil bestå som egen kommune*».

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

I Telemarksforsknings utredning «*Kommunereformen og Dyrøy kommune*» framgår følgende:

#### *«Oppsummering samfunnsutvikling*

**Fordeler:** Det er korte avstander i Dyrøy kommune. Kommunen har i dag noe samarbeid på områder innenfor samfunnsutvikling. Respondentene mener kommunen har kapasitet og kompetanse til å arbeide med samfunnsutvikling

**Ulemper:** Dyrøy har en næringsstruktur som bærer preg av å ha flere næringer som har vært i nedgang på landsbasis, enn oppgangsbransjer. Det har også vært en nedgang i antallet arbeidsplasser de senere år. Forventet folketallsutvikling er negativ. Det vil også være en stor andel eldre i kommunen i et fremtidsperspektiv. Fraflytting nevnes som en utfordring for kommunen.

#### *Oppsummering økonomi*

**Fordeler:** Dyrøy har i dag høyere inntekter enn landsgjennomsnittet. Det gir bedre forutsetninger for å kunne fortsette som egen kommune. Våre beregninger viser at Dyrøy driver effektivt på administrasjon. Dyrøy har også en høyere andel disposisjonsfond enn landsgjennomsnittet. Våre beregninger viser at effekten av nytt inntektssystem ikke vil ha store konsekvenser for Dyrøy – Dyrøy blir med forslaget til nytt inntektssystem fortsatt vurdert som en «ufrivillig liten» kommune.

**Ulemper:** Vi finner et effektiviseringspotensial tilsvarende 12,6 prosent av brutto driftsinntekter på tjenesteområdene. Videre finner vi at det forventes en nedgang i demografikostnader tilsvarende 1,1 prosent av brutto driftsinntekter.

### *Oppsummering tjenester*

Fordeler: Distansen i tjenestene blir av respondentene i spørreundersøkelsen vurdert som tilstrekkelig. Det er nærhet mellom tjenesteyter og bruker. På skole ser det ut til at Dyrøy har god kompetanse.

Ulemper: Små og sårbare fagmiljø blir ansett som en utfordring for kommunen. Dyrøy har i dag en del interkommunalt samarbeid innenfor både små og store tjenesteområder. Økende krav innenfor de kommunale tjenestene blir i spørreundersøkelsen vurdert som utfordrende. Det er ingen valgfrihet innenfor skole og barnehage.

### *Oppsummering lokaldemokrati*

Fordeler: Valgdeltagelsen i Dyrøy er vesentlig høyere enn på landsbasis. Det er flere partier å velge mellom. Kommunen har lagt til rette for innbyggermedvirkning. Sterk lokal identitet. Styringen av dagens interkommunale samarbeid blir i spørreundersøkelsen vurdert som uproblematisk. Det er noen flere representanter i kommunestyret enn det innbyggertallet skulle tilsi.

Ulemper: Dyrøy kommune er for liten til å kunne håndtere nye oppgaver. Nye oppgaver kommunen får må i så fall løses med utvidet og mer interkommunalt samarbeid. Respondentene i spørreundersøkelsen er negative til at administrasjonen har kapasitet og kompetanse til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag.

### *Samlet vurdering – Dyrøy som egen kommune*

Dyrøy kommune er i dag en liten kommune, og det forventes nedgang i folketallet, basert på SSBs prognoser.

Dyrøy har i dag gode økonomiske rammebetingelser – det vil være en fordel dersom kommunen velger å bli stående alene, men som vi har vist, forventes det en betraktelig økning av de eldste aldersgruppene. Dette i kombinasjon med en forventet nedgang i folketallet, skaper utfordringer for kommunen i et fremtidsperspektiv. Basert på høringsforslaget til nytt inntektssystem regnes Dyrøy fortsatt som en ufrivillig liten kommune. Det vil si at Dyrøy trolig fortsatt vil bli kompensert for å være ufrivillig liten gjennom det nye inntektssystemet.

Det varierer noe hvor god kapasitet og kompetanse det er innenfor de kommunale tjenesteområdene.

Små og sårbare fagmiljøer vurderes som en utfordring, i tillegg til at rekruttering på en del områder oppfattes som vanskelig.

En del av tjenestene er også organisert som interkommunale samarbeid med andre kommuner. Det kan vitne om at Dyrøy kommune har hatt problemer med å kunne håndtere oppgavene i egen kommune.

### *Samlet vurdering – Dyrøy som egen kommune i lys av ekspertutvalgets kriterier*

Samlet sett har vi i denne rapporten vurdert hvorvidt Dyrøy oppfyller kravene til ekspertutvalget for god kommunestruktur. Vår vurdering er at Dyrøy bare delvis oppfyller

disse kravene. Dyrøy kommune har en del utfordringer hvis kommunen velger å bli stående alene.

*Samfunnsutvikling* – Det forventes nedgang i folketallet i Dyrøy. I tillegg har det vært en nedgang i antallet arbeidsplasser de senere årene. Det er også en god del som pendler ut fra kommunen.

*Økonomi* – Dyrøy har i dag gode økonomiske rammebetingelser. I tillegg har kommunen en del midler avsatt til disposisjonsfond. Beregningene våre viser at det er et effektiviseringspotensial på sentrale tjenesteområder.

*Tjenesteyting* – Dyrøy kommune kan ikke klare seg uten interkommunalt samarbeid. Ett av målene med kommunereformen er å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid. Dersom Dyrøy blir stående alene må kommunen utvide og inngå i nye interkommunale samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver. Kommunen kan sies å ha en viss grad av tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innenfor store og små tjenesteområder. På grunnskole er scoren bra, men det er utfordringer med kapasitet og kompetanse i barnehagesektoren og pleie- og omsorg. Innenfor små og spesialiserte tjenester er mange organisert som interkommunale samarbeid i dag. Det kan vitne om at kapasiteten og kompetansen i Dyrøy, isolert sett, har vært for liten. Små og sårbare fagmiljø og rekruttering blir også gjennom spørreundersøkelsen vurdert som utfordringer for kommunen i dag.

*Lokaldemokrati* – Det ser ut til at Dyrøy har et aktivt lokaldemokrati. Det er høy valgdeltagelse og folk har mulighet til å engasjere seg. Det blir derimot nevnt at det er noen utfordringer med å få folk til å engasjere seg i politikken, og det har vært noe problematisk å få folk til å stille på lister. Kapasiteten og kompetansen til administrasjonen blir også vurdert negativt i spørreundersøkelsen.».

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena.**

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2015 og kommuneplanens arealdel er fra 1994.

Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester.

Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen mangler oppdatert arealdel til kommuneplanen. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner og mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har

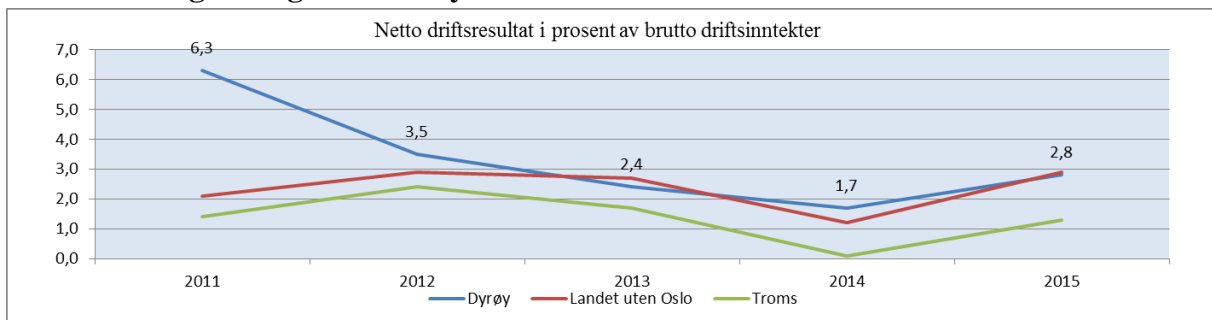
relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen og dette kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene.

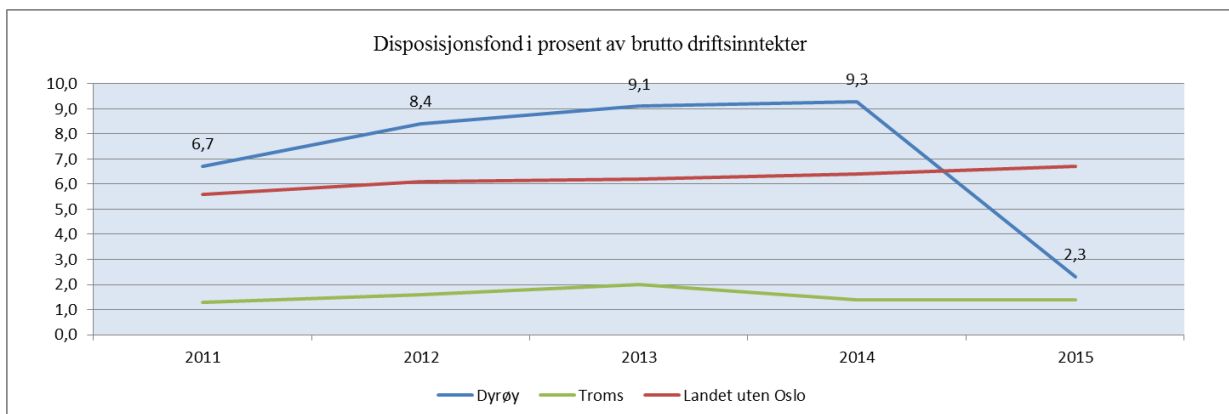
Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Fylkesmannen kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet.

Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

### Økonomisk og demografisk analyse

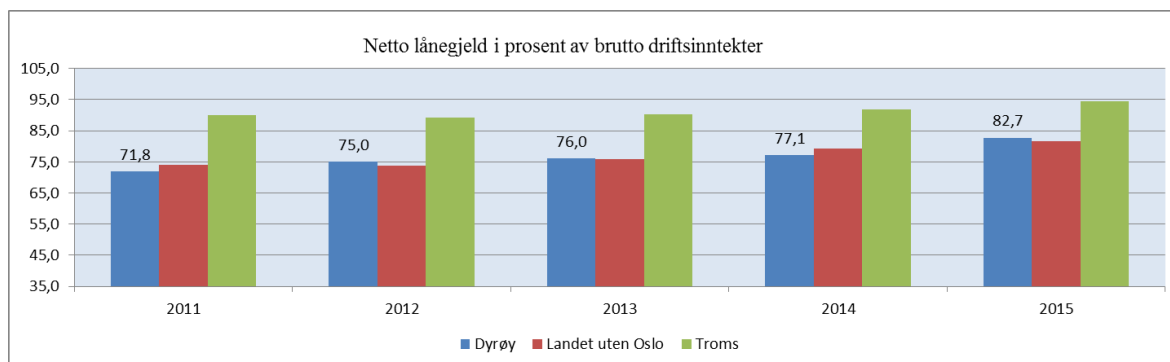


Dyrøy kommune har gjennomsnittlig netto driftsresultater siste 5 år på et betryggende nivå, 3,6 %.



Disposisjonsfondet var vært oppe i 9,3 % i 2014, men pr. 2015 er fondet redusert til 2,3 %. 5,3 mill. kr. av fondsmidlene ble i 2015 benyttet til investeringer mens 3,4 mill. kr. ble omklassifisert til bundet fond. Fylkesmannen har hatt dialog med kommunen og fått opplyst at fondet svekkes ytterligere i 2016 til underkant av ca. kr. 400 000. Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i realiteten ikke har fondsmidler av betydning.





Det er videre bekymringsfullt at kommunes lånegjeld har økt for femte år på rad, lånegjelden er pr. 2015 på 82,7 % av brutto driftsinntekter, dette er rett over landsgjennomsnittet på 81,7 %.

Dyrøy kommune har også et av de største akkumulerte premieavvikene av kommunene i Troms, med 9,8 % av brutto driftsinntekter pr. 2015 (landsgjennomsnittet er 5,7 %).

I økonomiplanperioden 2016-2019 har kommunen planlagt med et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 1,3 %. Etter fylkesmannens syn er dette noe lavt, og vi minner om at Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi. Det er positivt at det er planlagt med en reduksjon i netto lånegjeld videre i økonomiplanperioden.

Kommunen har ikke innført eiendomsskatt hverken på verker og bruk eller boliger, og det ligger altså her et ubenyttet potensial på inntektssiden.

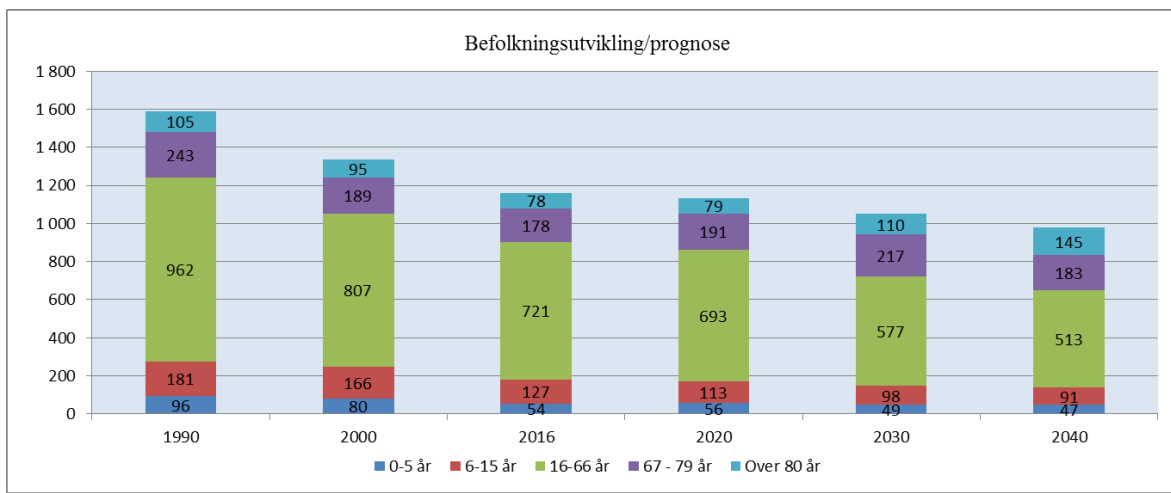
I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Dyrøy kommune har en reiseavstand på 25,0 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017, men siden kompensasjonen skal reduseres gradvis ift. avstandskriteriet, og Dyrøy er så nær grenseverdien på 25,4, vil kommunen slik ordningen er innrettet i forslaget komme ut med kr. 189 000 i pluss.

Det er videre anslått økning på kr. 1 382 000 som følge av endret kostnadsnøkkel og kr. 17 000 som anslått økning i regionalpolitiske tilskudd. Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn, har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Dyrøy kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Fylkesmannen vurderer at Dyrøy kommune har begrenset handlingsrom i og med at kommunen ikke lenger har fondsmidler tilgjengelig. Det er også negativt at kommunen ikke

planlegger tilstrekkelige gode netto driftsresultater til at kommunen kan bygge opp fondsmidler på sikt. Selv om kommunen kommer positivt med hensyn til virkninger av nytt inntektssystem og kommunen har et ubenyttet potensiale knyttet til eiendomsskatt, så vurderes den sterkt negative befolkningsutviklingen som kommunens største utfordring framover. Utviklingen i folketall og aldersammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Kommuner som har nedgang i folketallet vil få redusert rammetilskuddet. Videre vil endringen i aldersammensetning, med en stor økning i antall eldre kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfaste krav. Det kan bli svært krevende for Dyrøy å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge av redusert folketall.



Det har over tid vært en negativ utvikling i folketallet i Dyrøy. Folketallet har gått ned med -4,3 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 1154 innbyggere. I følge SSB fremskrivninger vil folketallet i Dyrøy reduseres med -2,2 % fra i dag og fram mot 2020 og med -15,5 % mot 2040. Reduksjonen mot 2040 er nest størst i fylket, kun Ibestad forventer større nedgang (21 %). Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.

I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Dyrøy øke med 86 % (67 personer) mens eldre i gruppen 67-79 år vil holdes tilnærmet uendret (5). Det vil være reduksjon i alle yngre aldersgrupper. I følge prognosene vil det i 2040 være 1,6 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Dyrøy kommune.

Dyrøy inngår i en bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Lenvik, Sørreisa og Tranøy. I henhold til kommunens statusbilde framgår at av den totale arbeidstokken i Dyrøy på 527, pendler 204 ut av kommunen, mens 84 pendler inn til Dyrøy.

I henhold til tall fra SSB har bosettingsmønsteret i Dyrøy holdt seg relativt uendret i perioden 2000-2014, reduksjonen i folketall ser ut til å ha fordelt seg jevnt mellom Brøstadbotn og resten av kommunen.

Dyrøy kommune gjør omfattende bruk av interkommunale samarbeidsløsninger innen legetjenester, barnevern, PPT, frisklivssentral, brannvern, IT og skogbruk. I tillegg deltar

kommunen i samarbeid om interkommunale helsetjenester hvor Lenvik er vertskommune. Dette samarbeidet omfatter: Senjalegen samfunnsmedisin, legevaktsentral/interkommunal legevakt, kreftkoordinator, interkommunal diabetes team og koordinator førstehjelpsordningen.

På kommunebarometeret for 2016 er Dyrøy kommune rangert som nr. 424 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Folketallet i Dyrøy kommer til å synke betraktelig og antall eldre, spesielt over 80 år, vil øke kraftig. Dette vil øke behovet for helse- og omsorgstjenester. Det er laget en oversikt over helsetilstanden i befolkningen, men denne er ikke lagt til grunn i overordnet planlegging eller tilstrekkelig innarbeidet i kommuneplanens samfunnsdel. Dette er en stor ulempe, da utfordringene kommunen står overfor på helse- og omsorgsområdet krever gode planer. Kommunen har stor sårbarhet når det gjelder tjenesteutvikling og rekruttering av flere typer helsepersonell.

Kommunens sykehjem er renovert og kommunen har med dette et bra "tradisjonelt" sykehjemstilbud. Kommunen klarer i rimelig grad å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN. Det er imidlertid en økende utfordring å gi et fullgodt tilbud til pasienter med store og komplekse sykdomsbilder. Kommunens omsorgstrapp er heller ikke dimensjonert godt nok, og har for lav kapasitet på hjemmetjenester, forebygging og rehabilitering. Det er en oppsiktsvekkende lav andel av sykepleierne som har videreutdanning. Det er vanskelig å dekke inn vakanser ved fravær, og det må påregnes høy aldersavgang innen få år grunnet høy gjennomsnittsalder blant de ansatte. Når det gjelder eldreomsorg ligger kommunen på 380. plass på Kommunebarometeret. Dyrøy kommune har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Kommunen inngår i Senjalegen med hensyn til legevakt, KAD, samfunnsmedisin. Dyrøy samarbeider med Sørreisa om legetjenester. Kommunen har også interkommunale samarbeid i forhold til palliativ behandling, diabetes, kols, og har tilgang til kompetanseheving og nettverksbygging gjennom Interkommunal kvalitetsutviklingsenhet for helse- og omsorgstjenestene i Midt-Troms (LØKTA). Dyrøy har egen frisklivssentral. Kommunen har et stort forbedringspotensial når det gjelder koordinering av tjenester. Egne fagmiljø blir små og dermed sårbare, og nye oppgaver vil fordre at kommunen øker og utvider interkommunalt samarbeid. Fagområder hvor det er hensiktsmessig med utstrakt tverrfaglig innsats, som for eksempel innen psykisk helse/rus er svake, og fokus på kartlegging og forebygging bør styrkes. Når det gjelder helsetjenester kommer kommunen på 23. plass på Kommunebarometeret.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 1 klage og vurdert 1 bestemmelse hvorav 1 er opphevet. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt og pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A.

Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er svakt synkende i Dyrøy fram mot 2040. Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år og vi vurderer at det er sannsynlig at dette vil vedvare i perioden fram mot 2040.

Dyrøy kommune har over flere år hatt mangel på kvalifiserte barnehagelærere. De siste årene har det vært kun en ansatt – en styrer – som oppfyller lovens utdanningskrav. Fylkesmannen vurderer at dette med stor sannsynlighet går ut over barnehagens evne til å gi barna et kvalitativt godt barnehagetilbud. Det er spesielt viktig at kommunen snarest får på plass personale som oppfyller lovens utdanningskrav. Fylkesmannen vurderer at det er en utfordring å rekruttere relevant kompetanse til ledige stillinger. Styrer for den kommunale barnehagen deltar i interkommunalt samarbeid med fire nabo-kommuner vedrørende kompetanseutvikling i barnehagene, noe som kan bidra til å avhjelpe manglende kompetanse i kommunen.

Kommunen har kun en kommunal barnehage og ingen private. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mindre penger per barn i barnehage enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Rådmannen er barnehagemyndighet i Dyrøy kommune. Fylkesmannens siste tilsyn viser at kommunen ikke har utført lovpålagte oppgaver som myndighet etter barnehageloven, verken selvstendig eller som ledd i interkommunalt samarbeid. Tilsynet viste videre at kommunen som barnehagemyndighet ikke har kontroll og oversikt over oppgaver og ansvar etter barnehageloven. Fylkesmannen mener derfor at kommunen har betydelige utfordringer med utføring av oppgavene som myndighetsutøver på barnehageområdet. På tross av Fylkesmannens veiledning og tilsyn er nødvendige tiltak ikke satt i verk på dette området. Fylkesmannen vurderer at dagens organisering ikke er egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Dyrøy og Sørreisa har et interkommunalt samarbeid om barnevernstjenester, hvor Sørreisa er vertskommune. Dyrøy har totalt 1,2 fagstillinger knyttet til barnevern. Pr. 30.06.2016 rapporterte kommunen om lovbrudd knyttet til både fristoversittelser, manglende tiltaksplaner for barn i hjelpetiltak, omsorgsplan og tilsyns- og oppfølgingsbesøk for barn i fosterhjem. 1,2 stillinger gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Ovennevnte vurderinger om barnevernstjenesten i Sørreisa er i samsvar med kommunens egen vurdering av tjenesten.

Dyrøy kommune ligger rundt gjennomsnittet for Troms mht. gjennomføring av videregående opplæring. Andelen ufaglærte i skolen har økt de siste årene. Kommunen ligger noe under gjennomsnittet i grunnskolepoeng og læringsmiljøet er noe under gjennomsnittet jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om praktisk pedagogisk tjeneste. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn

sammenlignbare kommuner. Kommunen har en kommunal skole. Fylkesmannen har ikke grunnlag for å si at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

På skoleområdet kan det være utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger som følge av små forhold.

Etter Fylkesmannens syn har kommunen problemer med å rekruttere og beholde kompetanse både på skole- og skoleeiernivå. Kommunen oppgir også selv at det kan være utfordrende å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen. Skoleeiernivået er ikke godt nok ivaretatt i kommuneadministrasjonen etter Fylkesmannens vurdering. Kommunens størrelse tilsier også at det kan være en utfordring med hensyn til habilitet.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Dyrøy kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Dyrøy kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Dyrøy kommune, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid. Fylkesmannen tilrår at Dyrøy kommune gjør nødvendige retningsvalg og tar opp prosessen med en eller flere nabokommuner med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### **3.3.5 Tranøy kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Tranøy kommune inngikk i følgende 4 strukturalternativ i «Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd:

- 1) Midt-Troms (Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik)
- 2) Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 3) Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

#### 4) Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

Det ble ikke gått videre med noen av de ovennevnte 4 alternativene.

Tranøy kommune har ikke utarbeidet en egen utredning for 0-alternativet. Kommunens statusbilde beskriver imidlertid kommunes status og fremtidsutsikter.

Tranøy har inngått intensjonsavtale med Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa og Berg (Målselv trakk seg senere fra denne avtalen).

Kommunen har hatt 2 folkemøter tidlig i 2015 som gjaldt status og fremtidsbilde for Tranøy, 2 folkemøter i mars 2016 om sammenslåingsalternativene, og rådgivende folkeavstemning 29.- 30. mai. I tillegg er kommunalt ansatte informert om prosessen og konsekvenser i et eget fellesmøte 25. mai 2016.

Det ble avholdt rådgivende folkeavstemning 29.-30. mai 2016. Valgdeltakelsen var på 36,6 %. 64,3 % stemte for at Tranøy skal fortsette som egen kommune mens 34,4 % stemte for at Tranøy skal danne ny kommune sammen med andre i henhold til framforhandlet intensjonsavtale, 1,3 % stemte blankt.

Det ble fattet følgende kommunestyrevedtak:

*«1. Da gjeldende intensjonsavtale er bygd på forhandlingsresultat mellom seks kommuner, hvorav 4 synes å ha trukket seg fra denne, er grunnlaget for å ta stilling til sammenslåing falt bort. Gjenværende alternativ kan være en sammenslåing med Lenvik kommune. Tranøy kommune vil søke Fylkesmannen i Troms om forlenget frist for å avklare grunnlaget for dette alternativet.*

*2. Det fremforhandles en avtale mellom Lenvik og Tranøy som tas opp til behandling i kommunestyret 25. oktober 2016*

*3. Til forhandlingsutvalg velges: Ordfører Jan Fredrik Jenssen, H*

*Varaordfører Birgit Andreassen, Sp*

*Marit Stubberud Hanssen, Ap*

*Gunnar Torgersen, Ap*

*Vara opposisjon: Odd Arne Andreassen, Ap*

*Vara posisjon: Rune Eriksen, V*

*4. Resultatet av forhandlinger med Lenvik legges ut til høring, slik at innbyggerne gis anledning til å uttale seg.»*

I brev av 28.6.2016 stiller Fylkesmannen seg positiv til initiativet og har gitt kommunen utsatt frist til 1.11.2016.

## Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Tranøy kommune har ikke utarbeidet en egen utredning for 0-alternativet. I sammendraget i kommunens statusbilde framkommer imidlertid følgende:

«Tranøy kommune er en distriktskommune som er langstrakt – ca. 60 km langs hovedveg fra sør-vest til nord-øst. Kommunen er spredtbygd, men det meste av bebyggelsen er samlet i små grender, med kommunesenteret Vangsvik som den største bygda med 338 innbyggere. Kommunen har i dag flere fritidseiendommer enn boligeiendommer, og tradisjonelt jordbruk og fiske er nesten borte. En håndfull gårdsbruk er i aktiv drift, og høster det meste av dyrkede arealer.

Befolkningsnedgangen startet på 1950-tallet med stor netto-utflytting, men store fødselsoverskudd kompenserte for utflyttingen slik at folketallet holdt seg noenlunde stabilt til begynnelsen av 60-tallet. Da begynte folketallet å gå ned, og i en periode fra ca. 1980 til 2000 var reduksjonen betydelig. Nedgangen har bremsset noe opp, men har fortsatt med avtakende tempo de siste årene. Satsing på boligbygging og bosetting av flyktninger har bidratt til å bremse befolkningsnedgangen etter 2010. En sterk vekst innen sjømatnæringene bidrar også i positiv retning, og vil få økende betydning framover. Satsing på reiseliv ut over tradisjonell hyttebygging og hytteturisme er i ferd med å gi positive ringvirkninger. Samtidig er de fleste servicenæringene innen handel og personlig tjenesteyting i nedgang. Finnsnes som regionsenter og handelssted har styrket sin posisjon på bekostning av distriktene omkring. Markedsgrunnlaget for handel og privat tjenesteyting svekkes i distriktene.

Tranøy inngår mer enn noen gang i et større bo- og arbeidsmarkedsområde, noe som vises av statistikk for handelslekkasje og pendlerstatistikk. Det er ikke bare utpendling fra Tranøy, det er også betydelig innpendling.

De kommunale tjenestene har på grunn av endringer i folketall og demografiske endringer måttet tilpasse seg endringene. Barnehage- og skoletilbudet er bygget ned, tilpasset reduksjon i fødselstall og antall barn i skolepliktig alder. Likeså er pleie- og omsorgstilbudene bygget opp, tilpasset behov som følge av økende antall eldre og pleietrengende. Helse, pleie og omsorg står for ca. 50 % av kommunens samlede aktivitet målt i kroner, og en god del mer enn dette målt i arbeidsinnsats.

Kommunen har på grunn av stor tilpasningsevne greid å yte innbyggerne gode tjenester på de fleste områder, og har til tross for økonomiske utfordringer greid å gjennomføre dette innenfor kommunens økonomiske evne. Selv om kommunen i en del år var ROBEK-kommune, har kommunen de siste årene greid å holde regnskapsmessig balanse.

Utfordringen framover ligger i at de demografiske endringene i forhold til alderssammensetning og sentraliseringseffektene av servicenæringene og arbeidsplasser er til ugunst for kommunen. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil fortsatt øke, og tilgangen på kompetent arbeidskraft vil bli mindre. Dersom de økonomiske forutsetningene bedres, kan kompetansetilgang kanskje utlignes med høyere lønninger og tilleggsgoder. Dersom de økonomiske forutsetningene ikke bedres eller svekkes, vil etter hvert kommunen ikke klare å

levere tilfredsstillende kvalitet på tjenestene. Skal man øke tjenestekjøp eller etablere flere interkommunale løsninger for å kompensere for manglende egenkompetanse, vil det bety økte kostnader, som igjen må gå på bekostning av andre tjenesteområder. Dette er utfordringer vi allerede ser på kompetanseområder som tekniske fag (fagarbeidere og ingeniører), økonomi/jus (saksbehandling), pedagogisk personale i skole og barnehage, sykepleiere og tilsvarende helsefaglig kompetanse.

#### Oppsummering av kommunens analyse

*1. Tilstrekkelig kapasitet.* På de fleste tjenesteområdene har kommunen tilstrekkelig kapasitet i egen regi. Med normal drift ivaretar kommunen helsesøstertjenester, barnehagetilbud for alle, skoletilbud (grunnskole), SFO, kulturskoletilbud, bibliotek tjenester, voksenopplæring, tilflyttertjeneste, sosiale tjenester i NAV, hjemmetjenester, PU-tjenester, hjemmesykepleie, sykehjemsdrift, rusomsorg, psykiatri, geodata-tjenester (kart, oppmåling), planarbeid, byggesaksbehandling, landbruksveiledning, viltforvaltning, næringsutvikling, drift og vedlikehold av kommunale veier, vannverk og avløpsanlegg, forebyggende brannvern, brannberedskap og gravferdstjenester. Imidlertid er mange av tjenestene sårbare i forhold til både kompetanse og kapasitet med få ansatte og svakt rekrutteringsgrunnlag lokalt og regionalt. På flere områder må derfor kommunen skaffe kompetanse og kapasitet gjennom ulike interkommunale ordninger, herunder jordmortjenester, barnevern, PP-tjenester, kompetanseutviklingstiltak for pedagogisk personale og for helsepersonell, fastlegeordning, samfunnsmedisin, legevakt, intermediære sengeplasser/akutt plasser, innsamling og behandling av avfall, akutt forurensning, nødmeldingssentral brann (110), arbeidsgiverkontroll, arkivtjenester, revisjon og sekretariat for kontrollutvalget.

*2. Relevant kompetanse.* Kommunen greier stort sett å skaffe relevant kompetanse til stillinger som er 100 % og fast, men til stillinger som er deltid og til vikariater er det ofte vanskelig å få tak i rett kompetanse.

*3. Tilstrekkelig distanse.* Med så vidt lavt folketall er det ikke mulig å ha tilstrekkelig distanse i alle saker.

*4. Effektiv tjenesteproduksjon.* KOSTRA-tall viser at kommunen er relativt effektiv i barnehage, pleie og omsorg, med mange brukere. På skolesektoren er kommunen noe mindre effektiv på grunn av struktur, små enheter og få barn. Kostnader til administrasjon ligger høyt sammenlignet med store kommuner. Sammenlignet med kommunene i kostra-gruppe 5 ligger vi likevel lavere enn snittet.

*5. Økonomisk soliditet.* Kommunen har i en lang periode vært ROBEK-kommune, men har siden 2010 vært ute av ROBEK, og har stort sett gått i balanse. Med synkende folketall og økende behov for pleie og omsorgstjenester har ikke kommunen greid å oppnå økonomiske resultat som kan karakteriseres som en sunn kommuneøkonomi.

*6. Valgfrihet.* På tjenestesiden har innbyggerne få valgmuligheter.

*7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder.* Tranøy har etter hvert blitt mer og mer del av et felles bolig- og arbeidsmarked med Finnsnes som senter. Det tettstedet i Tranøy som har flest



tjenestetilbud lokalt, er Stonglandseidet med barnehage, skole, SFO, kulturskole, voksenopplæring, tilflyttertjeneste, bibliotek, hjemmetjenester/hjemmesykepleie, omsorgsboliger/bofellesskap, pp-tjeneste, helsestasjon, legekontor, sykehjem, NAV, vekstbedrift, butikk, bank, kirke og småbåthavn. Kommunesenteret Vangsvik har fortsatt en del tjenestetilbud som kommuneadministrasjon, barnehage, skole, SFO, kulturskole, hjemmetjenester/hjemmesykepleie, et mindre antall omsorgsboliger, butikk, bilverksted, kirke og småbåthavn.

8. *Høy politisk deltakelse.* Som en konsekvens av lavt folketall, er antall engasjerte politikere forholdsmessig høyt, og ved valg stiller de fleste store nasjonale parti lister (Ap, Frp, H, Nkp, Sp, SV og V). I tillegg er det etablert en lokal liste, Tranøy Folkeliste.

9. *Lokal politisk styring.* Kommunestørrelsen tilsier ikke politisk styring på et lavere nivå (bygde/grendenivå).

10. *Lokal identitet.* Befolkningens identitet er sterkt knyttet til egen bygd, i mindre grad til kommunen. Utenfor distriktet, vil befolkningen identifisere seg med Senja.»

I rådmannens saksframlegg til kommunestyrebehandlingen om kommunestruktur er Tranøy som egen kommune beskrevet på følgende måte:

#### «TRANØY ALENE

Tranøy hadde i 1986 et innbyggertall på 2.137, i 2010 var det 1.510, og i 2040 vil det være 1.420 (forutsatt dagens utvikling). I perioden 1986 til 2010 gikk folketallet ned med nesten 30 % (627 innbyggere) og i samme periode har det skjedd store strukturendringer med tanke på butikker og lokale småbedrifter, skolekretser og andre tjenester. Det har skjedd en sentralisering av handel og service til Finnsnes, og det har skjedd en sentralisering av offentlig tjenesteyting til Stonglandseidet og Vangsvik.

Som en konsekvens av nedgangen i folketall, har antall barn i skolepliktig alder blitt redusert fra 40 – 50 barn per årskull til 10 – 15 barn per årskull i perioden 1970 – 2016. Mot slutten av 2000 – 2010 var det nesten stans i boligbyggingen. I de beste årene, 1970 – 79 ble det registrert bygd ca. 12 boliger per år, mens det i perioden 2000 – 2010 ble registrert bygd i underkant av 4 boliger per år.

Den kommunale økonomien kom fra ca. år 2000 i ubalanse med manglende inndekning av tidligere års merforbruk. Kommunen ble derfor registrert i ROBEK fram til 2010, etter en omfattende omstillingsprosess som ble igangsatt i 2008. Siden 2010 har kommunen i hovedsak hatt økonomisk kontroll, men med minst mulig margin.

Inntektssystemet for kommunene er i stadig endring. Inntektssystemet ble endret for ca. 10 år siden, og senere med mindre justeringer. Fra 2017 kommer ny og omfattende endring. Slik forslaget foreligger i dag, vil endringene ikke få vesentlig betydning for Tranøy. På grunn av geografisk utfordring og avstander, vil Tranøy beholde inntektene omtrent som før. Tranøy kommune er imidlertid svært avhengig av de statlige overføringene i rammetilskuddet. Disse utgjør 95 % av kommunens frie inntekter.

Det er mye positivt som har skjedd i Tranøy etter at omstillingstiltakene ble gjennomført. Det har vært satset på bosetting av asylsøkere, som har medført ny aktivitet, styrking av arbeidsplasser og tjenester i barnehage, skole og voksenopplæring og bedring i boligmarkedet. Det er bygd nye omsorgsboliger med døgnbemanning, og kommunen har økt innsatsen i pleie- og omsorg som en konsekvens av samhandlingsreformen. I tilknytning til Ånderdalen nasjonalpark er det etablert «nasjonalparksenter» og utstillinger i regi av nasjonalparkstyret og Midt-Troms museum. Det er etablert 36 nye boliger i et privat – offentlig samarbeid, i hovedsak for å dekke behov for boliger til vanskeligstilte og bosetting. Det er bygd ny og moderne butikk på Stonglandseidet. På Rubbestad er det etablert ny oppdrettsaktivitet og en ny aktør har kjøpt seg inn på området. I Gjøvika bygges nå et meget stort klekkeri og smoltanlegg. Konsekvensen er at folketallet har økt noe i løpet av de siste 5 år og antall barn i barnehage og skole har økt, hvilket igjen gir grunnlag for å ansette mer personal.

De siste års utvikling og positive tendenser burde tilsi at Tranøy kan bestå som egen kommune. Det forutsetter imidlertid at kommunen ikke får nye oppgaver som ikke er fullfinansierte, og at interkommunal oppgaver kan løses som før og innenfor de samme økonomiske rammer som før. Det forutsetter også at Tranøy blir en attraktiv kommune som tiltrekker seg arbeidskraft.

Allerede i dag har Tranøy utfordringer med arbeidskraft på flere fagområder. Geografisk er det vanskeligere å rekruttere arbeidskraft til Stonglandseidet enn til Vangsvik. Faglig er det vanskeligst å rekruttere sykepleiere, dernest lærere med spesifikk fagkompetanse og førskolelærere, og så helsefagarbeidere.

Oppgaver som løses i interkommunale ordninger, og som kan opphøre dersom dagens kommunestruktur videreføres i Midt-Troms:

- PPT – pedagogisk psykologisk tjeneste (rådgivning barnehage – skole)
- PS – pedagogisk senter (etter- og videreutdanning lærere)
- Løkta – utredning, etter og videreutdanning helsepersonell
- MTAK – arbeidsgiverkontrollen
- Sekretariatet – sekretariat for regionrådet og administrativt råd

Begrunnelsen for å antyde opphør, er signalene fra Lenvik om at ordningene er udemokratiske, de gir Lenvik som den største kommunen liten demokratisk innflytelse, og innebærer subsidiering fra Lenvik. Det betyr at Lenvik er innstilt på å tre ut av ordningene, som da kan føre til at ordningen opphører.

Videre er det mange lovpålagte oppgaver som løses gjennom tjenestekjøp, stort sett fra Lenvik kommune:

- Fastlegetjeneste
- Samfunnsmedisin
- Legevakt
- Intermediære senger på DMS Finnsnes
- Jordmortjeneste
- Barnevern
- Krisesenter (egen stiftelse)

Erfaringen fra kjøp av barnevernstjenester er at Lenvik har tvunget tjenestekjøperne til å akseptere økte priser, og det kan iverksettes kostbare tiltak som tjenestekjøper ikke har mulighet for å påvirke.

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena.

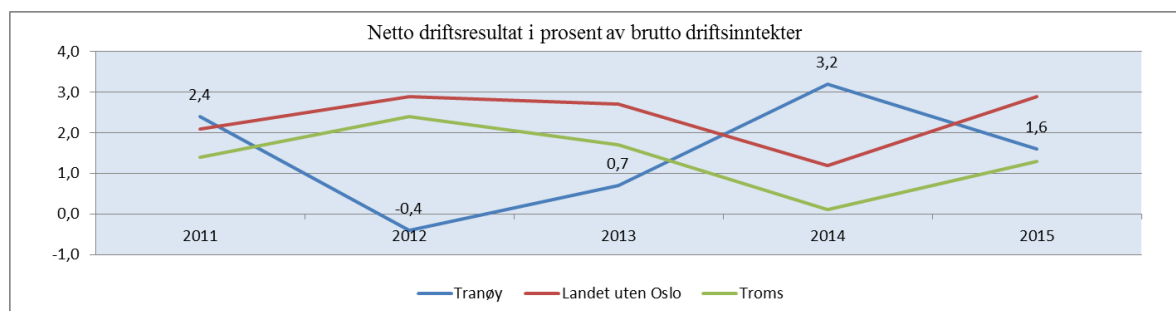
Kommunen har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommuneplanens arealdel er fra 2016 og samfunnsdelen fra 2013. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen har kompetanse og kapasitet for å ivareta beredskapsspørsmål. Kommunen har en viss kompetanse for å omsette risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunalt planverk, men vil være sårbare ved endringer.

Kommunen har oppdatert arealplan og samfunnsplan og løser sine utviklingsbehov i hovedsak gjennom reguleringsplaner forankret i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er det også en utstrakt bruk av dispensasjoner. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy.

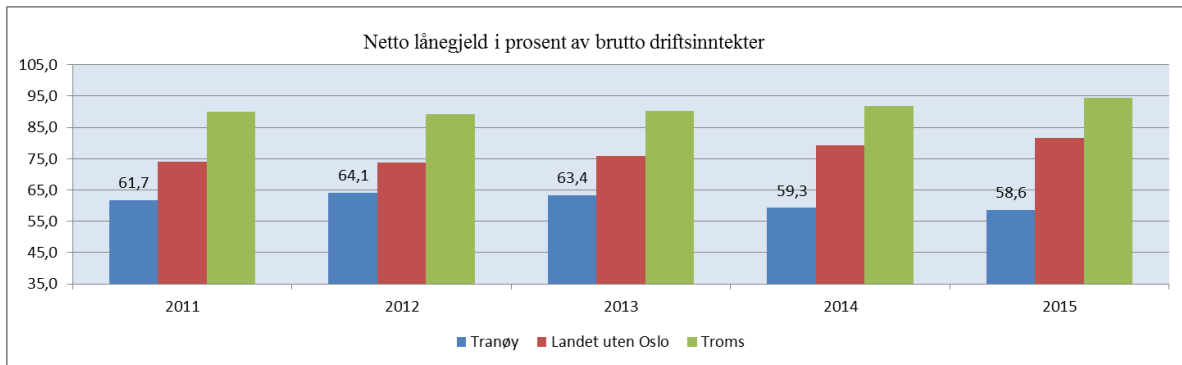
Kommunen ivaretar rollen som beredskapseier ved hendelser. Kommunen har potensial til å samarbeide tettere med nabokommuner for å støtte andre og løse egne utfordringer.

Kommunen har ivaretatt rollen som samfunnsutvikler og foretatt langsiktig planlegging de senere årene med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

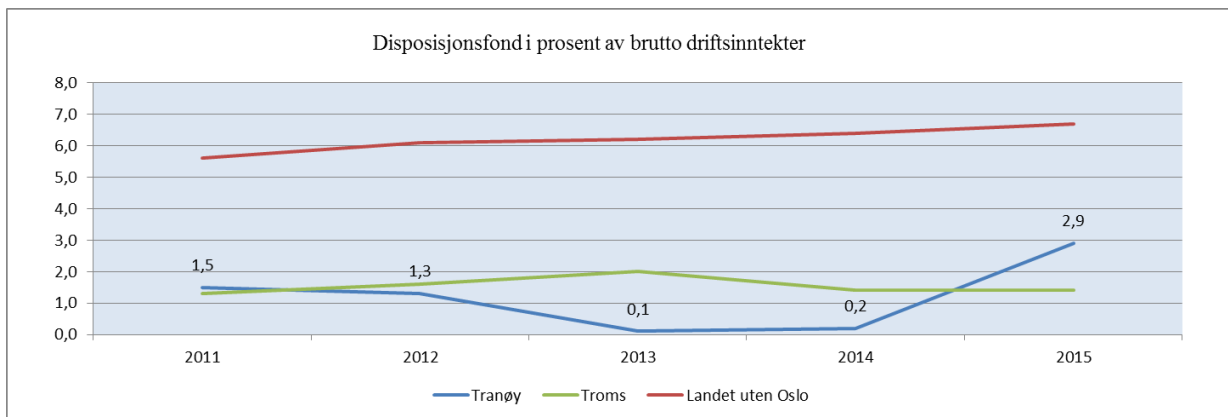
## Økonomisk og demografisk analyse



Kommunen har hatt relativt lavt gjennomsnittlig netto driftsresultat de siste 5 år på 1,6 % og har planlagt med 1,0 % i 2016. Dette er for lavt, Fylkesmannen minner om at Teknisk beregningsutvalg anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Det er positivt at Tranøy kommune har redusert lånegjelda de siste årene, og pr. 2015 er netto lånegjeld 58,6 % av brutto driftsinntekter, dette er langt under landsgjennomsnittet på 81,7 %.



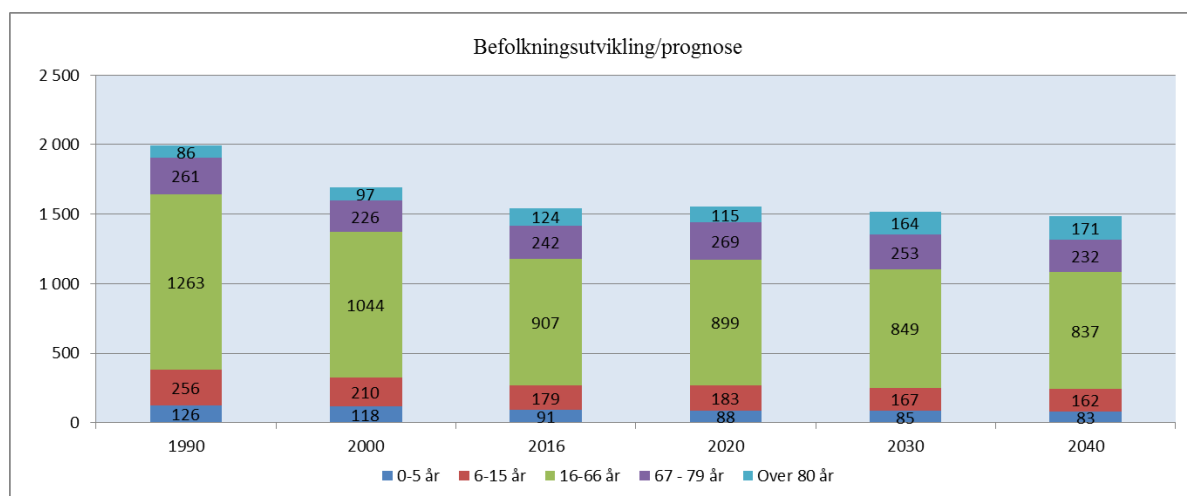
Kommunen har styrket disposisjonsfondet til 2,9 % siste år og det utgjør pr. 2015 5,3 mill. kr. Nivået på disposisjonsfondet er langt under gjennomsnittet for landet på 6,7 %, men over gjennomsnittet for Troms på 1,4 %. Etter Fylkesmannens syn bør kommunen holde driftsutgiftene på et forsvarlig nivå og slik styrke netto driftsresultat fremover slik at kommunen kan forbedre det økonomiske handlingsrommet gjennom avsetning til, og oppbygging av disposisjonsfondet i fremtiden. Dette vil på sikt gjøre kommunen mindre sårbar for økt rente eller andre uforutsette økonomiske forhold.

Tranøy har eiendomsskatt, satsen er 3 promille både for verker og bruk og boliger. Det betyr at det ligger et ubenyttet potensial på inntektssiden.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Tranøy kommune har en reiseavstand på 27,9 km og er således definert som å ha ufrivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen beholder fullt basistilskudd i nytt inntektssystem i 2017.

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er også minimale. Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem slik det

nå er presentert, betydning for om Tranøy kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



Det har over tid vært en negativ utvikling i folketallet i Tranøy. Folketallet har gått ned med 0,6 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 1524 innbyggere. I henhold til SSBs befolkningsprognoser vil folketallet i Tranøy øke med 0,7 % fra 2016-2020, men synke med 3,8 % i perioden 2016-2040. Det vil mot 2040 bli en stor endring i alderssammensetningen, antall eldre over 80 år vil øke med 38 %, mens alle de yngre aldersgruppene vil reduseres. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,1 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Tranøy kommune.

Fylkesmannen vurderer at Tranøy kommune har begrenset handlingsrom med for lavt nivå på disposisjonsfondet. Det er imidlertid positivt at kommunen har relativt lav lånegjeld. I henhold til nytt inntektssystem er kommunen definert som «ufrivillig liten» og slik forslaget nå foreligger er det ikke foreslått endringer som vil påvirke Tranøy. Fylkesmannen ser imidlertid stagnasjon og videre reduksjon i folketallet som kommunens største utfordring framover. Utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Kommuner som har nedgang i folketallet vil få redusert rammetilskuddet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfaste krav. Det kan bli svært krevende for Tranøy å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge av redusert folketall.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) inndeling inngår Tranøy i felles bo- og arbeidsmarkedsregion med Lenvik, Sørreisa og Dyrøy. I Telemarksforsknings «Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms» framgår at det i 2013 bodde det 662 sysselsatte i kommunen, og av disse arbeidet 351 i egen kommune (53 %) mens 218 pendlet til Lenvik (33 %), 11 til Målselv (2 %) og 73 til kommuner utenfor Midt-Troms (11 %). Innpendlingen til kommunen var 33,5 % og kommer hovedsakelig fra Lenvik (96).

Tall fra SSB viser en trend av intern sentralisering i bosettingsmønsteret i Tranøy kommune. Folketallet i kommunen er redusert fra år 2000, men det har vært relativt minst fraflytting fra kommunesenteret Vangsvik, og mest i distriktet rundt. Vi ser samme tendensen i perioden

2010-2014 hvor befolkningen i Vangsvik opprettholdes mens resten av kommunen har reduksjon i folketall. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Tranøy kommune gjør omfattende bruk av interkommunalt samarbeid for å løse sine oppgaver blant annet innen praktisk pedagogisk tjeneste, helse, barnevern og renovasjon. Kommunen sier selv i statusbildet at: *«I all hovedsak har man i Midt-Troms regionen klart å etablere samarbeid som har fungert godt. Likevel må det sies at presset økonomi til tider gjort det vanskelig å opprettholde tjenestenivået i enkelte av de interkommunale virksomhetene. Kravene til effektivisering og innsparing har vært gjort gjeldende her så vel som i den enkelte kommune. Dialogen mellom vertskommunene og deltakende kommuner har også vært god på de fleste områder.»*

På kommunebarometeret for 2016 er Tranøy kommune rangert som nr. 410 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Helse, pleie- og omsorg legger beslag på ca. 50 % av Tranøy kommunes økonomi, og mer enn dette målt i arbeidsinnsats. Kommunen skaffer mye kompetanse og kapasitet gjennom ulike interkommunale ordninger og oppkjøp av tjenester. Behovene innen helse, pleie- og omsorg vil øke i en aldrende befolkning, antallet eldre over 80 år vil øke med 38 % mot 2040 og tilgangen på kompetent arbeidskraft vil bli mindre. Skal man bøte på dette med å øke tjenestekjøp eller etablere flere interkommunale løsninger for å kompensere for manglende egenkompetanse, vil det bety økte kostnader. Kommunens svake økonomi begrenser muligheten til kjøp av helse- og omsorgstjenester. Den svekkede økonomien kommunen får ved å stå alene, vil dermed ramme helse- og omsorgsområdet ytterligere.

Det at kommunen i så liten grad er selvforsynt med helsepersonell, utgjør også en stor sårbarhet faglig sett. Det blir utfordrende å etablere gode fagmiljø, og fagområder hvor det er hensiktsmessig med utstrakt tverrfaglig innsats, som for eksempel innen psykisk helse/rus og habilitering/ rehabilitering vil kunne bli mangelfullt. Siden så få av helsepersonellet har sitt hovedsete i kommunen, vil det nødvendige faglige blikket over et samlet helse- og omsorgsfelt kunne lide sterkt. Deler av tjenesten har vansker med å oppfylle kvalitetskrav når det gjelder kompetanse og dokumentasjon, samt å tilby tilgjengelige tjenester.

Det er bygd nye omsorgsboliger med døgnbemanning, for å møte samhandlingsreformens krav. Kommunen sliter imidlertid med å rekruttere nok sykepleiere, og personell med lavere kompetanse blir satt inn i fravær av sykepleiere. Tranøy har en lavere andel av de ansatte som har relevant helsefaglig utdanning på høyskolenivå enn snittet for Troms, og det er også betydelig færre sykepleiere som har videreutdanning. Grunnet høy gjennomsnittsalder må stor aldersavgang i tjenestene påregnes innen kort tid. Det er et økende behov for tjenester som krever mye ressurser. Tranøy har et veldig høyt antall liggedøgn i UNN av utskrivningsklare pasienter, i 2015 var tallet 122, og per juli 2016 har tallet økt til 131. Når det gjelder

eldreomsorg ligger Tranøy på 378. plass på Kommunebarometeret. Tranøy har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Tranøy inngår i interkommunalt samarbeid med hensyn til alle typer legetjenester (Senjalegen), jordmortjenester, KAD, samfunnsmedisin, og diabetes-team. I tillegg deltar kommunen i prosjektsamarbeid om en kreftkoordinator. Kommunen ligger på 339. plass på Kommunebarometeret når det gjelder helsetjenester. Kommunen har ikke benyttet Bruker Plan for å kartlegge omfanget av utfordringer innen rus- og psykisk helse i kommunen.

Fylkesmannen har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 1 klagesak og vurdert 1 bestemmelse hvorav 1 er stadfestet. Det er ikke fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

I henhold til befolkningsprognosene for Tranøy kommune er antall barn i aldersgruppen 0-5 år svakt synkende fram mot 2040. Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år og Fylkesmannen vurderer at det er sannsynlig at dette vil være situasjonen også fram mot 2040.

Fylkesmannen er enig med Tranøy kommunes egne vurderinger av at barnehagetjenestene er sårbare både i forhold til kompetanse og kapasitet, med få ansatte og svakt rekrutteringsgrunnlag lokalt og regionalt. Kommunen samarbeider med andre Midt-Troms kommuner om kompetansetiltak, noe som bidrar til å avhjelpe utfordringene på dette området.

Kommunen har 2 kommunale barnehager (ingen private), med forholdsvis lang kjørevei mellom. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mindre penger per barn i barnehage enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Assisterende rådmann er barnehagemyndighet i Tranøy kommune. Etter Fylkesmannens syn har kommunen i dag tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Nåværende organisering er etter Fylkesmannens syn egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Tranøy kommune er i en interkommunal barnevernstjeneste med Lenvik, Torsken og Berg. Kommunen har avgitt 1 stilling til den interkommunale tjenesten. 1 stilling gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen selv mener dette kan løses ved interkommunale samarbeidsavtaler.

Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten både knyttet til tjenesteproduksjon og til samarbeid med aktuelle samarbeidsinstanser. Tjenesten leverer i dag tilfredsstillende i forhold til lovkrav. Det vil likevel være viktig for kommunen at man, til tross for at barneverntjenesten er interkommunal, i egen kommune stiller krav til tverrfaglig arbeid og får til gode samarbeidsarenaer. Samtidig må kommunen også følge med på og stille krav til kvalitet i den interkommunale tjenesten.

Det er flere enn gjennomsnittet i Troms som gjennomfører videregående opplæring i Tranøy kommune. Det er stabilt og kvalifisert personale både på skole og skoleeiernivå. Kommunen har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen har en stor andel fremmedspråklige elever. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har to offentlige skoler. Barnehage- og skolesektoren er bygget ned på grunn av synkende elevtall. Kommunen sier at de har et svakt rekrutteringsgrunnlag til lærerstillinger. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med ytre Midt-Troms om praktisk pedagogisk tjeneste. Kommunen er imidlertid under snittet i skoleprestasjoner. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Etter kommunens eget utsagn kan det ofte være utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger.

Etter Fylkesmannens syn har kommunen utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse både på skole- og skoleeiernivå.

Skolefaglig ansvarlig i kommunen ivaretar også rollene som barnehagemyndighet. Dette kan gå ut over den faglige oppfølgingen og myndighetsutøvelsen innenfor disse ansvarsområdene. Dette kan også være en utfordring med hensyn til habilitet.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven og miljølovgivningen. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Tranøy kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil også få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Tranøy kommune har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen kan heller ikke se at Tranøy, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid.

Fylkesmannen tilrår at Tranøy kommune tar opp prosessen med kommunene Lenvik, Torsken og Berg med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positive kommunestyrevedtak.



### 3.3.6 Torsken kommune



#### Prosess og vedtak

Torsken kommune inngikk i følgende 4 strukturalternativ i «*Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms*», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd:

- 1) Midt-Troms (Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik)
- 2) Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 3) Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 4) Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

Det ble ikke gått videre med noen av de ovennevnte 4 alternativene.

Kommunen har ikke utarbeidet en egen utredning for 0-alternativet, men det ble laget et utkast til statusbilde av rådmann/administrasjon som ble lagt fram for kommunestyret. Hverken formannskapet eller kommunestyret ønsket å ferdigstille dette dokumentet.

Torsken har inngått intensjonsavtale med Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa og Tranøy (Målselv trakk seg senere fra denne avtalen).

Det ble avholdt rådgivende folkeavstemning hvor 75,7 % stemte for Torsken som egen kommune. Valgdeltakelsen var 50,5 %.

Torsken kommune fattet følgende kommunestyrevedtak:

*«Torsken kommune har fulgt de sentrale retningslinjene som er gitt som grunnlag for å kunne fatte vedtak om fremtidig kommunestruktur.*

*Torsken kommune har også gjennomført folkeavstemning med 50,5 % deltakelse, hvor resultatet ble 75,7 % for egen kommune og 24,3 % for sammenslåing med andre.*

*Kommunestyret tar avstemningsresultatet med innbyggernes tilråding til etterretning og vedtar at Torsken kommune skal bestå som egen kommune. Kommunen vil fortsette det gode samarbeidet med nabokommunene om regionale tjenester.»*

#### Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Kommunen har ikke utredet eget 0-alternativ, men i kommunens statusbilde framkommer beskrivelse av status og utfordringer for kommunen knyttet til kommunens roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Under følger et utdrag fra statusbildet:

##### *Kommunens rolle som tjenesteyter*

I følge kommunen har de ikke nok kompetanse på planarbeid og det avsettes heller ikke nok personalressurser til slikt arbeid slik at kommunen må kjøpe en del tjenester. I et

fremtidsperspektiv vurderer kommunen det slik at de vil være avhengig av samarbeid med andre kommuner, og kjøp av tjenester, for å oppfylle kravene i plan- og bygningsloven, og for å kunne ivareta sin rolle som samfunnsutvikler.

Kommunen vurderer at de er «god» på beredskap og evne til å håndtere uforutsette henvendelser. Kommunen har hatt mange tilfeller av uforutsette hendelser som har gitt lang og god erfaring.

Administrativt mener rådmannen at Torsken kommune i dag leverer godt innenfor de vedtatte rammer med bakgrunn i at flere ansatte har generalistkompetanse. Rådmannen vurderer at kommunen i fremtida vil ha store utfordringer med å få tilsatt medarbeidere som kan jobbe innenfor flere arbeidsområder. Dette med bakgrunn i dagens utdanningssystem hvor det legges vekt på spesialisering, samt stadig jobbskifte blant unge søkere. Den sterke sentraliseringen bidrar også til at kommuner som anses å ligge mindre sentralt til, vil bli tapere i forhold til tilgang på kompetanse.

På barnehageområdet melder kommunen at de har godt tilfang av faglærte barnehagelærere. På grunnskoleområdet har det vært utskifting av både virksomhetsledere og pedagoger de siste årene og kommunen arbeider aktivt med stimulering for etter og videreutdanning for å imøtekomme opplæringslovens krav.

Torsken kommune har vertskommunesamarbeid med Lenvik kommune om levering av barneverntjenester. Barnevernet er et av flere områder hvor Torsken kommune sier de er helt avhengig av samarbeid med annen /andre kommuner både i forhold til kompetanse, mindre sårbarhet og avstand mellom tjenesten og bruker.

Torsken kommune har organisert pleie- og omsorgstjenesten som 2 enheter, en i nord og en i sør. I enhetene gis det tilbud om sykehjemsplass, hjemmetjeneste, boligjeneste, hjemmesykepleie og omsorgsbolig. I forbindelse med behov for effektivisering ble Telemarkforskning innleid for å se hvordan kommunen kan gi en forsvarlig tjeneste etter en mest mulig økonomisk modell, det kom da fram at Torsken etter Telemarksforskningens syn drifter etter en «Rolls Roys» modell. Torsken kommune har 2 sykehjem med totalt 30 plasser. Alle utskrivningsklare pasienter tas «hjem» til kommunen i henhold til avtale som er inngått med UNN.

Torsken kommune er sammen med flere kommuner i og utenfor regionen, i et vertskommunesamarbeid med Lenvik kommune som styrker innbyggernes helsetilbud, jfr. tabell i statusbildet over vertskommunesamarbeid.

I følge Torsken vil de kunne levere pleie - og omsorgstjenester også i fremtiden på samme nivå som i dag, men kommunen vil ha utfordringer dersom kommunen får ansvar for å gi utvidede og mer ressurs- og kompetansekrevende tjenester. I en slik situasjon må kommunen fortsatt kjøpe private tjenester.

Innen teknisk sektor melder kommunen at de har god kompetanse på sine fagarbeidere, organiseringen er god og tjenestene utføres på en god måte. Gitt at de økonomiske rammene ikke utvikler seg negativt, vil kommunen kunne ivareta de tekniske tjenestene på en god måte.

#### *Kommunens rolle som myndighetsutøver*

I følge kommunen er de helt avhengig av at ansatte er generalister og kan levere innen flere fagområder. Torsken anser selv at kommunen er effektiv på saksbehandling innenfor de områdene kommunen disponerer fagkompetanse. Kommunen melder selv at de har få klagesaker og at det i en liten kommune som Torsken ofte vil være utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger. Dette gjelder både innenfor politisk- og administrativ myndighetsutøvelse.

#### *Kommunens rolle som samfunnsutvikler*

Rådmann og ordfører er sentrale i arbeidet med samfunnsutvikling i Torsken kommune. Kommunen har god kompetanse på prosjektarbeid, flere har utdanning innom prosjektledelse og prosjektarbeid, utfordringen er at også rådmann må være generalist og saksbehandler da administrasjon er «slanket» til et minimum, ofte må oppgaver som er relatert til drift og tjenesteproduksjon prioriteres fremfor planlegging og langsiktig tenkning.

Torsken kommune er en ressursrik kommune spesielt med tanke på det maritime, fiske, fiskeindustri og havbruk. Kommunen anser at de har et stort potensial innenfor dette. Senja har også et enormt vekstpotensial innen reiseliv og Torsken kommune har mye å lokke tilreisende med. Gryllefjord ligger i endepunkt av Nasjonal turistveg.

Etter kommunens syn er det viktig å opprettholde kapasitet og kompetanse på tilrettelegging med tanke på næringsrettet infrastruktur, arealplanlegging og bolig- og stedsutvikling for å oppnå fortsatt næringsvekst i Torsken kommune. For at kommunen skal ivareta rollen som tilrettelegger for nærings- og samfunnsutvikling vil en i fremtiden være avhengig av å kjøpe plantjenester.

Torsken kommune har god/høy kunnskap/kompetanse på fiskeri og havbruk. Det finnes god og relevant kompetanse både i administrasjon og næringen. Det er kort vei mellom næringsaktører og administrasjon noe som medfører kort saksbehandlingstid. Administrasjon har en fleksibel og omstillingsdyktig bemanning og har proaktive arbeidsrutiner innenfor næring. Det er små fagmiljø som kan være sårbare. Kommunen ser på dette området at det vil kunne være ulemper knyttet til å inngå i en større kommune ved at det da vil bli lengre vei til beslutningstakerne, lavere lokalkunnskap, vanskeligere å gjøre sektorovergrepene og lavere eierskap til lokale utfordringer.

#### *Kommunen som demokratisk arena*

Kommunen har de siste årene gått bort fra det som tidligere ble betegnet som detaljstyring, til overordna styring via økonomiske rammer og overordna prioriteringer. I henhold til kommunen har utredningene fra rådmann/administrasjon gitt et godt grunnlag for politiske beslutninger. For å levere i henhold til politiske prioriteringer er politikerne kjent med at rådmannen ofte på spesielle fagområder, må kjøpe ekstern kapasitet og kompetanse.

I en forholdsvis liten kommune har innbyggerne god kjennskap til politikerne og politikerne har gode lokalkunnskaper. Dette kan medføre at man ofte blir konfrontert med habilitetsvurderinger.

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 2011, og kommunen mangler en samfunnsplan.

Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester.

Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandlingen i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Torsken kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har planlagt tiltak som vil kunne gi bedre kompetanse og kapasitet i nær fremtid.

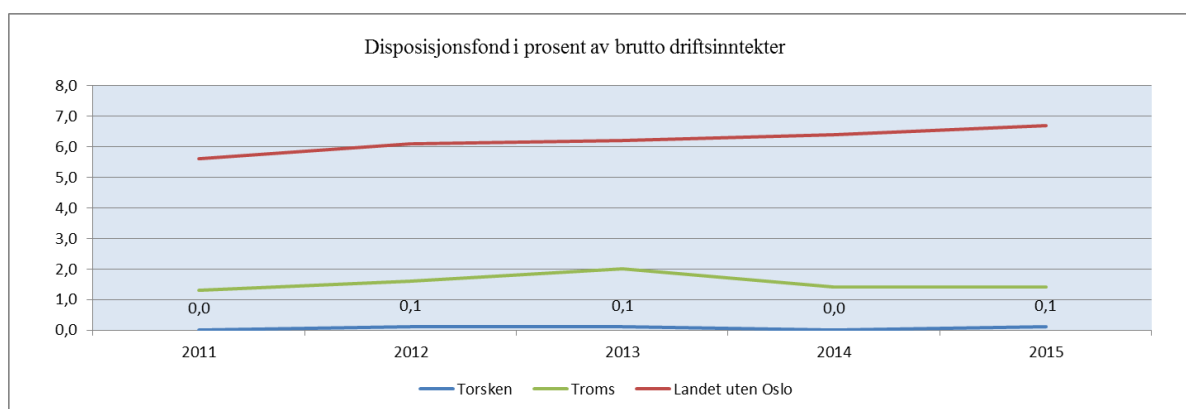
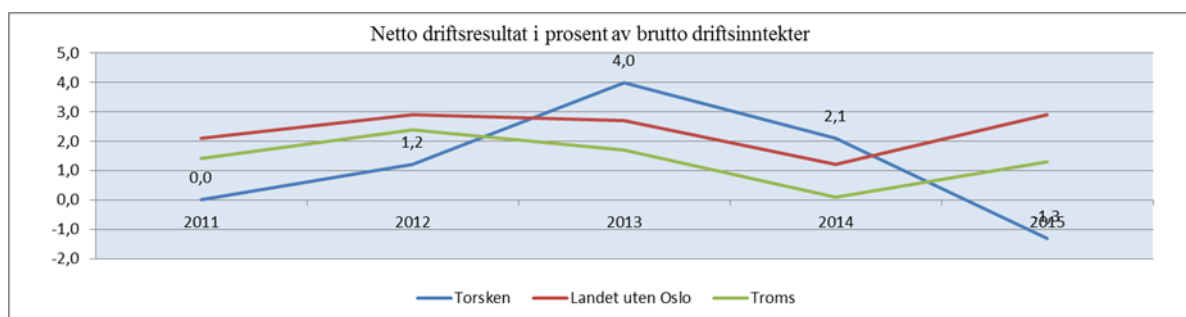
Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging. Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser.

Kommunen mangler planleggere og ansatte med grunnleggende kompetanse innen samfunnssikkerhet.

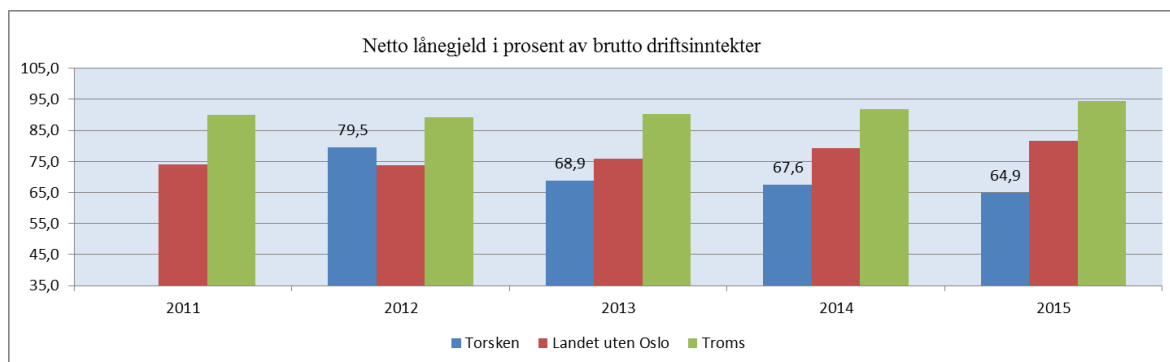
## Økonomisk og demografisk analyse

Torsken kommune har vært i ROBEK siden 2001, og har hatt spesielt store økonomiske utfordringer med manglende styring og kontroll. Etter Fylkesmannens vurdering har kommunen over tid vist for liten evne til å ta de økonomiske realitetene innover seg, og å gjøre de nødvendige grep for at tidligere års underskudd skal kunne dekkes innenfor de tilgjengelige rammene. Kommunen har ikke siden 2009 klart inndekning i henhold til inndekningsplan. Det har flere år vært kun delvis inndekning i henhold til plan og sågar nye underskudd.

Kommunen har store utfordringer knyttet til å tilpasse driften til inntektsnivået, og inndekning av underskudd har vært, og vil bli, særdeles krevende for kommunen framover. Underskuddet utgjør pr. 2015 14,5 % av brutto driftsinntekter (16,4 mill. kr.) og i ny inndekningsplan vil det anslagsvis bli forutsatt årlig inndekning på ca. 3,3 mill. kr. pr. år 2017-2020.



Kommunen hadde netto et driftsresultat i 2015 på -1,3 % og kommunen har ingen økonomiske reserver. Kommunen er med dette svært sårbar overfor uforutsette utgifter, renteøkninger og uventet svikt i inntektene.



Det er positivt at lånegjelden til Torsken er på et relativt moderat nivå, og gikk noe ned fra 2014 til 2015. Pr. 2015 er lånegjelden på 64,9 %, 16,8 prosentpoeng under landsgjennomsnittet.

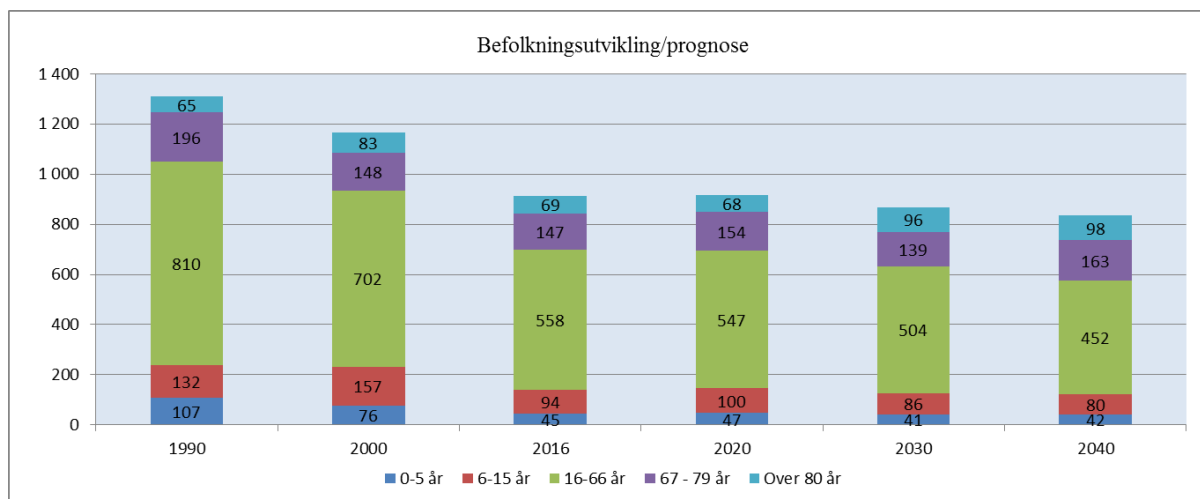
Fylkesmannen er pt. i dialog med departementet om fastsetting av ny inndeckningsplan for Torsken for perioden 2017-2020. Kommunen har i 2015 gått utover kommunelovens 10-årsgrense for inndeckning av underskudd, og også ny inndeckningsplan vil måtte planlegge med utvidet inndeckningstid utover kommunelovens grense.

Kommunen har eiendomsskatt med generell sats på 7 promille, og 5,5 promille for boliger/fritidsboliger. Dette betyr at det ligger et ubenyttet inntekspotensial på eiendomsskatt som er anslått til å utgjøre ca. kr. 330 000.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Torsken kommune har en reiseavstand på 49,5 km og er således definert som å ha ufrivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen beholder fullt basistilskudd i nytt inntektssystem i 2017 (Torsken kommer faktisk ut i pluss med kr. 215 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 471 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 13 000. Kostnadsnøkkelen skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem slik det nå er presentert avgjørende betydning for om Torsken kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere



Folketallet i Torsken har hatt en svak reduksjon på 0,4 % siste 5 årsperiode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 903 innbyggere. I følge SSBs fremskrivninger vil folketallet i Torsken øke med 0,3 % fra i dag og fram mot 2020 og synke med 8,5 % mot 2040. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.

I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Torsken øke med 42 % (29 personer) og eldre i gruppen 67-79 år vil øke med 11 % (16 personer). I følge prognosene vil det i 2040 være 1,7 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Torsken kommune.

Fylkesmannen viser til den svært vanskelige økonomiske situasjonen i Torsken som har vedvart over tid. Kommunen har vært i ROBEK siden 2001 og klarer ikke å dekke inn tidligere års underskudd innenfor kommunelovens 10-års grense. Kommunen har for høyt aktivitetsnivå og klarer ikke å bygge opp fondsmidler. Fylkesmannen ser disse forholdene, i tillegg til stagnasjon og videre reduksjon i folketallet, som kommunens største utfordringer framover med hensyn til økonomi. Utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Kommuner som har nedgang i folketallet vil få redusert rammetilskuddet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav. Det kan bli svært krevende for Torsken å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge av redusert folketall.

Kommunene Torsken og Berg utgjør i henhold til NIBRs inndeling en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I kommunens utkast til statusbilde opplyses det at av 412 sysselsatte i Torsken, er det 315 som arbeider i egen kommune, mens 26 arbeider i Lenvik, 8 i Tranøy, 5 i Berg og de resterende 58 arbeider i kommuner utenfor Midt-Troms. Dette betyr at det er 23,5 % utpendling i Torsken. Det er lokalisert 350 arbeidsplasser i Torsken kommune, hvorav 10 % (35 arbeidsplasser) fylles av innpendling, hovedsakelig fra Lenvik (18).

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at det i perioden 2000-2014 har vært relativ jevn fraflytting i hele kommunen. I perioden 2010-2014 ser man imidlertid en tendens til intern sentralisering, ved at Torsken har vekst, mens Gryllefjord og resten av kommunen har befolkningsnedgang. Hvis en slik utvikling fortsetter vil dette kunne få betydning for dimensjonering av tjenestene i kommunen.

Torsken kommune gjør omfattende bruk av interkommunal samarbeid for å løse sine oppgaver blant annet innen praktisk pedagogisk tjeneste, helse og barnevern. Kommunen sier selv i statusbildet at: *«Ut i fra kommunens kompleksitet og mulighet for kontinuitet og utvikling av robuste fagmiljø, vil Torsken kommune alltid være avhengig av interkommunalt samarbeid på flere områder.»*

På kommunebarometeret for 2016 er Torsken kommune rangert som nr. 415 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det vil i Torsken kommune bli et økende antall eldre, spesielt over 80 år, fram mot 2040. Dette vil øke behovet for helse- og omsorgstjenester. Det er ikke laget en oversikt over helsetilstanden i befolkningen, og kommunen har dermed ikke et skikkelig grunnlag for å legge planer innen områdene folkehelse, helse og omsorg. Kommunen har sårbarhet når det gjelder tjenesteutvikling og rekruttering av flere typer helsepersonell. Kommunens anstrengte økonomi kan utgjøre en begrensende faktor med hensyn til utvikling av helse- og omsorgstjenestene og ytterligere oppkjøp av tjenester.

Kommunen har et høyt dimensjonert "tradisjonelt" sykehjemstilbud, og greier å ta imot sine utskrivningsklare pasienter. Det vil imidlertid bli en økende utfordring å gi et fullgodt tilbud til pasienter med store og komplekse sykdomsbilder med den kompetansen kommunen selv besitter, og kommunen vil dermed være avhengig av tjenestekjøp fra andre.

Når det gjelder ansatte med relevant fagutdanning ligger kommunen under gjennomsnittet i Troms, og når det gjelder relevant høyskoleutdanning ligger kommunen betydelig under det som er snittet for Troms og for landet for øvrig. Dette samsvarer dårlig med de utfordringer kommunen står overfor med hensyn til behov for økt kapasitet og kompetanse. Når det gjelder eldreomsorg ligger Torsken på 409. plass i Kommunebarometeret. Torsken har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Torsken inngår i interkommunalt samarbeid med alle typer legetjenester (Senjalegen), jordmortjenester, KAD, samfunnsmedisin, diabetesteam og kreftkoordinator, og inngår i LØKTA. Egne fagmiljø blir små og dermed sårbare, og fagområder hvor det er hensiktsmessig med utstrakt tverrfaglig innsats, som for eksempel innen psykisk helse/rus og forebygging ser ut til å lide under dette. Kommunen har ikke kartlagt omfanget av utfordringer med rus og psykisk helse i kommunen, og har heller ikke kartlagt ungdomshelse og trivsel med Ungdata. Dette gjør at kommunen har et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Kommunens marginale drift gjør at uforutsette behov hos psykisk syke blir vanskelig å håndtere. Når det kommer til helsetjenester ligger kommunen på 378. plass i Kommunebarometeret.

Fylkesmannen har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 9 klagesaker og vurdert 9 bestemmelser hvorav 3 er stadfestet. Kommunen har ikke fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt eller pasient- og brukerrettighetsloven



kapittel 4A. På dette grunnlaget vurderer Fylkesmannen det slik at kommunen har mangelfull forvaltningskompetanse.

Torsken kommune har i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Det er sannsynlig at dette vil vedvare i perioden fram mot 2040.

Fylkesmannens siste tilsyn (2016) avdekket at organiseringen av barnehagen i Gryllefjord som oppvekstsenter ikke ivaretar barnehagelovens krav til forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Det er en stor andel minoritetsspråklige barn ved Gryllefjord oppvekstsenter, noe som gir kommunen kompetanseutfordringer. Fylkesmannen vurderer at det er en utfordring knyttet til å rekruttere relevant kompetanse til ledige stillinger i kommunen, noe som betyr at kommunen vurderes som sårbar. Kommunen er i et interkommunalt samarbeid med andre Midt-Troms kommuner vedrørende kompetanse i barnehagene, noe som bidrar til å avhjelpe manglende kompetanse i kommunen.

Kommunen har 2 kommunale barnehager som ligger i hver sin del av kommunen med mer enn en times kjøreavstand.

KOSTRA-tall viser at kommunen bruker vesentlig mer per barnehageplass enn sammenlignbare kommunegrupper.

Fylkesmannens siste tilsyn viser at kommunen ikke har utført lovpålagte oppgaver som myndighet etter barnehageloven. Kommunen har lav kapasitet og betydelige utfordringer med utføring av oppgavene som myndighetsutøver på barnehageområdet. Det mangler barnehagefaglig kompetanse på dette nivået.

Torsken kommune er i en interkommunal barnevernstjeneste med Lenvik, Tranøy og Berg. Kommunen har avgitt 0,8 stilling til den interkommunale tjenesten. 80 % stilling gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Dette er i samsvar med kommunens egne vurderinger.

Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten både knyttet til tjenesteproduksjon og til samarbeid med aktuelle samarbeidsinstanser. Tjenesten leverer i dag tilfredsstillende i forhold til lovkrav. Det vil likevel være viktig for kommunen at man, til tross for at barneverntjenesten er interkommunal, i egen kommune stiller krav til tverrfaglig arbeid og får til gode samarbeidsarenaer. Samtidig må kommunen også følge med på og stille krav til kvalitet i den interkommunale tjenesten.

Det er færre elever fra Torsken kommune som gjennomfører videregående opplæring enn det er for gjennomsnittet i Troms. Det er stor utskiftning av pedagoger og virksomhetsledere. Samtidig er kommunen på snittet i skoleprestasjoner og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen jobber med å stimulere til videreutdanning av lærerne. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Ytre Midt-Troms om praktisk

pedagogisk tjeneste. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner selv om kommunens to skoler er organisert som oppvekstsenter og dermed har felles virksomhetsleder for skole og barnehage. Kommunen har vært ROBEK-kommune over mange år. Fylkesmannens vurdering er at bosetting/geografi tilsier at det må være to skoler i kommunen.

Etter kommunens eget utsagn kan det ofte være utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger.

Fylkesmannen mener at kommunen har problemer med å rekruttere og beholde kompetanse både på skole- og skoleeivnivå.

Skolefaglig ansvarlig i kommunen ivaretar også rollene som barnehagemyndighet og rektor på voksenopplæringen. Dette kan gå ut over den faglige oppfølgingen og myndighetsutøvelsen innenfor disse ansvarsområdene. Dette kan også være en utfordring med hensyn til habilitet.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Torsken kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen oppfyller heller ikke målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Torsken kommune har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen kan heller ikke se at Torsken, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid.

Fylkesmannen tilrår at Torsken kommune tar opp prosessen med kommunene Lenvik, Tranøy og Berg med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen anbefaler også at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkesmannen i Troms og Torsken kommune sammen finner en endelig løsning på hvordan tidligere års underskudd skal dekkes inn før 1.1.2020.

### 3.3.7 Berg kommune



#### Prosess og vedtak

Berg kommune inngikk i følgende 4 strukturalternativ i «Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd:

- 1) Midt-Troms (Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik)
- 2) Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 3) Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 4) Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

Det ble ikke gått videre med noen av de ovennevnte 4 alternativene.

Kommunen har selv utredet 0-alternativ: «*Kan Berg bestå som egen kommune?*».

Berg har inngått intensjonsavtale med Torsken, Lenvik, Målselv, Sørreisa og Tranøy (Målselv trakk seg senere fra denne avtalen).

Kommunen har arrangert 2 folkemøter om kommunestruktur. Resultatet fra den rådgivende folkeavstemningen ble at 71 % stemte for at Berg skal fortsette som egen kommune mens 29 % stemte for at Berg skal danne ny kommune sammen med andre kommuner. Valgdeltakelsen var 54 %.

Kommunestyrevedtaket ble som følger:

*«På bakgrunn av valgresultatet velger Berg kommunestyre at Berg kommune skal bestå alene. Vi vil og må ha et godt utviklet interkommunalt samarbeid, med aktuelle kommuner.»*

#### Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Kommunen har selv utredet 0-alternativet: «*Kan Berg bestå som egen kommune?*». Rapporten oppsummeres slik:

*«Kommunestyret i Berg skal den 15. juni 2016 ta stilling til om Berg skal fortsette som selvstendig kommune eller bli en del av en større kommune. Det som tilsier at Berg kan fortsette som selvstendig kommune er lokale mål, nærhet og geografiske avstander. Det økonomiske handlingsrommet er imidlertid godt, dersom de beregningene som er gjort med basis i avtalen som er gjort mellom regjeringen og venstre i mai 2016 blir endelig.*

*Det bør ikke undervurderes at kommunen har en rekke utfordringer knyttet til blant annet kapasitet og kompetanse. Kommunens hovedutfordring ved selvstendighet er tilstrekkelig fagkompetanse. Dette tilsier at kommunen i stor grad må satse på at tjenester produseres utenfor kommunen. Dette kan svekke påvirkningsmulighet, i tillegg til at det kan virke kostnadsdrivende. Det er viktig at kommunen avklarer hvilke områder det er viktig å ha*

*påvirkningskraft, og hvor det er sentralt å mobilisere ressurser for å oppnå en sterkere påvirkning.*

*Samarbeid med andre må være gjennom formelle interkommunale samarbeid, og vår vurdering er at kommunen må øke samarbeidet dersom selvstendighetsalternativet velges. Problemstillingene rundt interkommunale samarbeid er ikke avgjørende for valg.*

*Om Berg kommune velger å fortsette som selvstendig kommune, mener vi Berg kommune trenger å styrke arbeidet rundt den interne samfunnsutviklerrollen. Lokalsamfunn bør blant annet engasjeres mer på en systematisk måte, uten at dette trenger å gi for store kostnader for kommunen. Poenget blir mer å mobilisere til frivillig innsats for lokal samfunnsutvikling i det daglige, og slikt sett sannsynliggjøre at samfunnsutviklingen blir bedre enn ved å slå seg sammen med andre kommuner.»*

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2000 og kommuneplanens arealdel er fra 2011. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

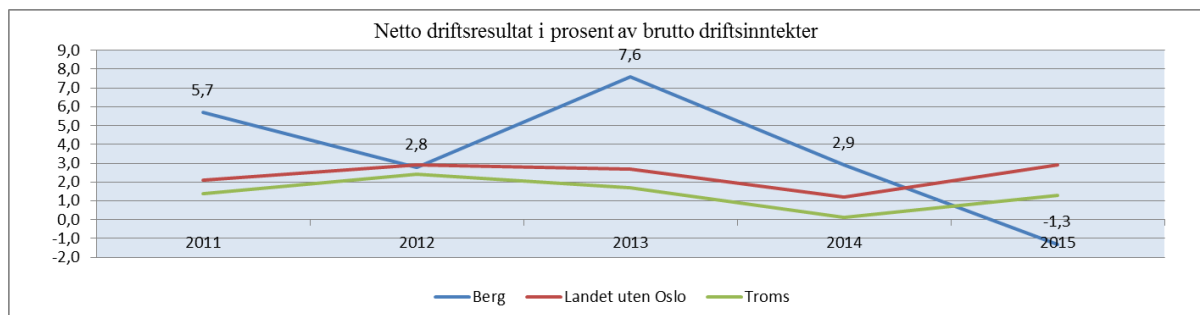
Kommunen har oppdatert arealplan og løser sine utbyggingsbehov i hovedsak gjennom reguleringsplaner forankret i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er det også en utstrakt bruk av dispensasjoner. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

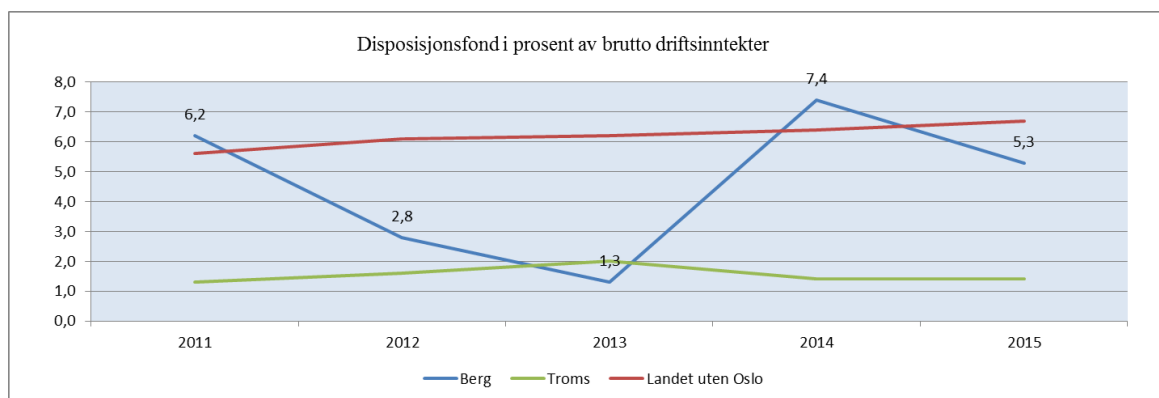
Etter Fylkesmannens syn mangler kommunen kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har planlagt tiltak som vil bedre kompetanse og kapasitet i nær fremtid.

Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

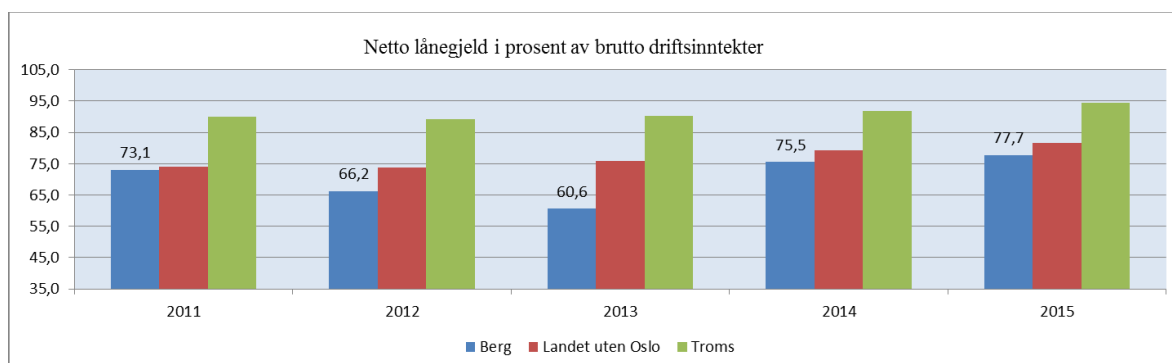
## Økonomisk og demografisk analyse



Berg har i gjennomsnitt siste 5 år hatt netto driftsresultat på 3,6 % av brutto driftsinntekter, dette er tredje best av i Troms-kommunene i samme periode. Det er imidlertid planlagt med relativt svake netto driftsresultater i økonomiplanperioden 2016-2019 på 0,3 % - 0,8 %. Dette er for lavt i forhold til anbefalingen fra Teknisk beregningsutvalg om at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Det positivt at kommunen har midler på disposisjonsfondet, pr. 2015 utgjør dette 5,3 % av brutto driftsinntekter, eller 5,8 mill. kr.



På den annen side har kommunen økt lånegjelden betraktelig de siste tre år, opp 17 prosentpoeng fra 2013. Lånegjelden pr. 2015 på 77,7 % er imidlertid ennå under landsgjennomsnittet (81,7 %). Lånefinansierte investeringer med økte renter og avdrag vil

binde opp midler i driften, og dette må kommunen vurdere opp mot øvrige oppgaver og behovet for å styrke driften av tjenestene på ulike områder.

Vi ser videre at kommunens utgifter vokste mer enn inntektene i 2015. Kommunen bør holde driftsutgiftene på et forsvarlig nivå og slik styrke netto driftsresultat fremover slik at kommunen kan forbedre det økonomiske handlingsrommet gjennom avsetning til, og oppbygging av disposisjonsfondet i fremtiden. Dette vil gjøre kommunen bedre rustet til å møte uforutsette økonomiske hendelser.

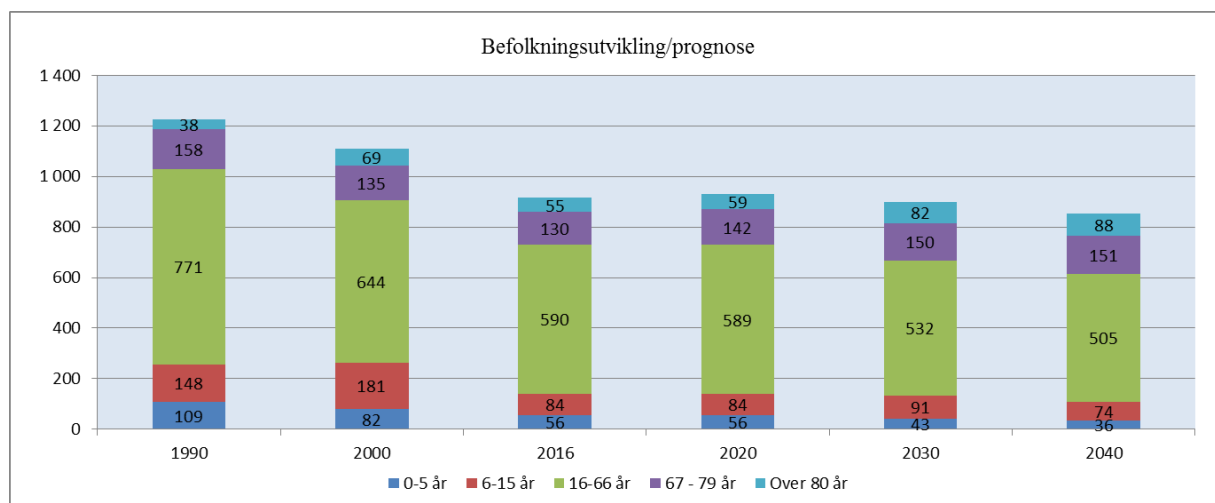
Et positivt trekk ved kommunens økonomiske situasjon er at det akkumulerte premieavviket er blant de laveste i fylket, med 1,9 % av brutto driftsinntekter pr. 2015 (landsgjennomsnittet er 5,7 %).

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Berg kommune har en reiseavtsand på 44,2 km og er således definert som å ha ufrivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen beholder fullt basistilskudd i nytt inntektssystem i 2017. (Berg kommer faktisk ut i pluss med kr. 220 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 1 022 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 14 000.

Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem slik det nå er presentert avgjørende betydning for om Berg kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



I henhold til SSBs befolkningsprognoser vil folketallet i Berg øke med 1,6 % i 2016 -2020, men synke med 6,7 % hvis en ser på perioden 2016-2040. Det vil i samme periode bli en stor endring i alderssammensetningen, antall eldre over 80 år vil øke med 60 %, eldre i gruppen 67-79 år vil øke med 16,2 %, mens det er de yngre aldersgruppene som reduseres, blant annet vil antall 0-5 år gå ned med 35,7 %. Prognosene for utviklingen i folketallet framover tilsier at kommunen vil måtte kunne endre dimensjoneringen av tjenestetilbudet i kommunen.

Fylkesmannen vurderer at Berg kommune har en akseptabel økonomisk situasjon i dag, men det er i økonomiplanperioden planlagt med for svake netto driftsresultater. På den annen side er det positivt av kommunens gjeld planlegges redusert og disposisjonsfondet bygd opp. Dette vil kunne øke kommunes handlingsrom. I henhold til nytt inntektssystem er kommunen definert som «ufrivillig liten», og slik forslaget nå foreligger er det ikke foreslått endringer som vil påvirke Berg negativt. Fylkesmannen ser imidlertid stagnasjon og videre reduksjon i folketallet som kommunens største utfordring framover mht. kommuneøkonomien.

Utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Kommuner som har nedgang i folketallet vil få redusert rammetilskuddet. Videre vil endringen i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre, kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfaste krav. Det kan bli svært krevende for Berg å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen må styre ned driften som følge av redusert folketall.

I henhold til NIBRs inndeling utgjør kommunene Torsken og Berg en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I kommunens 0-utredning «*Kan Berg bestå som egen kommune?*» framkommer at av kommunens 453 arbeidstakere jobber 375 innenfor kommunens grenser mens 78 arbeidstakere pendler ut fra kommunen (17,2 %). Det er størst utpendling til Lenvik kommune med 24 personer. Det er 458 arbeidsplasser lokalisert i Berg, hvorav 18 % (83 arbeidsplasser) fylles av innpendling, hovedsakelig fra Lenvik.

I henhold til bosettingstall fra SSB, ser vi trenden av intern sentralisering i bosettingsmønsteret i Berg kommune. Folketallet i kommunen er redusert fra år 2000, men det har vært relativt minst fraflytting fra tettstedene Skaland og Senjahopen, og mest i distriktet rundt. Vi ser samme tendensen hvis vi ser på perioden 2010-2014 hvor det sågar har vært svak oppgang i Skaland og Senjahopen og nedgang i resten av kommunen. Hvis denne utviklingen fortsetter vil dette på sikt kunne tvinge kommunen til å gjøre strukturelle grep med hensyn til tjenestetilbudet i kommunen.

Berg kommune gjør omfattende bruk av interkommunalt samarbeid for å løse sine oppgaver blant annet innen praktisk pedagogisk tjeneste, helse og barnevern. Kommunen sier selv i statusbildet at: «*Ut i fra kommunens kompleksitet og mulighet for kontinuitet og utvikling av robuste fagmiljø, vil Berg kommune alltid være avhengig av interkommunalt samarbeid på flere områder.*»

På kommunebarometeret for 2016 er Berg kommune rangert som nr. 420 av 428 kommuner.

## **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Befolkningsprognosene for Berg kommune tilsier at det vil bli en stor økning av eldre over 67 år fram mot 2040, og spesielt eldre over 80 år. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning. Kommunen skaffer mye kompetanse og kapasitet gjennom ulike interkommunale ordninger og oppkjøp av tjenester, og er helt avhengig av dette for å kunne drifte forsvarlig. Berg kommune har ikke laget en oversikt over helsetilstanden i befolkningen, slik folkehelseoven krever. Dette er en ulempe for områdene folkehelse, helse og omsorg, der det kreves god og målrettet planlegging basert på fakta. Berg blir dermed sårbar i forhold til tjenesteutvikling og rekruttering. Kommunen vil slite med å møte krav om mer spesialiserte tjenester til pasienter med komplekse sykdomsbilder og omfattende omsorgsbehov.

Antallet langtidsplasser i sykehjem er redusert, og erstattet av korttidsplasser som er mer innrettet på å kunne ta imot utskrivningsklare pasienter. Institusjon benyttes mer enn i sammenlignbare kommuner, og kommunen forsøker å justere omsorgstrappen i tråd med behovet for tjenester. Kommunen har i hovedsak tatt imot sine utskrivningsklare pasienter i 2016. I pleie- og omsorgstjenestene er det en lavere andel av de ansatte som har relevant utdanning, sammenlignet med snittet i Troms og i landet for øvrig. Det er en oppsiktsvekkende lav andel av de ansatte som har relevant høyskoleutdanning, og tjenesten har ingen sykepleiere med videreutdanning. Dette bør tas på dypeste alvor i kommunens videre arbeid med kompetanseutvikling og rekruttering. Berg ligger nær bunnen i Kommunebarometeret når det gjelder eldreomsorg, på 420. plass. Berg har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Berg inngår i interkommunalt samarbeid med hensyn til alle typer legetjenester (Senjalegen), KAD, samfunnsmedisin, diabetesteam og kreftkoordinator, og inngår i LØKTA. Egne fagmiljø blir små og dermed sårbare, og fagområder hvor det er hensiktsmessig med utstrakt tverrfaglig innsats, som for eksempel innen psykisk helse/rus og forebygging ser ut til å lide under dette. Kommunen har ikke kartlagt omfanget av utfordringer med rus og psykisk helse i kommunen, og har heller ikke kartlagt ungdomshelse og trivsel med Ungdata. Dette gjør at kommunen har et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Det at kommunen i så liten grad er selvforsynt med helsepersonell, utgjør også en stor sårbarhet faglig sett. Siden så få av helsepersonellet har sitt hovedsete i kommunen, vil det nødvendige faglige blikket over et samlet helse- og omsorgsfelt kunne lide sterkt. Berg ligger på 411. plass i Kommunebarometeret når det gjelder helsetjenester.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 1 klagesak og vurdert 1 bestemmelse hvorav 1 er stadfestet. Kommunen har ikke fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt eller pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A.

I henhold til befolkningsprognosene for Berg kommune vil antall barn i aldersgruppen 0-5 år være synkende fram mot 2040. Kommunen har i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år og Fylkesmannen vurderer at det er sannsynlig at dette også vil være situasjonen fram mot 2040.



Fylkesmannen ser at kommunen i fremtiden vil kunne få utfordringer med å rekruttere nok kvalifiserte barnehagelærere. Omtrent 4 av 10 barn i barnehagene er minoritetsspråklige og det må forventes at det også fremover vil være en høy andel minoritetsspråklige barn i kommunen, som følge av utenlandske arbeidere til fiskeindustrien, noe som gir kompetanseutfordringer. Kommunen er i et interkommunalt samarbeid med andre Midt-Troms kommuner vedrørende kompetanse i barnehagene, noe som bidrar til å avhjelpe manglende kompetanse i kommunen.

Kommunen har to kommunale barnehager (ingen private), med forholdsvis lang kjørevei mellom.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mer penger per barn i barnehage enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Oppvekstsjef er barnehagemyndighet i kommunen og kommunen har interkommunalt samarbeid med Sørreisa kommune på tilsyn. Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Berg kommune er i en interkommunal barnevernstjeneste med Lenvik, Tranøy og Torsken. Kommunen har avgitt 0,8 stilling til den interkommunale tjenesten. 80 % stilling gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteyting. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse, og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen selv trekker også frem kapasitet og kompetanse som utfordringer ved å være alene.

Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten både knyttet til tjenesteproduksjon og til samarbeid med aktuelle samarbeidsinstanser. Kommunen har pr. i dag lovbrudd knyttet til tilsyn med barn i fosterhjem.

Det vil være viktig for kommunen at man til tross for at barneverntjenesten er interkommunal, i egen kommune stiller krav til tverrfaglig arbeid og får til gode samarbeidsarenaer. Samtidig må kommunen også følge med på og stille krav til kvalitet i den interkommunale tjenesten.

Kommunen ligger rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Det er en stor andel ufaglærte i skolen. Kommunen ligger over gjennomsnittet i grunnskolepoeng og har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen har lærere på videreutdanning. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid med Ytre Midt-Troms om praktisk pedagogisk tjeneste. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har en kommunal skole og en privatskole. Fylkesmannen vurderer ut fra dette at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Etter Fylkesmannens syn kan det være utfordringer knyttet til habilitetsrelaterte problemstillinger som følge av små forhold i kommunen.

Fylkesmannen ser at kommunen har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde kompetanse både på skole- og skoleeieernivå.

Skolefaglig ansvarlig i kommunen ivaretar også rollen som barnehagemyndighet. Dette kan gå ut over den faglige oppfølgingen og myndighetsutøvelsen innenfor begge ansvarsområdene. Dette kan også være en utfordring med hensyn til habilitet.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Berg kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil også få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Berg kommune har utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen kan heller ikke se at Berg, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid.

Fylkesmannen tilrår at Berg kommune tar opp prosessen med kommunene Lenvik, Tranøy og Torsken med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

### **3.3.8 Lenvik kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Lenvik kommune inngikk i følgende 5 strukturalternativ i «*Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms*» utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd:

- 1) Midt-Troms (Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik)
- 2) Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik

- 3) Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 4) Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik
- 9) Sørreisa og Lenvik

Det ble ikke gått videre med noen av de ovennevnte 5 alternativene.

Lenvik kommune har både utarbeidet statusbilde og eget 0-alternativ.

Lenvik kommune har inngått intensjonsavtale med Berg, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy (Målselv trakk seg senere fra avtalen).

Lenvik gjennomførte 8 åpne møter i forbindelse med kommunereformprosessen, i tillegg til en innbyggerundersøkelse. Basis for undersøkelsen var den inngåtte intensjonsavtalen. Hovedtrekk i undersøkelsen viser at 6 av 10 innbyggere i Lenvik er positive til en sammenslåing mellom Lenvik kommune og kommunene Berg, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy.

Kommunen gjennomførte ikke folkeavstemning.

Kommunen fattet følgende kommunestyrevedtak:

1. *«Lenvik kommunestyre er fortsatt positiv til å etablere en ny kommune, bestående av flest mulig av de kommuner som inngikk i den opprinnelige intensjonsavtalen, innen 1.1.2020.*
2. *Lenvik kommune vedtar å igangsette prosess sammen med Tranøy kommune med mål om å etablere en felles intensjonsavtale med formål å etablere en ny kommune bestående av disse to kommuner, fra 1.1.2020.*
3. *Lenvik kommunestyre stiller seg positiv til at eventuelle andre kommuner slutter seg til denne prosessen. Det forutsettes i den sammenheng at andre kommuner som tilsluttes prosessen også blir del av kommunereformens incentiver i form av inndelingstilskudd, samt øvrige virkemidler som er etablert i forbindelse med reformprosessen.*
4. *Ny intensjonsavtale mellom Tranøy og Lenvik legges fram for Lenvik kommunestyre i møte den 29. september 2016 for endelig vedtak.*
5. *Tidligere oppnevnte forhandlingsutvalg prolongeres, dvs:*
  - *Ordfører*
  - *Varaordfører*
  - *Gruppeleder AP — Kjetil Johnsen*
  - *Rådmannen»*

## Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

I Telemarksforsknings utredning «*Kommunereformen og Lenvik kommune*» framkommer følgende hovedkonklusjoner:

*«I denne rapporten har vi undersøkt hvordan Lenvik kommune – som fortsatt egen kommune, står seg mot ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur. Basert på et egenutviklet vurderingssystem har vi vurdert kommunen på de fire hovedområdene samfunnsutvikling, økonomi, tjenesteyting og lokaldemokrati.*

*Vårt hovedfunn er at Lenvik kommune, på flere av områdene, tilfredsstillende ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur dersom kommunen velger å bli stående alene.*

*Det er flere positive trekk ved **samfunnsutviklingen** i Lenvik kommune. Som regionsenter for Midt-Troms regionen er Lenvik en viktig kommune. Det har vært vekst i antallet arbeidsplasser, og Lenvik er den definerende parten i en BA-region Lenvik. Kompetansen og kapasiteten i kommunen innenfor samfunnsutviklingsområdet vurderes også som god. På **økonomi** finner vi et innsparingspotensial på både administrasjon og tjenester tilsvarende ca. 39 millioner samlet sett. Videre har Lenvik i dag ingen buffer i form av disposisjonsfond. Lenvik har også en høyere lånegjeld enn sammenliknbare kommuner og landsgjennomsnittet. Det at andelen disposisjonsfond er lavere og lånegjelden er høyere enn andre kommuner kan skape utfordringer med å håndtere fremtidige investeringer.*

*Det kommunale **tjenestetilbudet** i Lenvik er på flere av områdene gode. Lenvik kommune er i dag vertskommune for en rekke interkommunale samarbeid i Midt-Troms regionen.*

***Lokaldemokratiet** i Lenvik er også på flere måter godt, men det merkes at den formelle valgdeltagelsen i Lenvik er lav. I forbindelse med denne rapporten gjennomførte vi en spørreundersøkelse. I denne kommer det frem at respondentene er positive til å fortsette som egen kommune, men resultatene tyder på at en del vurderer en kommunesammenslåing som mer fordelaktig.»*

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena

Kommunen har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommuneplanens arealdel og samfunnsdel er fra 2014. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart.

Kommunen har til en viss grad kompetanse og kapasitet til å ivareta alle oppgavene innenfor samfunnssikkerhet. Kommunen har en risiko- og sårbarhetsanalyse som omfatter alle sektorer.

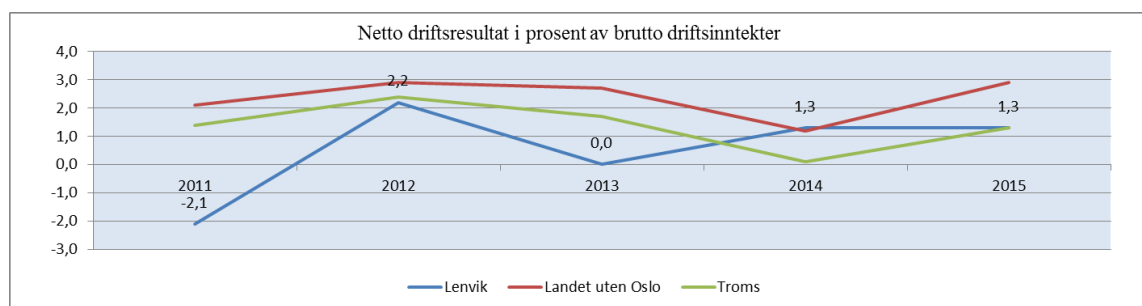
Kommunen har en oppdatert arealplan og samfunnsplan og løser sine utviklingsbehov i hovedsak gjennom reguleringsplaner forankret i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er det

også en utstrakt bruk av dispensasjoner. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle noe forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Kommunen ivaretar rollen som beredskapseier ved hendelser.

Lenvik kommune har de senere år ivaretatt rollen som samfunnsutvikler og foretatt langsiktig planlegging med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Det kan likevel reises spørsmål om prioriteringer og framdrift av byplanleggingen. Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser.

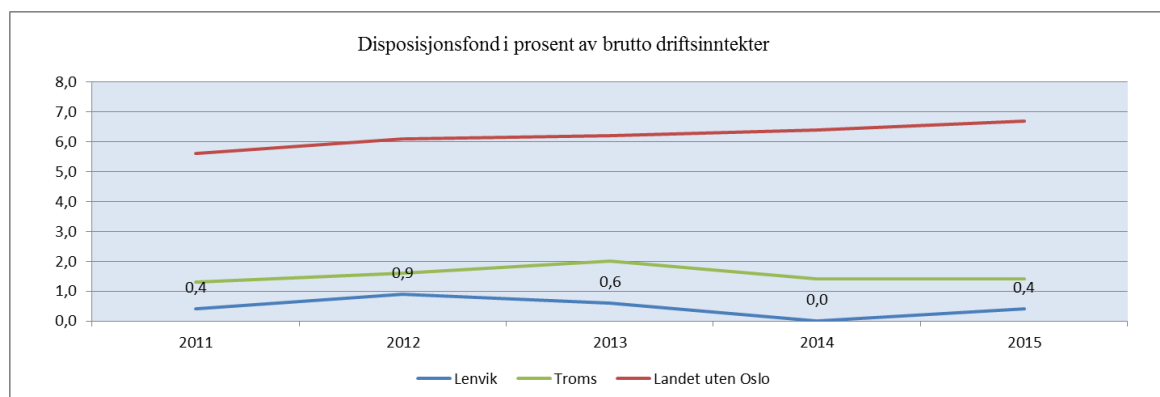
Kommunen har planleggere og ansatte med grunnleggende kompetanse innen samfunnsikkerhet.

### Økonomisk og demografisk analyse

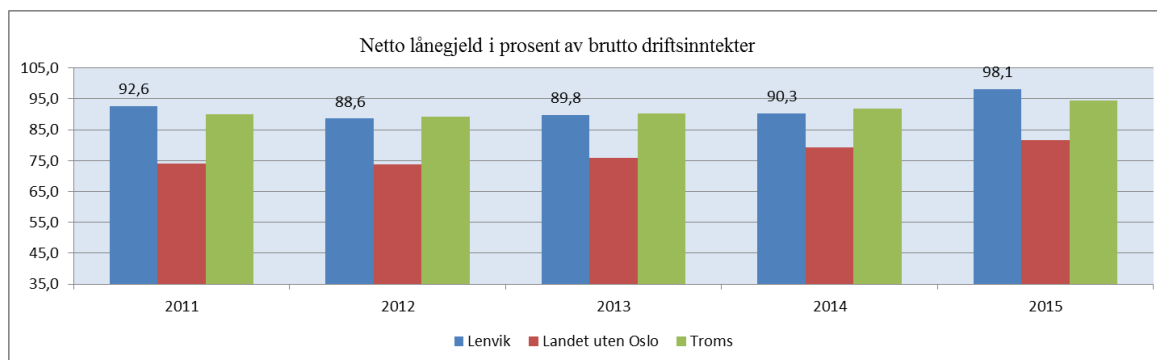


Lenvik kommunes netto driftsresultat ble i 2015 på 1,3 % av brutto driftsinntekter. Regnskapet for 2015 ble avlagt med et mindreforbruk på 14,7 mill. kr. Det fremkommer videre i regnskapet at kommunen i 2015 har dekket inn tidligere års underskudd i sin helhet med 8,7 mill. kr. Fylkesmannen meldte Lenvik kommune ut av ROBEK den 2. august 2016.

Selv om kommunen har hatt relativt gode resultater de to siste årene er det Fylkesmannens oppfatning at situasjonen fortsatt er utfordrende. I økonomiplan 2016-2019 er det budsjettert med resultater rundt 0 % for alle årene. Dette er langt under anbefalingen fra Teknisk beregningsutvalg om at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Det er videre bekymringsfullt at kommunen de siste årene ikke har hatt disposisjonsfond av betydning. Fondet er pr. 2015 0,4 % av brutto driftsinntekter, dette utgjør ca. 5 mill. kr.



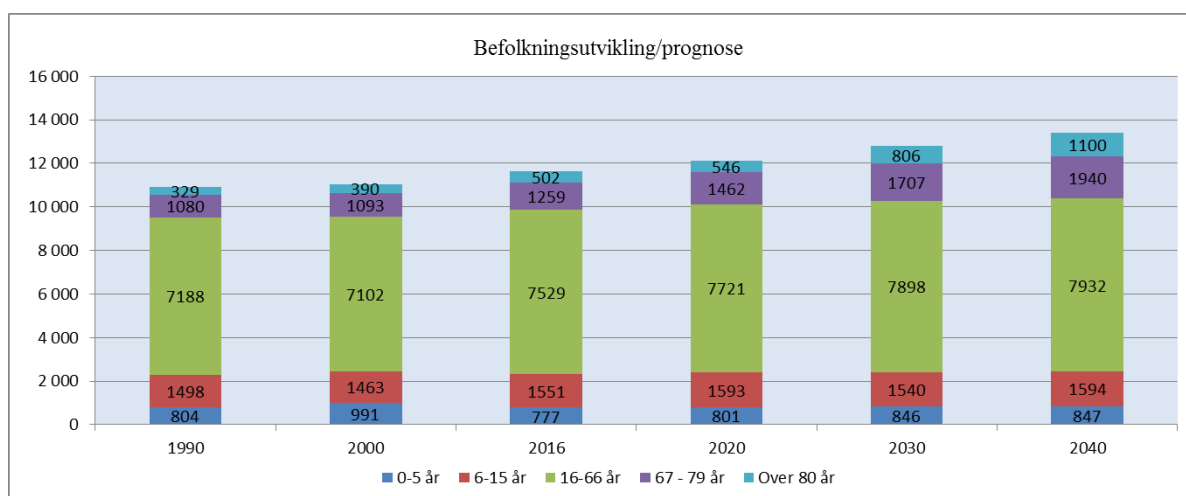
I tillegg er kommunens netto lånegjeld på et meget høyt nivå (98,1 % pr. 2015), og har økt hvert år siden 2012, og er i henhold til økonomiplan 2016-2019 planlagt økt ytterligere i 2016 og 2017. Dette gjør kommunen sårbar for renteøkninger. Kommunen har en renteeksponering på ca. 75 % av brutto driftsinntekter, dette er blant de høyeste nivåene i Troms.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Lenvik kommune har en reiseavstand på 10,9 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017. I kommuneproposisjonen er reduksjonen anslått å utgjøre kr. 877 000 i 2017.

Anslåtte reduksjon som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er anslått til kr. 854 000 og anslåtte økning knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 173 000.

Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Lenvik kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



Folketallet i Lenvik har vokst med 2,5 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 11 629 innbyggere. I følge SSBs fremskrivninger vil folketallet i Lenvik øke med 4,3 % fra i dag og fram mot 2020 og med 15,5 % fra i dag og fram mot 2040. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040. Lenvik er eneste kommune i Troms med anslått vekst over landsgjennomsnittet fram mot 2020.

I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Lenvik øke med 119 % (598 personer) og eldre i gruppen 67-79 år vil øke med 54 % (681 personer). De yngre aldersgruppene vil vokse med mellom 2,8 % og 9 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,6 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Lenvik kommune.

Utviklingen i folketall og alders sammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Endringen i alders sammensetning, med en stor økning i antall eldre, vil kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfaste krav.

Den økonomiske situasjonen i Lenvik vurderes av Fylkesmannen som akseptabel, men med begrenset handlingsrom. Til tross for at Lenvik får en reduksjon i inntektene som følge av nytt inntektssystem, kan ikke Fylkesmannen se at det er forhold ved kommuneøkonomien for øvrig som tilsier at kommunen ikke skal ha forutsetninger for å tilby sine innbyggere fortsatt gode velferdstjenester. Dette krever imidlertid at kommunen har fokus på å styrke driftsbalansen og å sette av midler til fond slik at kommunen kan skaffe seg økt handlingsrom og en mer robust økonomi. Dette er viktig også fordi Lenvik har et høyt gjeldsnivå og derfor er eksponert for makroøkonomiske forhold som kan gi økt rente.

I henhold til NIBRs inndeling utgjør Lenvik en felles bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Sørreisa, Dyrøy og Tranøy. I henhold til Telemarksforsknings utredning «*Kommunereformen og Lenvik kommune*» er det til sammen 5 922 arbeidsplasser i Lenvik per 4. kvartal 2014 hvorav 76,9 % er besatt av personer som bor i kommunen. Innpendlingen utgjør 23,1 % og det er størst innpendling fra Sørreisa (494 personer). Det er 18,4 % utpendling i Lenvik, hvorav flest til Tromsø. Innpendlingen til Lenvik har vært høyere enn utpendlingen siste 15 år, det kan tyde på at det, relativt sett er mange arbeidsplasser i Lenvik.

I henhold til bosettingstall fra SSB ser vi en trend av intern sentralisering i bosettingsmønsteret i Lenvik kommune. Folketallet i Lenvik kommune har økt med 4,7 % fra 2000 til 2014. I denne perioden har Finnsnes, Silsand og Husøy fått økt folketall mens det har vært reduksjon i folketallet i Gibostad, Fjordgård og resten av kommunen. Vi ser samme tendensen med hensyn til hvilke steder som har vekst/reduksjon i perioden 2010-2014.

Lenvik deltar i en rekke interkommunale samarbeid med omkringliggende kommuner, og hele Midt-Troms regionen. Lenvik er svært ofte vertskommune i de interkommunale samarbeidene kommunen inngår i. Det kan vitne om at det relativt sett er mye kompetanse og kapasitet i Lenvik. Det er ofte de nærliggende kommunene Torsken, Berg, Tranøy og Sørreisa som inngår i disse samarbeidene

På kommunebarometeret for 2016 er Lenvik kommune rangert som nr. 368. av 428. kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Lenvik kommune har utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen i 2015, og denne er lagt til grunn for overordnet kommunal planlegging. Dette er en stor fordel for Lenvik når det gjelder planlegging av målrettet innsats innen områdene helse, omsorg og folkehelse. Fram mot 2040 vil befolkningsveksten hovedsakelig bestå i at antallet eldre over 67 øker sterkt, og antallet personer over 80 år vil mer enn fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Kommunen har to sykehjem, hjemmebaserte tjenester, og jobber med å dimensjonere sin omsorgstrapp bedre. Lenvik har hatt utfordringer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter. De hadde 147 liggedøgn i 2015, og per juli 2016 var tallet 55. Lenvik ligger bra an når det gjelder andel helsepersonell med relevant fagutdanning og høyskoleutdanning, men har betydelig færre sykepleiere med videreutdanning enn det som er gjennomsnittet i Troms og i landet. Lenvik ligger på 325. plass når det gjelder eldreomsorg i Kommunebarometeret. Kommunen står foran utfordringer framover når det gjelder rekruttering av helsepersonell, kompetanseutvikling samt utvikling og dimensjonering av tjenestene. Lenvik har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Når det gjelder helsetjenester ligger kommunen på 33. plass i Kommunebarometeret, noe som må kunne betegnes som svært bra, spesielt sett i lys av den dårlige rangeringen på eldreomsorg. Lenvik utgjør et kraftsentrum for sine omliggende kommuner når det gjelder interkommunalt arbeid, og har fordeler av at spesialisthelsetjenesten er godt representert i et distriktsmedisinsk senter (DMS). Det er etablert kommunale korttidsplasser innrettet mot rehabilitering i DMS. Lenvik er vertskommune for 5 KAD- senger og for Senjalegen, som ivaretar legetjenester/legevakt. Kommunen er også vertskap for LØKTA, som ansees som et vellykket knutepunkt for fagutvikling. Det antas at Lenvik er såpass robust og selvforsynt med spesialisert personell, at kommunen vil kunne danne nødvendige team og tverrfaglige konstellasjoner som er nødvendig for å kunne møte et komplekst og sammensatt utfordringsbilde. Det vil være formålstjenlig at kommunen jobber videre med å forbedre sin samhandling innad mellom tjenesteområdene, spesielt gjelder dette mellom omsorgstjenester, rus og psykisk helse og forebyggende tjenester.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 30 klagesaker og vurdert 31 bestemmelser hvorav 14 er stadfestet. Fylkesmannen opphevet 12 av sakene grunnet blant annet manglende begrunnelse av vedtakene. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9. Fylkesmannen vurderer det slik at kommunen har mangelfull forvaltningskompetanse.

Befolkningsprognosene i Lenvik tilsier at antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med omtrent 70 barn fram mot 2040. Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det



gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Etter Fylkesmannens syn har kommunen tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving per i dag og er også knyttet til pedagogisk senter for Midt-Troms.

Kommunen har 12 kommunale og 3 private barnehager, så det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen litt mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef oppvekst er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves av barnehagefaglig rådgiver i 50 % stilling. Fylkesmannen mener at kommunen i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage. Siden sektoren skal vokse i tiden fram mot 2040, kan det stilles spørsmål ved om dagens organisering av myndigheten er tilstrekkelig, jf. kun 50 % stilling til disse oppgavene.

Vi vurderer det som positivt at Lenvik har vært en foregangskommune med gjennomføring av det tverrfaglige møtet som skal legge til rette for å samarbeide om sårbare barn tidligst mulig (tidlig innsats).

Lenvik kommune er vertskommune for den interkommunale barneverntjenesten som består av Lenvik, Berg, Tranøy og Torsken. Lenvik har totalt 13,5 fagstillinger knyttet til barnevern. Tjenesten har tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til en effektiv tjenesteproduksjon.

Ut fra forventet befolkningsutvikling vurderer Fylkesmannen at dette vil være en tjeneste som ikke vil ha problemer med å rekruttere kompetent personell og utvikle egne tiltak innenfor barnevernet.

Når det gjelder tjenesteproduksjon har den interkommunale tjenesten tidligere slitt med å overholde lovkrav. Fylkesmannen ser nå en positiv utvikling i tjenesten hvor det er få fristoversittelser siste kvartal. Det er fortsatt utfordringer knyttet til å få gjennomført lovpålagte tilsynsbesøk i fosterhjem. Fylkesmannen vurderer likevel at tjenesten er i stand til å håndtere dette på en forsvarlig måte.

Det er færre enn gjennomsnittet i Troms som gjennomfører videregående opplæring i Lenvik. Kommunen har noe mindre andel av faglærte lærere enn gjennomsnittet i fylket. Kommunen har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen er vertskommune for

den interkommunale PP-tjenesten i Ytre Midt-Troms. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen er imidlertid under snittet i skoleprestasjoner. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Lenvik kommunes størrelse tilsier at det ikke er habilitetsproblemer.

Det er Fylkesmannen syn at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på skoleeiernivå.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Lenvik kommune oppfyller langt på vei kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, men vil kunne klare å nå dette målet fremover i tid. Lenvik kommune leverer på de fleste sektorer gode og likeverdige tjenester i tråd med lovfastsatte krav til innbyggerne. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen tilrår at Lenvik kommune tar opp prosessen med kommunene Tranøy, Torsken og Berg med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

## 3.4 Sør-Troms

Sør-Tromsregionen består av kommunene Harstad, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Gratangen, Lavangen og Salangen. Det er stor forskjell på kommunene med hensyn til areal, nåværende innbyggertall og ikke minst forventet utvikling i folketall fram mot 2014. Harstad har 24 695 innbyggere pr. 1.7.2016, mens de øvrige kommunene i regionen har mellom 1 051 og 3 041 innbyggere. Harstad har en forventet vekst i folketallet på 11,5 % frem mot 2040, mens Ibestad og Gratangen har en forventet nedgang på henholdsvis 21,0 % og 13,3 %. Regionen dekker 4 bo- og arbeidsmarkedsregioner: Harstad (Evenes, Tjeldsund, Harstad, Kvæfjord og Skånland), Salangen (Lavangen og Salangen), Narvik (Gratangen, Narvik og Ballangen) og Ibestad (Ibestad). Det er utstrakt pendling mellom kommunene i regionen.

### 3.4.1 Harstad kommune



#### Prosess og vedtak

Det er utredet 1 alternativ for kommunesammenslåing; «*Status, utfordrings- og mulighetsbildet*» (7-kommuneprosjektet) bestående av kommunene Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund. Kommunene har selv utredet kommunesammenslåingen.

Harstad har ikke gjennomført folkeavstemning eller innbyggerundersøkelser, men kommunen har gjennomført et folkemøte 4. april 2016.

Harstad kommune har inngått intensjonsavtale med kommunene Evenes, Ibestad, Lødingen, Skånland, Tjeldsund og Kvæfjord 29. februar 2016 om å slå seg sammen senest 1.1. 2020.

Harstad kommunestyre har vedtatt følgende:

*«1. Harstad kommune er positiv til å gå sammen med andre kommuner for å danne en ny kommune.*

*2. Det vises i denne sammenheng til:*

- felles intensjonsavtale mellom Evenes, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland, Tjeldsund og Harstad kommuner, og separate avtaler mellom Harstad kommune og henholdsvis Evenes, Ibestad, Skånland og Tjeldsund kommuner.*
- felles status, utfordrings- og intensjonsbilde for de 7 kommunene.»*

#### Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Harstad kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. I vedlegg til utredning «*7-kommunealternativet*» har Harstad kommune imidlertid påpekt følgende utfordringer for kommunen:

## Utfordringer barnehage

- Å opprettholde full barnehagedekning ved vekst i befolkningen
- Å sikre at alle barnehagene til enhver tid tilfredsstiller nye bygningsmessige krav og krav til universell utforming
- Å innfri politiske signaler om at alle skal få tilbud om en barnehageplass fra det tidspunktet det er et behov
- Vanskelig å finne egnede tomter til utbygging av nye barnehageplasser i de aktuelle geografiske områdene, noe som kan tvinge frem at noen foreldre får en relativt lang vei for å bringe barn til og fra barnehagen
- Noen ytterdistrikt som innebærer at det til tider kan være vanskelig å ha full kapasitetsutnyttelse i alle barnehagene (Øysamfunnene – Sørvik/Gausvik)
- Høyt sykefravær, liten tilgang på kompetente vikarer
- Rekruttere flere menn til fast stilling i barnehagene
- Kapasitet stab og myndighetsutøvelse
- Organisering av ledelse i barnehagene

## Utfordringer grunnskole

- Høy kommunal ressursbruk i forhold til sammenlignbare kommuner
- Å regulere kapasiteten i forhold til vekstområder i dag og fremover. Vekstområder er sentrert rundt sentrum (Harstad skole og Hagebyen) og i områdene rundt Kila skole. Dette har blant annet sammenheng med utbygging av nye boligfelt og tilflytting.
- Bedring av læringsresultater

## Utfordringer helse og omsorg

- Høy kommunal ressursbruk
- Stor økning i antall eldre i årene som kommer
- Kapasitet og kompetanse overfor utfordringer innen rus og psykiatri
- Kapasitet og kompetanse overfor barn og unge med særskilte utfordringer
- Samhandling mellom ulike tjenester for gode pasientforløp med et godt resultat for pasienten/brukeren
- Effektivisering og fornying av tjenesteproduksjonen, arbeidsmetoder og logistikk
- Omstille fra passiv omsorg til forebygging og behandling/rehabilitering
- Sørge for nødvendig kvalitet på tjenestene og god pasientsikkerhet
- Relativ lav andel legeårsverk/dekning pr innbygger og med fulle fastlegelister

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena.

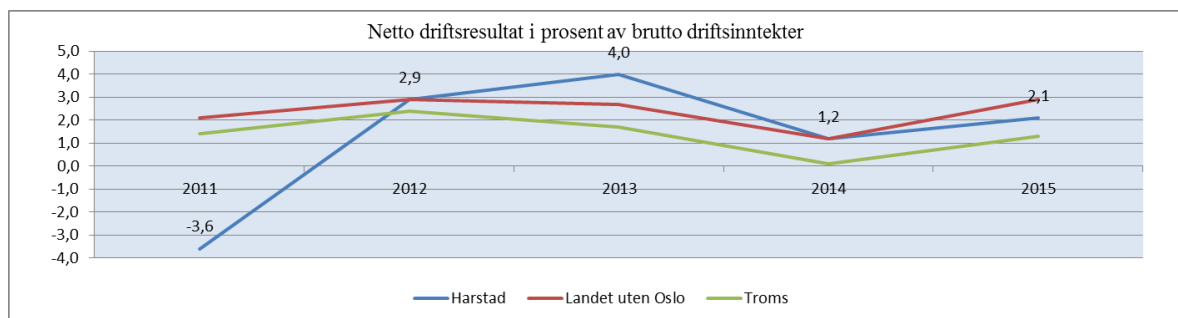
Harstad kommune har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2009 og arealplanen er fra 2010. Ny arealplan vil straks sendes på 1. gangs høring.

Kommunen har noe kompetanse og kapasitet for å ivareta oppgavene innenfor samfunnssikkerhet. Tidligere var en ansatt i 100 % stilling gjennom et prosjekt støttet av Fylkesmannen, nå ivaretas oppgaven av rådmannen. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er uten avvik etter tilsyn, men er i sin form vanskelig å omsette i kommunalt planarbeid. Organiseringen av området er ikke tilfredsstillende.

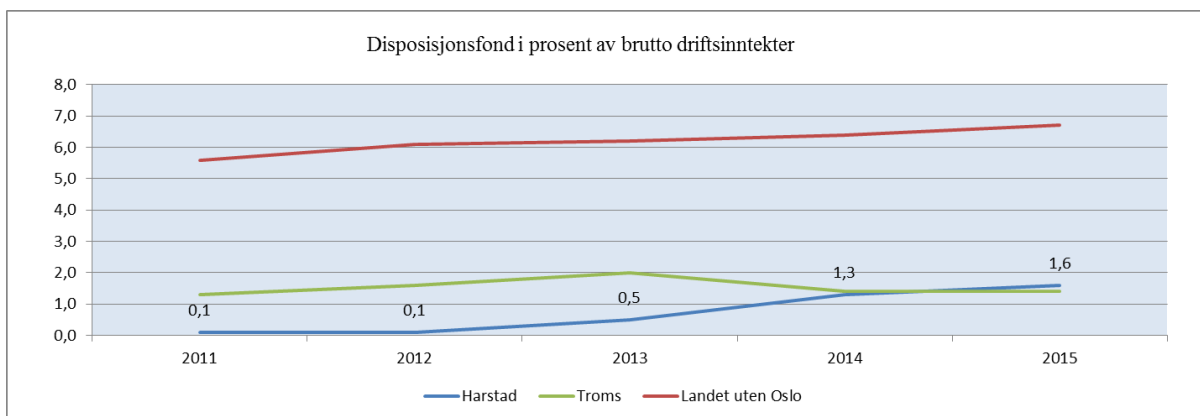
Kommunen har god og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse fremtidige planoppgaver og kommunen har oppdaterte overordnede styringsverktøy og myndighetsutøvelse skjer i hovedsak i samsvar med eget planverk og plan- og bygningsloven. Kommunen ivaretar rollen som beredskapseier ved hendelser.

Kommunen har gjennomført endringer i beredskapsplanverket etter hendelser. Kommunen har planleggere og ansatte med kompetanse innen samfunnssikkerhet, men kommunen har en sårbar og lite robust organisering.

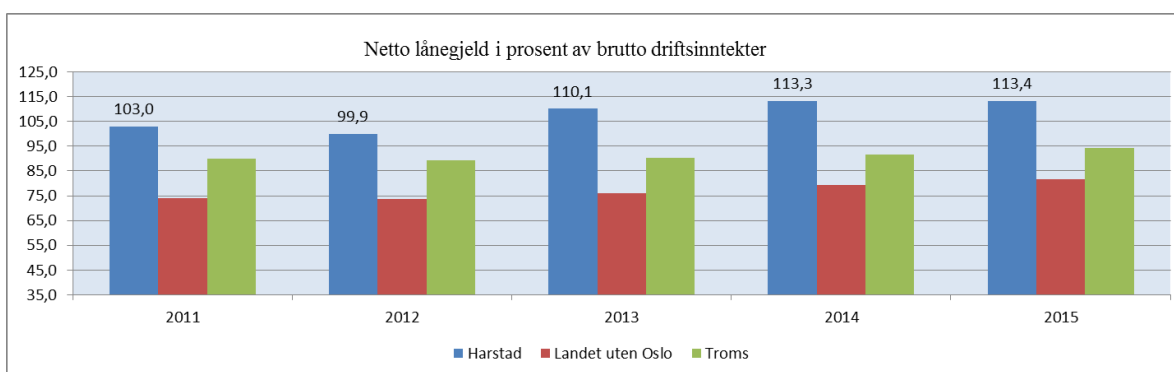
### Økonomisk og demografisk analyse



Etter driftsunderskuddet i 2011 på 52,5 mill. kr. har kommunen gjennomført flere driftsmessige omstillinger for å styrke driftsresultatene. I 2012 og 2013 endte netto driftsresultat på hhv. 2,9 % og 4 %, noe som gjorde kommunen i stand til å dekke inn 2011-underskuddet. I 2015 endte netto driftsresultat på 2,1 %. Gjennomsnittlig netto driftsresultat de siste fem år er 1,6 %, som alt i alt er et for lavt nivå. I økonomiplanen 2016-2019 har kommunen planlagt med netto driftsresultat på 0,8 % til 1,4 %, dette er for svake resultater.



Disposisjonsfondet er pr. 2015 på 1,6 % av brutto driftsinntekter, som utgjør ca. 24 mill. kr. Landsgjennomsnittet er på 6,7 %. I henhold til økonomiplanen 2016-2019 planlegger kommunen å øke fondet til 4,0 %.



Kommunen har gjennomført flere investeringer de siste årene, som for en stor del har blitt lånefinansiert. Harstad kommune har høy lånegjeld. I 2014 og 2015 har lånegjelden vært i overkant av 113 % av brutto driftsinntekter (landsgjennomsnittet er 81,7 %, mens gjennomsnittet i Troms er på 94,4 %). Kun 33 kommuner i Norge har mer lånegjeld enn Harstad kommune.

Den høye lånegjelden gjør kommunen sårbar for makroøkonomiske faktorer som kan føre til økt rente. I henhold til økonomiplan 2016-2019 vil lånegjelden fortsette å øke fram mot 2019. Kommunen har kun betalt minimumsavdrag av lånegjelden de siste årene, og har også budsjettet med dette framover. Fylkesmannen er bekymret for kommunens høye lånegjeld. Kommunens renteeksponering anslås til 62 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. Dette betyr at en renteoppgang på 1 prosentpoeng isolert sett vil spise 0,62 % av driftsinntektene til kommunen, eller om lag 11,9 mill. kr., før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.

Kommunen har eiendomsskatt på verker/bruk og næring med en sats på 7 promille, på boliger er satsen 3,16 promille. Dette innebærer at kommune har et inntektpotensial som er ubenyttet. Eiendomsskatten utgjorde 3,6 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.

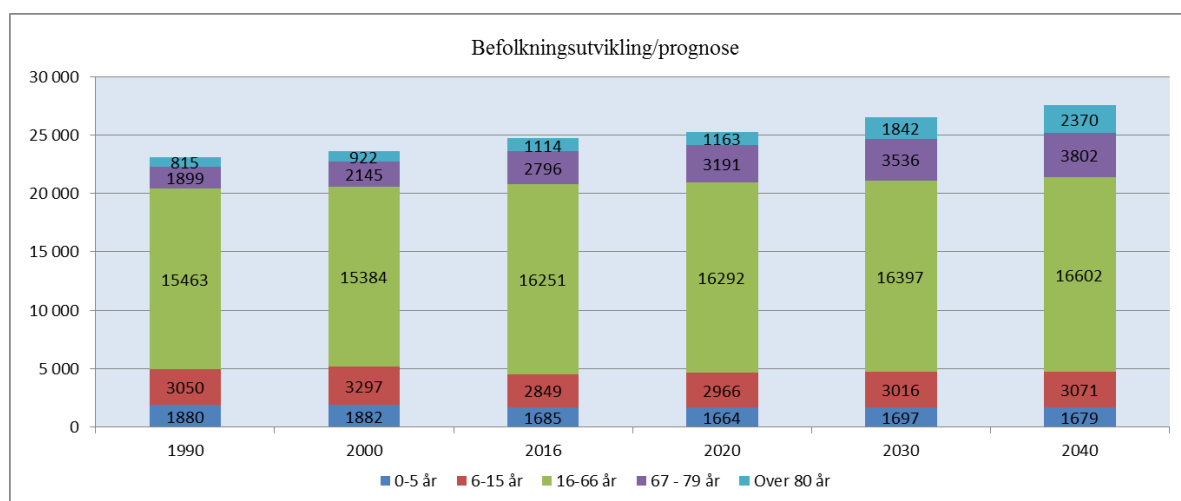
I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for

smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Harstad kommune har reiseavstand på 4,0 km og har pr. definisjon frivillige smådriftsulemper. (Harstad kommer faktisk ut i pluss med kr. 568 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordes med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 6 070 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 370 000.

Kostnadsnøkkelen skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn vil ikke nytt inntektssystem være avgjørende for om Harstad kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



Folketallet i Harstad er 24 741 pr. 1.7.2016.

I henhold til SSBs prognoser er det estimert en vekst i folketallet i Harstad i perioden 2016-2040 på 11,5 %. Blant eldre over 80 år er veksten særlig stor, 113 %, denne veksten utgjør 1256 personer. Veksten blant barn i alderen 6-16 år er estimert til 222 personer, som utgjør ca. 8 %. Antallet barn i barnehagealder holdes noenlunde stabilt i perioden. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,7 personer i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Harstad kommune.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at områdene Bjarkøy, Grytøy, Gausvik, Sørvik, Ervik, Kasfjord og Aun har mistet mange beboere i perioden 2000-2014. Det er de sentrale områdene Kila, Harstad, Hagebyen og Bergseng som har tilvekst. Vi ser trenden av en sentralisering internt i kommunen. Fylkesmannen ser ingen tegn på at denne utviklingen vil snu. Dersom denne trenden forsetter kan det føre til at kommunen må tilpasse tjenestetilbudet til de demografiske endringene.

Største delen av Kvæfjord har felles arbeidsmarked med Harstad. Det er stor gjensidig dagpendling mellom Kvæfjord og Harstad. Det er 323 personer som pendler fra Skånland til Harstad, mens 78 personer pendler motsatt vei. I følge NIBR er Harstad, Evenes, Skånland, Tjeldsund og Kvæfjord en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

Rådmannen fremhever i saksfremlegget for kommunestyret om kommunereformen, at spesielt fordelene av å se større geografiske arealer (bo- og arbeidsmarked) i sammenheng, er viktig for å lykkes med strategisk utvikling av nærings-, bolig, og transportstrukturer i regionen. Intensjonsavtalene som er inngått sikrer så langt som mulig tjenestetilbudet lokalisert desentralisert i den nye kommunen. En ny sammenslått kommune vil også i større grad enn i dag sikre nødvendig personalkompetanse i et desentralisert tjenestetilbud i en ny større kommune.

Når det kommer til interkommunalt samarbeid er Harstad kommune vertskommune for PPT og Sør-Troms regionråd. Harstad og Kvæfjord kommuner samarbeider om brann og feie-tjenester og kommunaltekniske tjenester. Kommunen har også interkommunalt samarbeid om krisesenter, og øyeblikkelig hjelp KAD.

På Kommunebarometeret for 2016 er Harstad kommune rangert som nr. 210 av totalt 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er utarbeidet en oversikt over helsetilstanden i befolkningen i 2015, og denne er lagt til grunn for overordnet kommunal planlegging. Dette er en stor fordel for Harstad når det gjelder planlegging av målrettet innsats innen områdene helse, omsorg og folkehelse. Fram mot 2040 vil befolkningsveksten hovedsakelig bestå i at antallet eldre over 67 øker sterkt, og antallet personer over 80 år vil mer enn fordobles. Behovene innen helse, pleie og omsorg vil øke i en aldrende befolkning.

Når det gjelder omsorgstjenester arbeider Harstad aktivt med tilpasning av sin omsorgstrapp, samt med å tilpasse kapasitet og kompetanse. Det er en utfordring for kommunen å møte den økte etterspørselen av tjenester som genereres gjennom økningen av antall eldre og unge brukere med store omsorgsbehov. Kommunen jobber med å effektivisere og fornye sektoren, samt å bedre intern samhandling mellom tjenester. Det er fokus på omstilling fra passiv omsorg til mer forebygging og behandling/rehabilitering, samt kvalitetsforbedring av tjenestene og pasientsikkerhet. Harstad har betydelige utfordringer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter. De hadde 719 liggedøgn i 2015, og per juli 2016 har tallet økt til 927. Harstad er en av kommunene i fylket med størst bruk av deltidsstillinger, med de utfordringer dette byr på når det gjelder faglighet og kontinuitet for brukerne. Kommunen og ligger på 23. plass når det gjelder eldreomsorg i Kommunebarometeret, og har oppnådd de fleste målene i Demensplan 2015.

Når det gjelder helsetjenester er Harstad vertskommune for KAD- senger for fem av sine nabokommuner, og har legevaktsamarbeid med to av dem. Kommunen har en relativ lav andel legeværk i forhold til innbyggertall, og har i perioder hatt få ledige plasser på fastlegenes pasientlister, dette svekker innbyggernes rettighet til å velge fastlege. Når det gjelder helsetjenester ligger kommunen på 202. plass i Kommunebarometeret.



Harstad utgjør et kraftsentrum for sine omliggende kommuner, både i kraft av sin størrelse, sine ressurser innen helse og nærhet til UNN Harstad. Harstad er rimelig selvforsynt med spesialisert personell, og kommunen vil kunne danne nødvendige team og tverrfaglige konstellasjoner som er nødvendig for å kunne møte et komplekst og sammensatt utfordringsbilde. Kommunen har over tid hatt store utfordringer med å gi et tilstrekkelig og helhetlig tilbud til mennesker med sammensatte lidelser innen rus og psykisk helse. Det er positivt at kommunen nå jobber med å forbedre sin samhandling innad mellom tjenesteområdene for denne gruppen, samt at kapasitet og kompetanse tilpasses situasjonen.

Når det kommer til kommunens rolle som myndighetsutøver i helsesektoren har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 19 klagesaker og vurdert 21 bestemmelser hvorav 76 % ble stadfestet. Harstad kommune har 4,5 måneders behandlingstid på sine rettighetsklager og er blant de kommunene i Troms som har lengst saksbehandlingstid. Fylkesmannen har mottatt flere klager som omhandler samhandling mellom brukere og Harstad kommune. Kommunen er blant de få kommunene i Troms hvor det fattes vedtak i hjemmetjenesten etter pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A. Det er videre fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

Harstad kommune har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er stabil fram mot 2040.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode barnehagetjenester per i dag. Da kommunen har en samisk befolkning er det viktig at kommunen fortsetter å legge til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud.

Kommunen har 23 kommunale og 14 private barnehager, så det er valgfrihet for de fleste av kommunens innbyggere. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen noe mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Fylkesmannen er kjent med at kommunen har styrket barnehagemyndigheten med en halv stilling i 2016, slik at kommunen har to hele stillinger (barnehagefaglige rådgivere) til utøving av eier- og myndighetsoppgaver. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens vurdering egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Barnevernstjenesten i Harstad har totalt 22 fagstillinger knyttet til barnevern, hvorav 3,6 er stillinger tilført via statlige satsingsmidler. Tjenesten har tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til en effektiv tjenesteproduksjon. Tjenesten leverer i dag tilfredsstillende i henhold til lovkrav. Ut fra forventet befolkningsutvikling vurderer Fylkesmannen at det vil være en tjeneste som ikke vil ha problemer med å rekruttere kompetent personell og utvikle egne tiltak innenfor barnevernet.

Når det gjelder skole ligger kommunen rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god, og den har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste for Sør-Troms. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker noe mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen ligger imidlertid under gjennomsnittet for grunnskolepoeng, jf. Skoleporten.no. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet og vi mener kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både på skole- og skoleeiernivå.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Harstad kommune oppfyller kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har i dag utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, men ut fra sin størrelse har kommunen gode forutsetninger for å nå dette målet fremover i tid. Harstad kommune leverer på de fleste sektorer gode og likeverdige tjenester i tråd med lovfastsatte krav til innbyggerne.

Fylkesmannen har i vår tilrådning konkludert med at kommunene Ibestad og Skånland bør bli en del av en større kommune. Fylkesmannen tilrår at Harstad sammen med Ibestad og Skånland tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen anbefaler videre at Tjeldsund kommune, i tråd med anbefalingen fra Fylkesmannen i Nordland, tar opp prosessen med kommunene Harstad, Ibestad og Skånland med sikte på sammenslåing fra 1.1.2020.

### **3.4.2 Kvæfjord kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Kvæfjord har utredet ett kommunesammenslåingsalternativ, «*Status, utfordrings- og mulighetsbildet*» (7-kommuneprosjektet), bestående av kommunene Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund. Kommunene har selv utredet kommunesammenslåingen.

Kvæfjord kommune har avholdt folkemøter 10., 15., og 17. mars. Folkeavstemning ble avholdt 29. og 30. mai. 85,7 % har stemt for å beholde Kvæfjord som egen kommune, 12 % har stemt for sammenslåing, valgdeltagelsen var 52,2 %.

Kvæfjord kommune har inngått intensjonsavtale med kommunene Evenes, Ibestad, Lødingen, Skånland, Tjeldsund og Harstad 29. februar 2016 om å slå seg sammen senest 1.1. 2020.

Kvæfjord kommunestyre har vedtatt følgende:

*«1. Med bakgrunn i diverse utredninger og de råd som innbyggerne har gitt i folkeavstemning 29. og 30. mai 2016 vedtar Kvæfjord kommunestyre at Kvæfjord skal bestå som egen kommune og at Indre Gullesfjord fortsatt skal tilhøre Kvæfjord.*

*2. Kommunestyret har registrert at det har fremkommet en del ulike syn på tjenestetilbudet i Gullesfjord. Kommunestyret ser det som viktig med en god dialog om dette, og vil komme tilbake til saken i egnet form.*

*3. Kommunestyret forutsetter at både Fylkesmannen og sentrale myndigheter respekterer dette vedtaket og at det således ikke iverksettes tvangstiltak mot kommunen. Kommunestyret viser i denne forbindelse til Stortingets vedtak av 1995 hvor det fremgår at fremtidige endringer i kommunestruktur ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåing.»*

#### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Kvæfjord har utarbeidet et eget 0-alternativ, «Alternativet Kvæfjord som egen kommune», der følgende fremkommer:

##### *«1. Tilstrekkelig kapasitet*

*Kommuner drifter tjenestetilbudene innenfor stramme økonomisk rammer, men vurderer at man innen de fleste områdene har tilstrekkelig kapasitet pr i dag. På de fleste områdene er kapasiteten dog knapp.*

##### *2. Relevant kompetanse*

*Kvæfjord vurderer å ha god tilgang på relevant kompetanse på kjerneområdene helse, omsorg, skole, barnehage og økonomi. I hovedsak er kommunen på disse områdene ikke avhengig av samarbeid med andre kommuner for å kunne gi forsvarlige tjenester. Deltakelse og engasjement i ulike fagnettverk og samarbeidsfora styrker kompetansen.*

*På mindre fagområder innenfor disse kjerneområdene har kommunen funnet det nødvendig og hensiktsmessig å søke interkommunale samarbeid; KAD-senger (kommunal akutt døgnenhet hvor vi har om lag en halv sengepost i et helsehussamarbeid med Harstad), krisesentertjeneste og PP-tjeneste. I tillegg har kommunen et legevaktsamarbeid med Harstad kommune på kvelder, i helger og høytider, som også har bidratt til å sikre rekrutteringen til egen legetjeneste. Kommunen har over flere år slitt med å rekruttere teknisk kompetanse. Dette var også noe av bakteppet for inngåelse av vertskommunesamarbeidet med Harstad kommune fra 2014 på deler av de tekniske tjenestene.*

### *3. Tilstrekkelig distanse*

*Kvæfjord er et lite samfunn hvor alle kjenner alle. I stor grad ligger vurderinger ute på enhetene, mens vedtakene avstemmes mot sentralt administrativt nivå. Vi erfarer at strammere økonomiske rammer innen helse- og omsorgsområdet gjør at større distanse til tjenestemottakerne kan være fordelaktig. Dette med distanse er dog et tveegget sverd. På den ene siden gir nærhet mellom tjenestemottaker og beslutningstaker et godt grunnlag for dialog, brukermedvirkning og tilpassede løsninger. På den andre siden kan dette være kostnadsdrivende og det kan være risiko for at mellommenneskelig relasjoner får for stor betydning.*

### *4. Effektiv tjenesteproduksjon*

*Tjenesteproduksjonen er rimelig effektiv, dog med forbedringspunkter. I henhold til Kommunebarometeret 2015 er Kvæfjord kommune totalt sett rangert som kommune nr. 242 i landet og som nr. 4 i Troms fylke. Kommunen har over år vært rangert på de tre-fire fremste plassene i fylket.*

### *5. Økonomisk soliditet*

*Selv om regnskapet kom ut med et lite overskudd i 2014, viser underliggende regnskapstall at kommunen har en krevende økonomisk situasjon. Kommunen har totalt 7,5 mill. kr. som gjenstår å dekke inn av tidligere års underskudd, og vil derfor fra høsten 2015 bli oppført i fylkesmannens ROBEK-liste (register om betinget godkjenning og kontroll). Kvæfjord kommune har desidert størst relativ pensjonsforpliktelse i landet; ved årsskiftet 2014-2015 var premieavviket på pensjoner 61,8 mill. kr. Dette skyldes at kommunen alene sitter igjen med pensjonsregningen for de flere hundre ansatte som fra 1991 har arbeidet med å gi tjenestetilbud til utviklingshemmede vertskommunebeboere fra andre kommuner i Nord-Norge. For å håndtere den likviditetsmessige utfordringen dette medfører, har kommunen de seneste årene vært tvunget til å ta opp likviditetslån, i 2015 med en ramme på opptil 75 mill. kr. Den langsiktige lånegjelden er blant de laveste i fylket målt pr innbygger, mens kommunens egenkapital er negativ.*

### *6. Valgfrihet*

*Kommunene har tilbud på alle trinn i omsorgstrappen, noe som gir muligheter for alternative tjenestetilbud tilpasset innbyggernes behov. Det praktiseres brukermedvirkning i forhold til BPA (brukerstyrt personlig assistent) og avlastning. Nærhet til byen Harstad gir innbyggerne større valgfrihet. I Kvæfjord har det ikke blitt opprettet private skoler eller barnehager. Det er private omsorgs- og barneverntilbud i kommunen.*

### *7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder*

*Kvæfjord oppleves å være et relativt funksjonelt avgrenset bo- og arbeidsområde. Det er naturlig avgrensning mot omlandet, blant annet ved Kvæfjordeidet, slik at bebyggelsen ikke «glir i ett» med nabokommunene. Det er relativt stor dagpendling begge veier mellom kommunene Kvæfjord og Harstad. Nærheten til byene Harstad og Sortland gir innbyggerne lettvis tilgang til supplerende servicetilbud.*

### *8. Høy politisk deltakelse*

*Korrigert for demografi er den politiske deltakelsen i Kvæfjord på et alminnelig nivå.*

## 9. Lokal politisk styring

*I hovedsak greier kommuneadministrasjonen å utarbeide tilstrekkelige beslutningsgrunnlag for den lokale politiske styringen. Kapasiteten kan tidvis være knapp og det skjer at saker ikke kan ferdigstilles så raskt som ønskelig eller så utdypende utredet som ideelt sett er ønsket. Det er kun mindre deler av tjenesteproduksjonen som løses gjennom interkommunale ordninger, selv om kommunen er involvert på mange interkommunale arenaer. Kommunen har prioritert å benytte mulighetene for aktiv styring i mange av de interkommunale ordningene vi deltar i. Politisk oppleves det at trange økonomiske rammer og lovpålagte krav til tjenestetilbud begrenser mulighetsrommet for lokal politisk styring.*

## 10. Lokal identitet

*Det fremstår å være spesielt stor lokal identitet knyttet til Kvæfjord. Kommunen er den eneste i Troms fylke som består i tilnærmet «originalforpakning» siden formannskapslovene av 1837. Et mindre område ble i 1956 overført til Harstad og Godfjord-området ble i 2000 overført til Sortland, men kommunen er ellers ikke slått sammen med andre eller har avgitt vesentlige deler. En rekke merkevarer er knyttet til Kvæfjord-navnet; Kvæfjordpotet, Kvæfjordjordbær, Kvæfjordløyper og Kvæfjordkake. Det er også lokal identitet knyttet til geografisk deler av Kvæfjord; for eksempel Kveøy, Austerfjorden og Vik.»*

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

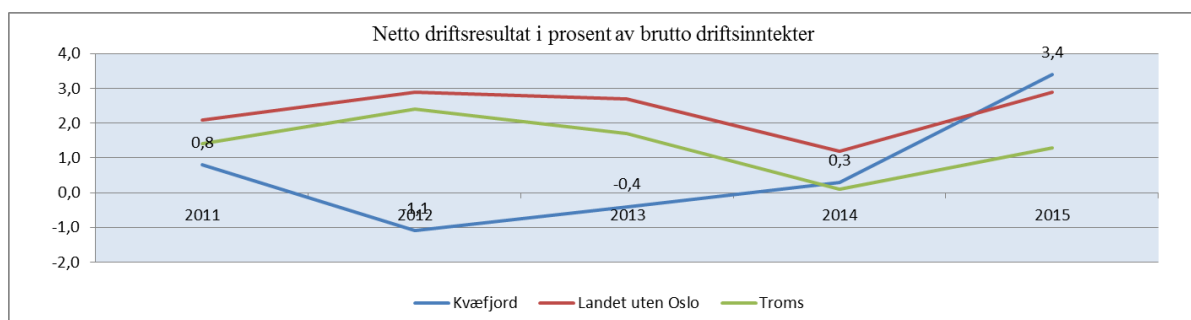
Kvæfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 1997 og kommuneplanens arealdel er fra 2008. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester og mangler også kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kvæfjord kommune mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke har kunnskap om kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kvæfjord kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

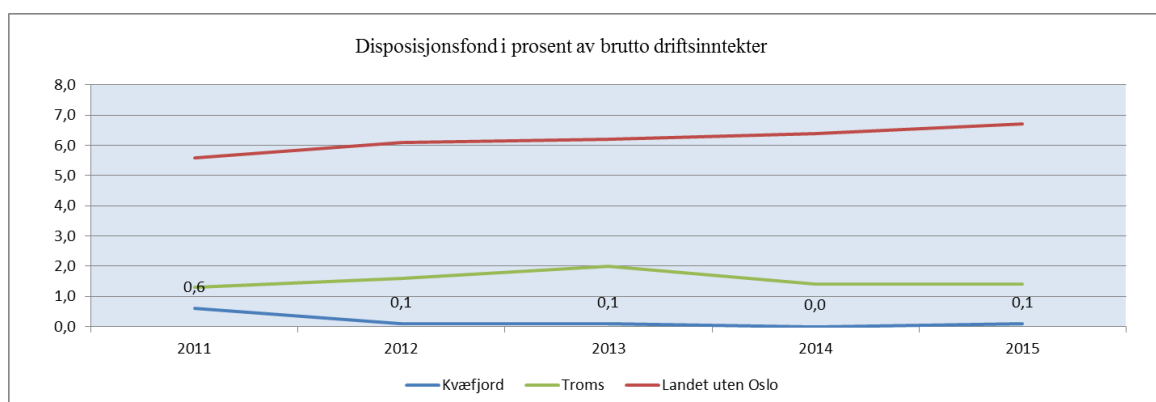
## Økonomisk og demografisk analyse



Kvæfjord kommune har de siste årene hatt en svært krevende økonomisk situasjon. Kommunen har i praksis vært uten disposisjonsfond de siste fire årene. Kommunen fikk i 2012 et merforbruk på 3,5 mill. kr. som kommunestyret vedtok å dekke inn i sin helhet i 2014. I 2013 ble det et nytt merforbruk på 5,06 mill. kr. som kommunestyret vedtok å dekke inn i 2015. Kommunen klarte ikke å følge vedtatt plan for inndekning av underskudd og som følge av dette ble kommunen meldt inn i ROBEK i august 2015.

Regnskapet for 2015 viser et godt regnskapsresultat. Kommunen har et regnskapsmessig mindreforbruk på 8,39 mill. kr. etter at det er dekket inn 2,18 mill. kr. av tidligere års underskudd. Dette betyr at pr. utgangen av 2015 har kommunen totalt ca. 5,35 mill. kr igjen av tidligere års underskudd.

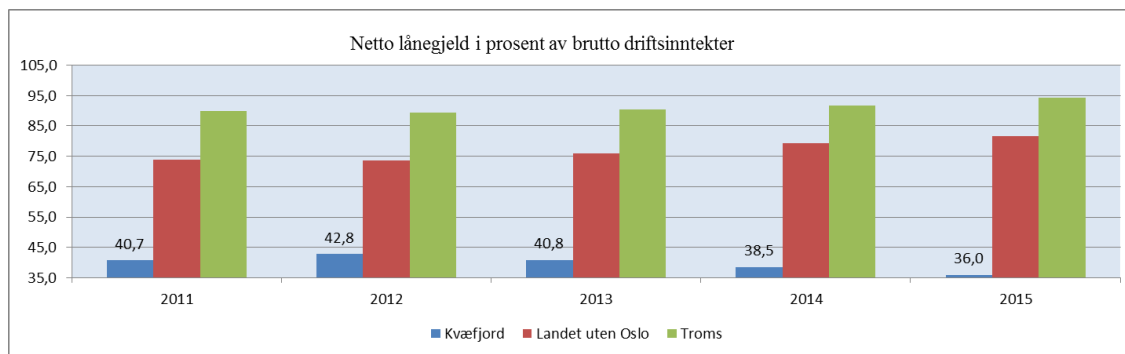
For Kvæfjord kommune er det nødvendig å fortsette trenden fra 2015 med å gjennomføre konkrete tiltak på inntekts- eller utgiftssiden slik at kommunen opparbeider seg økt handlingsrom.



En av kommunens største økonomiske utfordringer er de sterkt økende pensjonskostnadene som følge av at kommunen som vertskommune etter ansvarsreformen innenfor psykisk helsevern hadde et meget stort aktivitetsomfang innenfor pleie og omsorg. Gjennomsnittlig

pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekter er i Troms på 129,1 % pr. 2015, mens Kvæfjord kommune har 228,5 %. Økte pensjonskostnader er en generell utfordring for alle kommunene, men Kvæfjord kommune må sies å ha spesielt store utfordringer på dette området.

Kommunen har også det største premieavviket av kommunene i Troms, med 13,2 % av brutto driftsinntekter pr. 2015, dvs. over dobbelt så stort som landsgjennomsnittet (5,7 %). Dette gjør også at likviditeten er anstrengt, og kommunen er avhengig av fordyrende kassakreditt for å kunne innfri sine løpende forpliktelser. I 2016 er vedtatt kassakreditt på 75 mill. kr., noe som tilsier at kommunens likviditet er blant de mest anstrengte i fylket.



På den annen side har kommunen den laveste netto lånegjelden i fylket, som utgjør 36 % av brutto driftsinntekter pr. 2015. Lånegjelden har dessuten gått noe ned de tre siste årene.

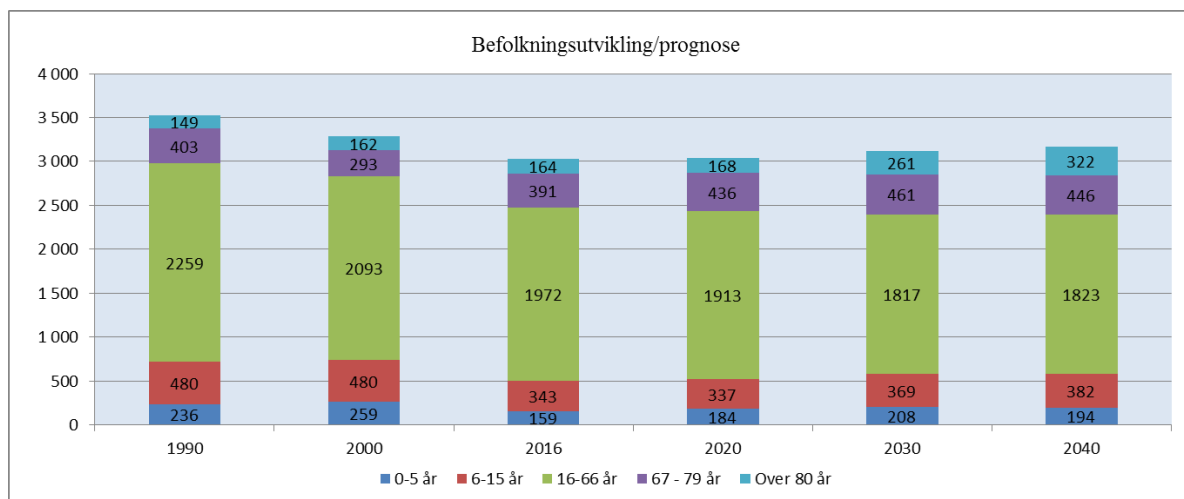
Kommunen har innført 4 promille eiendomsskatt på verker/bruk/næring og bolig. Eiendomsskatten utgjorde 1,8 % av brutto driftsinntekter i 2015. Dette innebærer at kommunen har et ubenyttet inntektpotensial.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper, mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Kvæfjord kommune har en reiseavstand på 15,3 km og har pr. definisjon frivillige smådriftsulemper. Kvæfjord kommune får dermed redusert basistilskudd i nytt inntektssystem fra 2017, dette beløper seg til anslagsvis kr. 1 799 000.

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 2 216 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 46 000.

Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem avgjørende betydning for om Kvæfjord kommune i fremtiden vil klare å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



Folketallet i Kvæfjord er 3 024 pr. 2 kvartal 2016. Det er estimert en befolkningsvekst i Kvæfjord på 4,6 % i perioden 2016-2040. Antall eldre over 80 vil øke kraftig i kommunen, anslaget er på 96 % og utgjør 158 personer. Det er i tillegg en økning av barn i alderen 6-16 år, anslaget er på 11 %, dette utgjør en økning på 39 personer. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,4 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Kvæfjord kommune.

Endring i alderssammensetning vil medføre behov for omstruktureringen av tjenestetilbudet for grunnskole og eldreomsorg. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at både befolkningsutvikling og befolknings sammensetning er avgjørende for størrelsen på fremtidig rammetilskudd.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at området Borkenes har hatt et stabilt folketall i perioden 2000-2014. Resten av kommunen har mistet mange innbyggere, i perioden 2000-2014 utgjør reduksjonen 10 %. Vi ser trenden av en sentralisering internt i kommunen mot området Borkenes. Dersom dette vedvarer vil kommunen måtte tilpasse tjenestetilbudet til de demografiske endringene fremover i tid.

I følge NIBR utgjør Harstad, Evenes, Skånland, Tjeldsund og Kvæfjord en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

Det er stor gjensidig dagpendling mellom Kvæfjord og Harstad. 430 personer bor i Kvæfjord og pendler til Harstad, 330 pendler motsatt vei i følge «*Status, utfordrings- og mulighetsbildet*» (7-kommuneprosjektet).

I følge kommunens statusbilde har Kvæfjord et omfattende interkommunalt samarbeid. I dag vil det knapt være mulig å se for seg at kommunen skulle kunne gi tilfredsstillende tjenester til innbyggerne uten å benytte seg av de fleste samarbeidene. Kjernevirksomhet helse, omsorg, skole, barnehage og administrasjon løses i all hovedsak i egen organisasjon.

På Kommunebarometeret for 2016 er Kvæfjord kommune rangert som nr. 343 av totalt 428 kommuner.



## **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det vil bli en fordobling av antall eldre over 80 år innen 2040. Kommunen har laget oversikt over helsetilstanden i 2014, men denne er ikke lagt til grunn for overordnet kommunal planlegging. Dette er en stor ulempe for områdene helse, omsorg og folkehelse. Kommunen har en stor omsorgstjeneste i forhold til folketallet, og mye av kommunens økonomi er knyttet opp her. Kommunen har en mangfoldig og tverrfaglig godt dekket personellgruppe generelt, med en høy andel faglært personell.

Når det gjelder omsorgstjenester vil sektoren nedstyres og tilpasses behovet etter hvert, og kommunen ser for seg at det økte pleie- og omsorgsbehovet i befolkningen vil dekkes inn via naturlig frafall av tidligere beboere fra sentralinstitusjonen. Det mest bekymringsfulle for kommunen er økning av unge mennesker med problemer med rus og psykisk helse, som vil trenge langvarige og omfattende tjenester, samt høy tilflytting av personer med utviklingshemming. Kommunen ønsker å drive innovasjon av tjenestene ved økt bruk av velferdsteknologi, og vil søke interkommunalt samarbeid om dette. Selv om kommunen ligger bra an når det gjelder andel med relevant utdanning innen helse og omsorgssektoren, og at de har en betydelig høyere andel sykepleiere med videreutdanning sammenlignet med landsgjennomsnittet og med snittet for Troms, har kommunen samtidig en betydelig høyere andel av ansatte i helse- og omsorgstjenestene som er over 55 år. Det må dermed tas høyde for at stor aldersavgang må påregnes innen få år. Kvæfjord har utfordringer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, i 2015 hadde de 59 liggedøgn og per juli 2016 var tallet 41.

Når det gjelder eldreomsorg ligger Kvæfjord på 242. plass på Kommunebarometeret. Kommunen har delvis nådd mål i Demensplan 2015.

Når det kommer til helsetjenester har Kvæfjord interkommunalt samarbeid om legevakt og KAD. Det er lite sannsynlig at kommunen vil kunne oppfylle krav i akuttmedisinforskriften ved å stå alene om legevakt. Et lokalt legesenter yter fastlegetjenester og kommunale legetjenester. Legetjenester til kommunens langtidspasienter er lav. Tjenestetilbudet er neppe tilpasset og dimensjonert for personer med rus- og psykiske helseproblemer, og utfordringene er ikke skikkelig kartlagt via BrukerPlan. På helse er Kvæfjord plassert på 284. plass på Kommunebarometeret.

Når det gjelder kommunens rolle som myndighetsutøver i helsesektoren har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 8 klagesaker og vurdert 8 bestemmelser hvorav 6 er stadfestet. Kvæfjord kommune har gode rutiner for internkontroll tilknyttet til helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2030. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er økende med omtrent 50 barn fram mot 2030 og en deretter en liten nedgang (ca. 20 barn) fram mot 2040. Dette krever at kommunen

dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode barnehagetjenester per i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving i interkommunalt samarbeid med de andre kommunene i Sør-Troms.

Kommunen har 4 kommunale barnehager (ingen private). Dette gir en viss valgfrihet for kommunens innbyggere. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen litt mindre penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kultur- og oppvekstsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves i praksis av kultur-/skole- og barnehagefaglig rådgiver. Fylkesmannen har ikke gjennomført tilsyn med barnehagemyndigheten i kommunen de siste årene, og vi er derfor usikker på om kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Dagens organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Kvæfjord kommunes barneverntjeneste består av 4,8 fagstillinger. Pr. 30.6.2016 rapporterte kommunen om lovbrudd knyttet til tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak, omsorgsplaner og det er utfordringer knyttet til å få gjennomført lovpålagte tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester. Fylkesmannen vurderer at Kvæfjord med sine 4,8 stillinger i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet til effektiv tjenesteproduksjon. Likevel hadde tjenesten ikke kapasitet til å være med på å gjennomføre landsomfattende egnevurderingstilsyn våren 2016.

Kommunen er sårbar når det gjelder å opprettholde og utvikle relevant kompetanse på området barnevern. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer med å ivareta krav til tilstrekkelig distanse. Dette er i tråd med kommunens egne vurderinger, men kommunen har ikke tatt stilling til hvordan dette skal løses utover at de vil måtte utvide det interkommunale samarbeidet.

Når det gjelder skole er kommunen litt over gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen opplyser selv at den mest sannsynlig vil få utfordringer med å rekruttere lærere. Kommunen ligger rundt gjennomsnittet for grunnskolepoeng og den har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste for Sør-Troms. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har tre kommunale skoler. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Fylkesmannen mener at kommunen vil få problemer med å rekruttere og beholde kompetanse i skolesektoren. Dette er i tråd med kommunens egen vurdering. Fylkesmannens vurdering er at kommunen har tilstrekkelig kapasitet i skolesektoren.

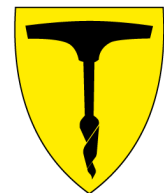
Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Kvæfjord kommune oppfyller ikke i tilstrekkelig grad kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har betydelige utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, både i dag og fremover i tid. Kvæfjord kommune leverer på de fleste sektorer gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen tilrår at Kvæfjord kommune tar opp prosessen med kommunene Harstad, Ibestad og Skånland med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### **3.4.3 Skånland kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Det er utredet 2 alternativer til kommunesammenslåing i Skånland.

1. «*ETS kommunen Fakta- og intensjonsgrunnlag*» bestående av kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland.
2. «*Status, utfordrings- og mulighetsbildet*» (7-kommuneprosjektet) bestående av kommunene Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund.

Kommunene har selv utredet kommunesammenslåingen.

Det ble gjennomført folkemøter 25.- 27. januar 2016. Opinion har gjennomført innbyggerundersøkelse i Skånland. Resultater fra innbyggerundersøkelsen viser at 79 % er positiv til sammenslåing av ETS, 11 % er positiv til Skånland som egen kommune og 9 % er positiv til 7-kommune prosjektet.

Folkeavstemning ble avholdt 29. og 30. mai 2016. Resultatet fra folkeavstemning viser at 79,5 % stemte for ETS, 6,6 % for 7-kommuneprosjektet, 11,6 % stemte for Skånland som egen kommune. Valgdeltagelsen var på 53,1 %.

Skånland har undertegnet intensjonsavtale om ETS samarbeidet med Evenes, Tjeldsund og Skånland 3. mars 2016.

Skånland har undertegnet intensjonsavtale om 7-kommuneprosjektet med kommunene Harstad, Evenes, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Tjeldsund og Skånland 29. februar 2016. Det er også utarbeidet en tilleggsavtale mellom Harstad og Skånland.

Skånland kommunestyre har vedtatt følgende:

1. *«Kommunestyret vedtar at Skånland slår seg sammen med Tjeldsund og Evenes og danner ny felles kommune fra 1. januar 2020.*
2. *Kommunestyrets vedtak oversendes Fylkesmannen i Troms for videre behandling.».*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Skånland kommune har ikke utredet et eget 0-alternativ i et samlet dokument. Kommunens utfordringer med å stå alene i fremtiden fremkommer imidlertid i en SWOT analyse utført av kommunen.

Svakheter og trusler basert på kommunens SWOT analyse

- Lavt befolkningsgrunnlag kan gi variasjoner/ manglende samsvar mellom statlige kriterier for rammestyring og faktisk behov i kommunen.
- Avhengig av å kjøpe tjenester. Vil ha liten påvirknings-/styringsmulighet på disse tjenestene.
- Nabokommuner etc. kan være uinteressert å tilby tjenester.
- Økt andel eldre kan medføre mangel på tilgang av arbeidskraft - avhengig av tilflytting.
- Fremtidig økonomi – nedtrekk i småkommunetilskuddet når innbyggertallet passerer 3200.
- Driften vinner – for lite tid til utvikling.
- Begrenset kapasitet administrasjon – noen områder består av bare 1 person.
- Kan være vanskelig å få fagkompetanse til spesialfunksjoner.
- Fortsatt avhengig av interkommunalt samarbeid.
- Befolkningsgrunnlag/ behovet for effektivitet gjør at oppbygging av alternative tilbud som gir valgfrihet er vanskelig.
- Kan være liten og sårbar i forhold til overføring av nye oppgaver til kommunene, allerede fra 2017.

## Kommunens muligheter basert på SWOT analysen

- Nærhet til bysentrene – Harstad/Narvik gir tilgang på kompetansepersoneell og arbeidskraft bosatt i byene.
- Valgfrihet ved interkommunalt samarbeid – kan samarbeide med flere kommuner.
- Vekst i folketall – økt tilgang på kompetanse og vekst i næringslivet.
- Positiv arbeidsmarkedsutvikling i omkringliggende kommuner.

## Kommunens styrker basert på SWOT analysen

- Generelt gode tjenester, fornøyde brukere og fleksibilitet.
- Desentralisert tjenestestruktur - 3 skoler, 4 barnehager (inkl. Privat), 2 baser for hjemmetjeneste med heldøgns aktiv vakt, 3 eldre institusjoner.
- Er en liten og lite byråkratisk kommune. Tjenester tildeles nært brukerne.

## Fylkesmannens vurdering

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

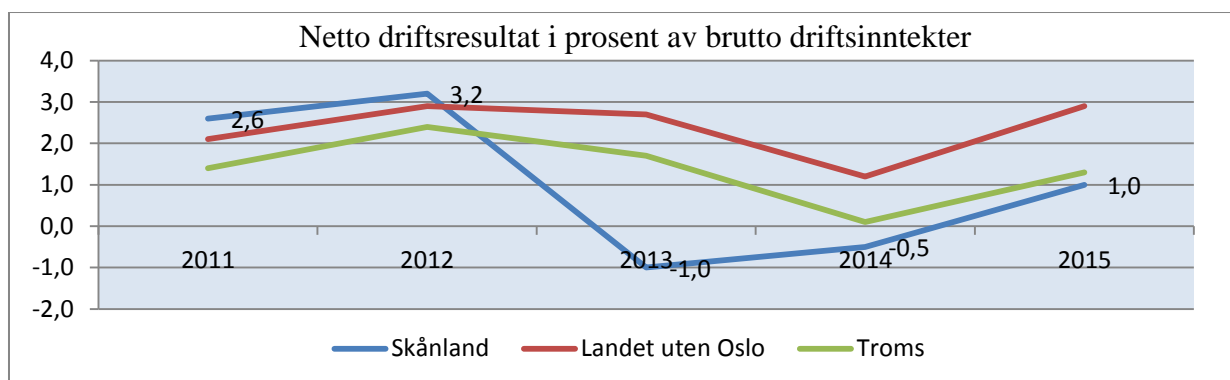
Skånland kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 2008, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester og kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnsikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

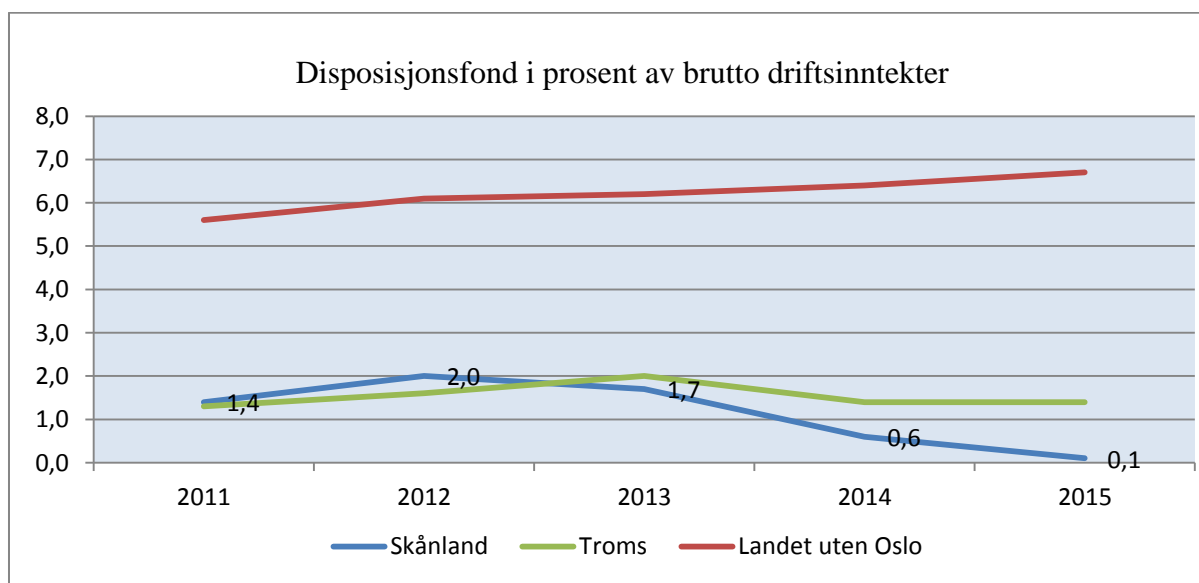
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnsikkerhet i langsiktig planlegging.

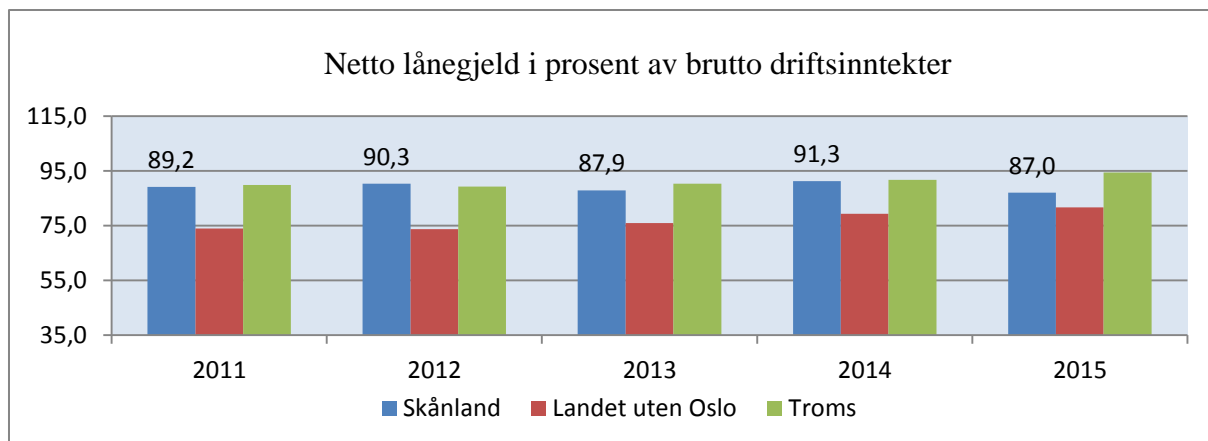
## Økonomisk og demografisk analyse



Skånland har de siste årene har relativt lave netto driftsresultater i prosent av brutto driftsinntekter, 1,1 % i gjennomsnitt siste 5 år. Kommunen hadde heller ikke et godt netto driftsresultat i 2015, netto driftsresultat ble på 1,0 %. Dette er for dårlige resultater, til sammenligning hadde kommunene i Troms u/Tromsø i gjennomsnitt et netto driftsresultat på 1,9 % i 2015. Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen i økonomiplanen 2016-2019 kun har planlagt med resultater mellom 0,0 % og 0,5 %. Vi minner om Teknisk beregningsutvalgs anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi.



Kommunen har i praksis ingen oppsparte midler på disposisjonsfondet som er på 0,1 % pr. 2015. Gjennomsnitt for landet er 6,7 %. Heller ikke i økonomiplanen 2016-2019 er det planlagt med avsetning av betydning til disposisjonsfondet i perioden. Fylkesmannen ser med bekymring på at kommunen ikke har oppsparte midler på disposisjonsfond, dette gjør kommunen sårbar for uforutsette forhold eller inntektssvikt.



Kommunens netto lånegjeld har ligget på et høyt nivå de siste årene og pr. 2015 er netto lånegjeld på 87,0 % av brutto driftsinntekter. Dette er over landsgjennomsnittet på 81,7 %. I økonomiplanen 2016-2019 er det planlagt med ytterligere økning i netto lånegjeld til 101,3 % pr. 2019. I kombinasjon med lite fondsmidler gjør dette at kommuneøkonomien vil bli satt under press.

Kommunen har 7 promille eiendomsskatt på verker/bruk og næring, men har ikke eiendomsskatt på boliger. Det ligger da et ubenyttet inntektpotensial med hensyn til eiendomsskatt på boliger. Eiendomsskatten utgjorde 0,4 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.

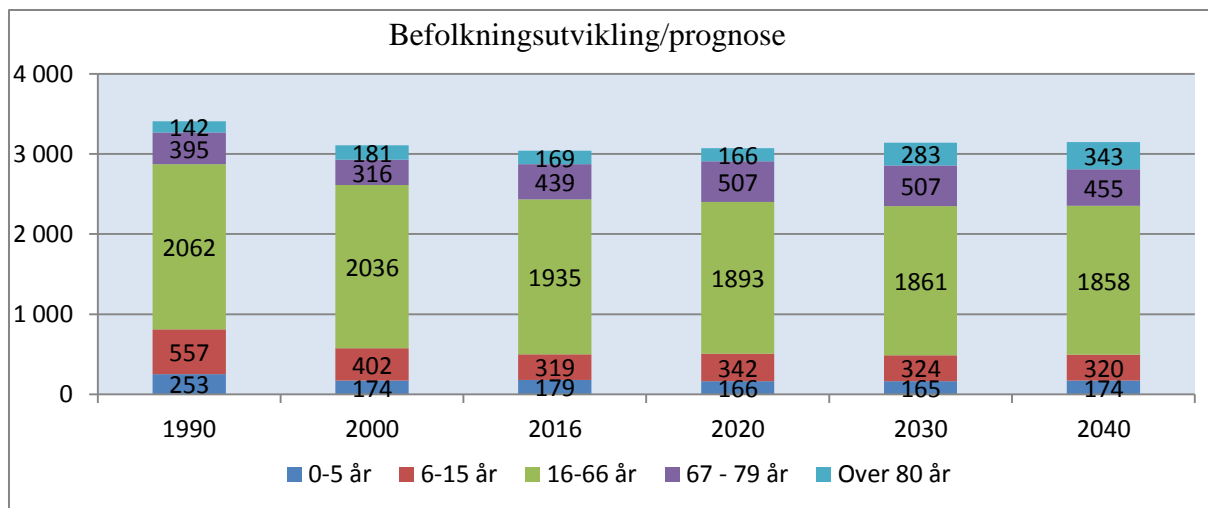
I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Skånland kommune har en reiseavstand på 19,3 km og har pr. definisjon frivillige smådriftsulemper. Skånland kommune får dermed redusert basistilskudd i nytt inntektssystem fra 2017, dette beløper seg til anslagsvis kr. 804 000 kr.

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 1 972 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 46 000.

Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem avgjørende betydning for om Skånland kommune i fremtiden vil klare å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Den økonomiske situasjonen i Skånland vurderes av Fylkesmannen som krevende. Kommunen har i gjennomsnitt ikke hatt tilfredstillende økonomiske resultatet de siste år og kommunen er sårbar for uforutsette hendelser og har lite midler i reserve. Det er heller ikke planlagt med vesentlig bedring i netto driftsresultat eller økning av fondsmidler i økonomiplanen fremover.



Folketallet i Skånland har vokst med 5 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 3064 innbyggere. I henhold til SSBs prognoser er det estimert en vekst i folketallet på 3,6 % fra 2016 frem til 2040. Til sammenligning er det estimert en vekst på landsbasis på 21,4 % i samme periode.

I perioden 2016 - 2040 vil antall eldre over 80 år øke med 103 % (174 personer), mens personer i gruppen 67-79 år vil vokse med 3,6 % (16 personer). Antall barn i alderen 0-5 år og 6-15 år er noenlunde stabilt i perioden frem mot 2040. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,3 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Skånland kommune.

Vi minner i denne sammenhengen om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre, kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

I henhold til bosettingstall fra SSB for perioden 2000 til 2014 er det områdene Grov (18,6 %) og Evenskjær (11,5 %) som har hatt tilvekst i folketallet, mens resten av kommunen har hatt en befolkningsreduksjon på 12,9 %. Vi ser trenden av en intern sentralisering i kommunen. Hvis denne trenden fortsetter vil det på sikt kunne tvinge kommunen til å måtte gjøre strukturelle grep mht. tjenestetilbudet i kommunen.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner er Skånland, Harstad, Kvæfjord, Tjeldsund og Evenes definert som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I følge «ETS kommunen Fakta- og intensjonsgrunnlag» er det gjensidig pendling mellom Skånland og Harstad. Det er 323 personer som pendler fra Skånland til Harstad, 78 personer pendler motsatt vei, til sammen 401 dagpendler altså strekningen.

I følge årsmeldingen for 2015 har Skånland et omfattende interkommunalt samarbeid. Kommunen samarbeider med ETS- kommunene Evenes og Tjeldsund. Dette er tjenester som for eksempel barnevern, medisinsk senter, kulturskole, politiråd, fysioterapi, kreftkoordinator, SLT-koordinator og ruskoordinator. Skånland har også samarbeid sørover og er med i Sør-Troms regionråd. Harstad er vertskommune for PPT, KAD-senger, brannfaglig



kompetanse og krisesenter. Skånland har samarbeid om renovasjon og samarbeid omsorgssektoren med kurs- og kompetanseheving samt ledernetverk med mer.

På kommunebarometeret for 2016 er Skånland kommune rangert på plass nr. 408 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Kommunen vil få en fordobling av eldre over 80 år innen 2040. Dette vil stille større krav til helse- og omsorgsområdet, både i form av kapasitet, kompetanse og innretning av tjenester. Det er utarbeidet en oversikt over helsetilstanden, jf. Folkehelseloven, men denne er ikke lagt til grunn for kommunal planlegging. Det er heller ikke utarbeidet kommuneplanens samfunnsdel. Det er grunn til å tro at mangelen på helhetlig planverk påvirker områdene helse, omsorg og folkehelse negativt.

Når det gjelder omsorgstjenester legger kommunens pleie- og omsorgsplan 2011-2020 stor vekt på å ha en velfungerende omsorgstrapp med dreining mot hjemmebaserte tjenester, forebygging og helsefremmende tiltak. Kommunen har utfordringer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, det var 68 liggedøgn for utskrivningsklare pasienter av alle kategorier i 2015, og tallet per juli 2016 er 58. Når det gjelder eldreomsorg er Skånland plassert på 360. plass i Kommunebarometeret. Skånland har oppnådd flere av målene i Demensplan 2015.

Selv om kommunen ligger bra an når det gjelder andel med relevant utdanning innen helse og omsorgssektoren, og at de har en høyere andel sykepleiere med videreutdanning sammenlignet med landsgjennomsnittet og med snittet for Troms, har kommunen samtidig en betydelig høyere andel av ansatte i helse- og omsorgstjenestene som er over 55 år. Det må dermed tas høyde for at stor aldersavgang må påregnes innen få år. Rekruttering av kompetent personell blir en utfordring fremover.

Når det kommer til helsetjenester har Skånland interkommunal legetjeneste for fastlege, legevakt og samfunnsmedisinske tjenester (ETS). Likevel oppfattes det samfunnsmedisinske arbeidet som sårbart, og selv med samarbeid om legevakt kan det bli utfordrende å oppfylle kompetansekrav i akuttmedisinforskriften. Det er samarbeid om KAD med Harstad som vertskommune. Oppgaver som knytter seg til rehabilitering og psykiatri er utfordrende å håndtere for kommunen. Når det gjelder helsetjenester ligger Skånland på 334. plass i Kommunebarometeret.

Når det kommer til kommunens rolle som myndighetsutøver har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 3 klagesaker og vurdert 3 bestemmelser hvorav 3 er stadfestet. Kommunen har ikke fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt. Det er fattet vedtak etter pasient og brukerrettighetslovens kapittel 4A.

På barnehageområdet har kommunen tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er stabilt fram mot 2040.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode barnehagetjenester per i dag. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving i interkommunalt samarbeid med de andre kommunene i Sør-Troms. Da kommunen har en samisk befolkning er det viktig at kommunen fortsetter å legge til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehagetilbud. Kommunen har 3 kommunale og 1 privat (samisk) barnehage. Fylkesmannen vurderer at det er en viss valgfrihet for kommunens innbyggere. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen noe mindre penger på barnehagesektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Rådmannen er barnehagemyndighet i kommunen. Oppgavene som myndighet utøves i praksis av skole- og barnehagefaglig rådgiver. Fylkesmannen mener at kommunen i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. En slik organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Barnevernstjenesten i Skånland kommune er i en interkommunal tjeneste med Evenes og Tjeldsund. Kommunen har avgitt 3,5 stilling til den interkommunale tjenesten. Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten både knyttet til tjenesteproduksjon og til samarbeid med aktuelle samarbeidsinstanser. Kommunen har pr. 30.6.2016 rapportert om lovbrudd knyttet til fristoversittelser, manglende tiltaksplaner for barn i hjelpetiltak og tilsynsbesøk for barn i fosterhjem i kommunen.

Fylkesmannen vurderer at 3,5 stillinger ikke gir tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Dette er i samsvar med kommunens egne vurderinger.

På skoleområdet er andelen faglærte lærere i skolen god, og kommunen har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste for Sør-Troms. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mer penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har 3 kommunale skoler. Kommunen ligger betydelig under gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Kommunen ligger under gjennomsnittet for grunnskolepoeng. Det er derfor vanskelig for Fylkesmannen å konkludere med at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Fylkesmannen mener kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både på skole- og skoleeiernivå.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## **Samisk språk og kultur**

Skånland kommune planlegger å søke om innlemming i samisk forvaltningsområde.

Samisk språkutvalg leverer sin NOU den 10. oktober 2016. I utvalgets delrapport om «Kommunenes forpliktelser og struktur» av februar 2016 omtales forhold som er relevant å vurdere i sammenheng med fremtidig kommunestruktur.

Utvalget foreslår en rekke tiltak som i stor grad også omfatter en utvidelse av dagens språkforvaltningsområde, men med mer differensierte forpliktelser. I utvalgets utredning fremgår det blant annet at det er behov for tiltak som gjør det mulig i større grad å planlegge for dimensjonering og utvikling av samisk språk i kommunene. I praksis betyr dette at utvalget mener at større kommuner kan være positivt for å utvikle tiltak som styrker utvikling av samisk språk og kultur.

I vedlegg til intensjonsavtale som ble inngått mellom kommunene Skånland og Harstad fremkommer blant annet at:

- *«Kultur, identitet og bolyst*
  - *Ny kommune vil prioritere å ta vare på og utvikle vilkår for samisk språk og kultur. Dette gjelder særlig:*
    - *etablering av Várdobáiki samisk kultursenter*
    - *videreutvikle tilbudet ved Gállogieddi samisk museum*
    - *innenfor rammen av organer for nærdemokrati etablere egen kontaktflate mellom ny kommune og samisk miljø*
    - *utvikle nye tilbud innenfor kultur- og opplevelsesbasert reiseliv*
    - *inngå egen avtale med Sametinget som støtter opp under samisk språkkultur og næringsutvikling*
    - *Det nye kommunestyret vil vurdere sidestilt samisk navn på kommunen*
    - *Det skal satses på å utvikle et sterkt faglig kompetansemiljø på samisk språk og kultur, og det skal arbeides aktivt for etablering av et samisk senter i regionen.*
    - *Legge til rette for økt bruk av den gamle samiske boplassen Vilgesvarre – Blåfjell både gjennom reiselivssatsing og undervisning/ leirskole.*
    - *Felles arrangement/feiring av Samefolkets dag. Dette sammen med omkringliggende kommuner.»*

Slik Fylkesmannen ser det, vil ovennevnte tiltak kunne være et godt utgangspunkt for å utvikle samisk språk og kultur i en ny kommune.

## Fylkesmannens anbefaling

Skånland kommune oppfyller ikke i tilstrekkelig grad kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har betydelige utfordringer med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune, både i dag og fremover i tid. Skånland kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen tilrår at Skånland kommune tar opp prosessen med Harstad og Ibestad kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. En slik kommune vil etter Fylkesmannens syn kunne bli en sterk velferdskommune, aktiv samfunnsutvikler og medspiller for verdiskapning.

Forutsetningen for at Skånland kommunene inngår i en slik ny kommune er at kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland ikke blir en ny kommune. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar sammenslåing av kommunene Ibestad, Skånland og Harstad fra 1.1.2020 uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

### 3.4.4 Ibestad kommune



#### Prosess og vedtak

Det er utredet ett alternativ for kommunesammenslåing for Ibestad kommune, «*Status, utfordrings- og mulighetsbildet*» (7-kommuneprosjektet), bestående av kommunene Ibestad, Harstad, Evenes, Skånland, Kvæfjord, Lødingen og Tjeldsund.

Kommunen har holdt folkemøter om kommunereformen. Det er gjennomført innbyggerundersøkelser og det er avholdt folkeavstemning 12. juni 2016. 82,8 % stemte for Ibestad som egen kommune, 16,3 % stemte for sammenslåing med Harstad. Det var 59,3 % oppslutning ved folkeavstemningen.

Ibestad kommune har undertegnet en intensjonsavtale med kommunene i 7-kommuneprosjektet 29. februar 2016.

Kommunestyret i Ibestad kommune vedtok 25. juni 2016: «*Ibestad fortsetter som egen kommune*».

## **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Ibestad kommune har utredet et eget 0-alternativ, «*Ibestad som egen kommune i fremtiden*». Her pekes det på flere utfordringer ved å stå alene i fremtiden.

I følge 0-utredningen vil kommunen i tillegg til å være i en meget presset økonomisk situasjon, få utfordringer med å rekruttere fagfolk. Fagmiljøene blir for sårbare ved sykdom og permisjoner. Kommunen må også være i stand til å kunne levere gode og likeverdige tjenester til kommunens innbyggere. Når rådmannen ser på de økonomiske realitetene til Ibestad kommune, så er han i sterk tvil om dette er mulig, i henhold til 0-alternativet.

I kommunens 0-alternativ fremkommer følgende: «*Statens endringer i beregningsgrunnlaget for kommunenes økonomiske overføringer, slår svært negativt ut for Ibestad kommune. Det er vedtatt endringer, og nye endringer kommer, i kommunenes inntektssystem. Dette er endringer som gradvis vil få negative konsekvenser for Ibestad kommune.*

*Som en konsekvens av investeringsvedtak vil den rentebærende gjelden til Ibestad kommune øke fra kr. 76 millioner til kr. 230 millioner i løpet av perioden 2016 – 2020. Årlige rentekostnader vil øke fra kr. 3,5 millioner til kr. 10,5 millioner i samme periode.*

*Kommunens foreløpige driftsresultat, for 2015, viser et underskudd i driften på kr. 3,2 millioner. Ibestad sitt disposisjonsfond, etter dekning av underskudd, er på kr. 1,8 millioner. Ibestad kommune drifter for dyrt og må i løpet av de neste årene foreta kutt, i størrelsesorden kr. 5-6 millioner. I tillegg vil Ibestad kommune måtte innføre full eiendomsskatt for å dekke kostnadene i forbindelse med vedtatte investeringer.*

*Nye lovpålagte arbeidsoppgaver vil bli lagt til kommunen i fremtiden. Det er usikkert om disse arbeidsoppgavene blir fullfinansiert fra staten sin side.*

*Ibestad kommune vil få store utfordringer med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse innen helse og omsorg, samt oppvekst.*

*Mange arbeidsoppgaver og tjenestetilbud kan løses ved hjelp av interkommunalt samarbeid, men det vil ikke løse den økonomiske siden av saken.*

*Grunnet Ibestad kommune sin økonomiske situasjon, på sikt, kan ikke rådmannen se hvordan Ibestad kommune skal greie å oppfylle de gitte kriteriene. Konsekvensen, dersom kriteriene ikke oppfylles, vil måtte bli at innbyggerne i Ibestad kommune ikke kan forvente å ha tilgang på de samme tjenestene som innbyggerne i andre kommuner.*

*Nye lovpålagte arbeidsoppgaver vil bli lagt til kommunen i fremtiden. Det er usikkert om disse arbeidsoppgavene blir fullfinansiert fra staten sin side. Ibestad kommune vil få store utfordringer med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse innen helse og omsorg, samt oppvekst. Mange arbeidsoppgaver og tjenestetilbud kan løses ved hjelp av interkommunalt samarbeid, men det vil ikke løse den økonomiske siden av saken.»*

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena

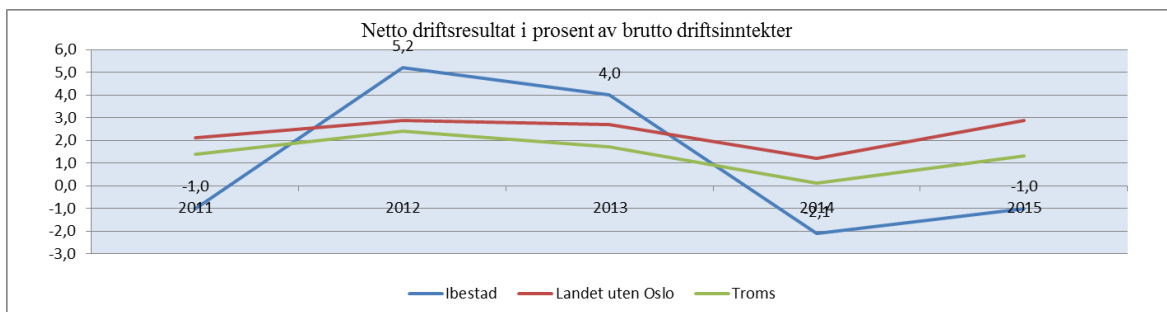
Ibestad kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 2016, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

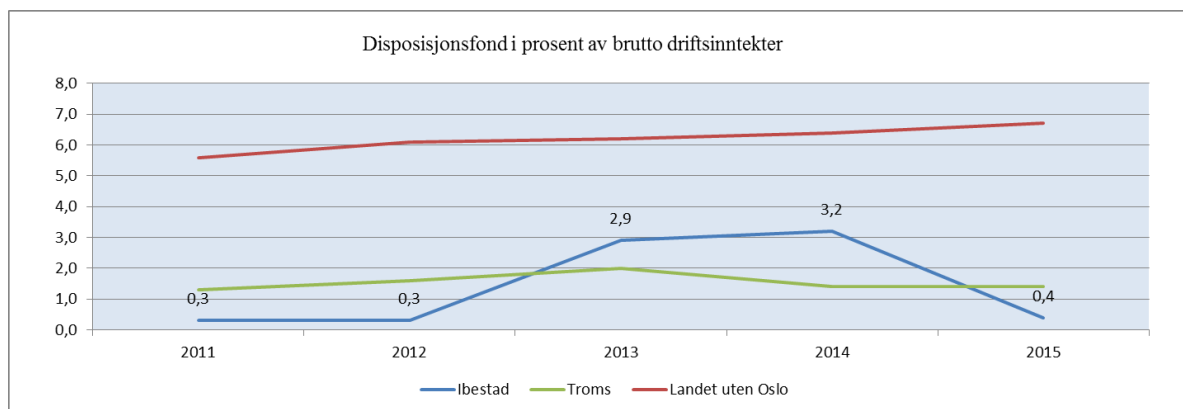
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

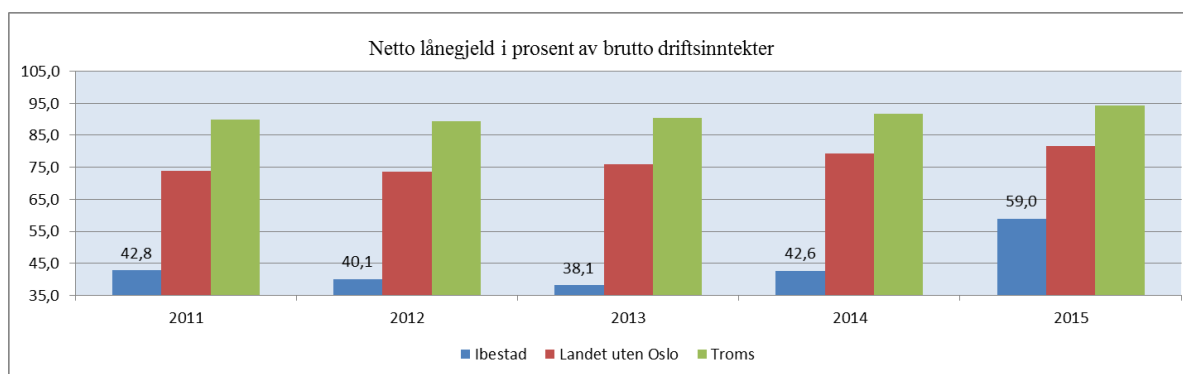
### Økonomisk og demografisk analyse



Ibestad kommune hadde i 2014 og 2015 negativt netto driftsresultat. Pr. 2015 var netto driftsresultat -1 % av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultatet ble saldert ved bruk av midler på disposisjonsfond. De siste 5 årene har kommunens netto driftsresultat i gjennomsnitt vært på 1,1 %, som alt i alt er et for lavt nivå.



Disposisjonsfondet er redusert fra 2014 nivået (3,2 %) og er pr. 2015 på 0,4 % av brutto driftsinntekter, som utgjør 687 000 kr. Landsgjennomsnittet er på 6,7 %. Fylkesmannen mener at disposisjonsfondet bør styrkes i fremtiden for å gjøre kommunen bedre i stand til å håndtere uforutsette utgifter eller uventet svikt i inntektene, men vi tror det vil være vanskelig for kommunen å få dette til i praksis.



Ibestad kommune er en av kommunene i Troms med lavest lånegjeld pr. 2015, med 59 % av brutto driftsinntekter (landsgjennomsnittet er 81,7 %), men økningen i lånegjelden er stor sammenlignet med 2014 da lånegjelden var på 42,6 %.

Ibestad kommune har vedtatt 2 promille i eiendomsskatt både på bolig og verker/bruk og næring. Eiendomsskatt tilsvarer 1,1 % av brutto driftsinntekter og utgjør pr. 2015 ca. 1,8 mill. kr. Dette innebærer at kommunen har et ubenyttet inntektpotensial.

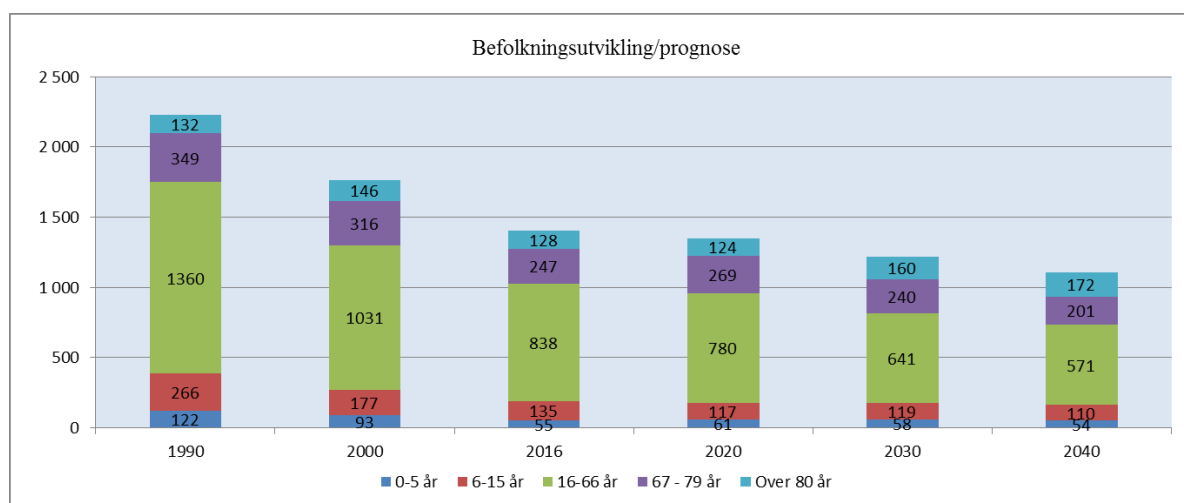
I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Ibestad kommune har 43,9 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere og er pr. definisjon en ufrivillig liten kommune. Ibestad kommune beholder dermed fullt basistilskudd i nytt inntektssystem fra 2017. (Ibestad kommer faktisk ut i pluss med kr. 343 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 1 534 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 21 000.

Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Ibestad kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Den underliggende økonomiske situasjonen tilsier at det ikke er tilstrekkelig balanse mellom løpende driftsutgifter og driftsinntekter og en hovedutfordring for kommunen er å tilpasse aktivitetsnivået til en synkende inntektsramme og endringer i befolknings sammensetningen.



Pr. 1.7. 2016 er folketallet i Ibestad 1400. Det er estimert reduksjon i befolkningen på 21 % i Ibestad kommune fra 2016-2040, dette utgjør ca. 300 innbyggere. Samtidig er det estimert en vekst blant innbyggere over 80 år på 34 % og en reduksjon av barn i alderen 6-15 år på ca. 18 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 1,5 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Ibestad kommune. Prognosene for utviklingen i folketallet framover tilsier at kommunen vil måtte endre dimensjoneringen av tjenestetilbudet i kommunen.

Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at både befolkningsutvikling og befolknings sammensetning er avgjørende for størrelsen på fremtidig rammetilskudd. Kommuner som har nedgang i befolkningsutviklingen vil få mindre i overføringer fra staten enn de tidligere har fått i rammetilskuddet.

Bosetningsmønsteret internt i kommunen viser at både Rolla og Andørja mistet mange beboere i perioden 2000 – 2010. Etter 2010 har befolkningen på Rolla stabilisert seg og viser en liten økning, mens det fremdeles er en nedgang på Andørja. Det er i all hovedsak tettstedet Hamnvik som vokser. Det vi ser er trenden av en intern sentralisering i kommunen. Folk flytter fra distriktene til kommunens sentrum.

I følge NIBRs inndeling er Ibestad en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. I 2013 var det 139 personer som hadde status som pendler i Ibestad kommune. Ifølge kommunens 0-alternativ er



det 74 arbeidstakere som pendlet ut til nærliggende kommuner. De aller fleste, 55 stykker pendlet til Harstad, 14 stykker pendlet til Salangen. I samme periode, 2013, var det 59 personer som pendlet inn til Ibestad kommune for å arbeide.

Ibestad er med i en rekke interkommunale samarbeid. Det er i hovedsak andre kommuner som er tjenesteleverandør, for eksempel er Harstad vertskommune på PPT og branntjeneste, mens Bardu er vertskommune på legevakt og KAD senger. I 0-alternativet peker kommunen på at mange av kommunens arbeidsoppgaver og tjenestetilbud kan løses med mer interkommunalt samarbeid.

På kommunebarometeret for 2016 er Ibestad kommune rangert på 375. plass av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Andelen eldre i kommunen, spesielt over 80 år, øker betraktelig fram mot 2040. At kommunen i liten grad evner å utarbeide planer for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling rammer i stor grad områdene helse, omsorg og folkehelse. Kommunens ønske om å ha større fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats for alle aldersgrupperinger, for å møte dagens utfordringer innen alle lag i befolkningen, blir vanskelig å realisere uten skikkelig planlegging.

Kommunen vurderes til å være svært sårbar på leveranse av helse- og omsorgstjenester generelt, både med henblikk på kapasitet og kompetanse. Ibestad kommune har, og vil fortsatt ha, store utfordringer med å tiltrekke seg det nøkkelpersonell som er nødvendig for å gi et tilstrekkelig og godt tilbud innen helse og omsorg. Det er vanskelig å danne gode helsefaglige miljø når det er så få personer å spille på, og når det er manglende muligheter i kommunen til å legge til rette for faglig oppdatering/spesialisering for personellet. Kommunen opplever stadig flere og mer krevende brukere. Siden flere spesialiserte helse- og omsorgsoppgaver nå skal løses på kommunalt nivå, vil dette kunne bli en svært krevende situasjon, både for tjeneste-eier, -utøvere og brukere av tjenestene. Ved å fortsette som egen kommune, kan man risikere at innbyggerne i Ibestad ikke vil kunne forvente samme tilbud innen helse- og omsorg som i andre kommuner.

Kommunen har utfordringer i omsorgstjenestene mht. å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, det var 45 liggedøgn i 2015, og per juli 2016 er tallet 33. Tjenestene driftes marginalt, og fortsatt nedstyring vurderes av kommunens ledelse. På Kommunebarometeret er kommunen ranket på 316. plass innen eldreomsorg.

Et økende antall brukere vil ha behov for tjenester 24 timer i døgnet. Manglende kompetanse, spesielt i helger og ferier, gir stor fare for svikt. Ibestad har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

På område helse har kommunen nylig inngått interkommunal avtale om legevakt, og har rekruttert en ny kommunelege. Dette er neppe tilstrekkelig for å bryte en mangeårig situasjon

med ustabilitet og stor vikarbruk i legestillingene. Få personer fra hver helsefaggruppe gjør fagmiljøene små og sårbare, både hver for seg og tverrfaglig. Etablering av psykologstilling som et nytt lavterskeltilbud og nytt ledd i fag-kjeden, ser ut til å strande grunnet vanskelig rekruttering og økonomi. Kommunen har ikke brukt «BrukerPlan» når det gjelder å kartlegge utfordringer på rus- og psykisk helse i befolkningen. På Kommunebarometeret ligger kommunen på 388. plass når det gjelder helsetjenester.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 3 klagesaker og vurdert 4 bestemmelser hvorav 2 av de vurderte bestemmelsene ble endret eller opphevet. Videre har Fylkesmannen i Troms ikke mottatt vedtak vedrørende tvang og makt etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 i samme periode.

Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er stabilt fram mot 2040. Fylkesmannen er enig med Ibestad kommunes egne vurderinger av at barnehagetjenestene er sårbare både i forhold til kompetanse og kapasitet, med få ansatte og svakt rekrutteringsgrunnlag lokalt og regionalt. Kommunen har over flere år hatt mangel på kvalifiserte barnehagelærere. Fylkesmannen vurderer det som sannsynlig at dette kan gå ut over barnehagens evner til å gi disse barna et kvalitativt godt barnehage tilbud. Det er viktig at kommunen får på plass personell som oppfyller lovens utdanningskrav. Kommunen samarbeider med andre Sør-Tromskommuner om kompetansetiltak, noe som bidrar til å avhjelpe utfordringene på dette området. Kommunen har to kommunale barnehager (ingen private) og har dermed lite valgfrihet. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen noe mer penger per barn enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunen har oppvekstleder. Fylkesmannen oppfatter likevel at styrer for de to barnehagene er den som utøver de fleste myndighetsoppgavene i praksis. Fylkesmannen har ikke gjennomført tilsyn med barnehagemyndigheten i kommunen de siste årene, og vi er derfor usikker på om kommunen per i dag har tilstrekkelige kompetanse og ressurser til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Fylkesmannen vurderer at det er usikkert om dagens organisering er egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Ibestad kommune har fra 2016 en barneverntjeneste på 2,5 fagstillinger hvorav 1 av stillingene er tilført via statlige satsingsmidler. 2,5 stillinger gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteyting. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen selv viser til at dette kan løses ved interkommunalt samarbeid. Kommunen har pr. 30.6.2016 lovbrudd knyttet til tiltaksplaner for barn i hjelpetiltak, oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk med barn i fosterhjem. I tillegg bosetter kommunen enslige mindreårige asylsøkere, noe som medfører store krav til kapasitet og kompetanse i tjenesten.

På skole ligger kommunen over gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen opplyser selv at den mest sannsynlig vil få utfordringer med å rekruttere lærere. Kommunen ligger rundt gjennomsnittet

for grunnskolepoeng og den har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-Tjeneste for Sør-Troms. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har 1 kommunal skole og 1 privatskole. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet. Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Fylkesmannen mener at kommunen vil få problemer med å rekruttere og beholde kompetanse i skolesektoren. Dette er i tråd med kommunens egen vurdering. Fylkesmannens vurdering er at kommunen har tilstrekkelig kapasitet på skole.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

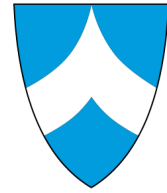
### **Fylkesmannens anbefaling**

Ibestad kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen oppfyller heller ikke målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Ibestad kommune har betydelige utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver. Fylkesmannen kan heller ikke se at Ibestad, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid.

Fylkesmannen tilrår at Ibestad kommune tar opp prosessen med Harstad kommune med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020, uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen innvilges infrastrukturmidler for å forbedre fergeforbindelsen mellom kommunene Ibestad og Harstad (Stanges - Sørrollnes).

### 3.4.5 Gratangen kommune



#### Prosess og vedtak

Telemarksforskning har gjennomført en utredning av ulike alternativer for fremtidig kommunestruktur for Gratangen kommune.

Alternativ 1: Narvik, Tysfjord, Evenes, Ballangen, Gratangen og Lavangen

Alternativ 2: Gratangen, Lavangen, Bardu og Salangen

Det er gjennomført lokale folkemøter (grendemøter) i Foldvik, på Løvdal, på Årstein og i Gratangsbotn i perioden 4. til 7.4. 2016. Det ble avholdt folkeavstemning. Valgdeltagelsen var 43,1 %. 73,8 % stemte for at Gratangen skal bestå som egen kommune, mens 26,2 % stemte for alternativet "Sammenslåing med Narvik kommune m.fl."

Gratangen kommune har ikke inngått intensjonsavtaler om kommunesammenslåing med andre kommuner.

Kommunestyret i Gratangen har vedtatt følgende:

*«1. Kommunestyret vedtar at Gratangen kommune skal bestå som egen kommune.*

*11. Kommunestyret ber samtidig om at det tas initiativ til en utvidelse og styrking av K4-samarbeidet og andre pågående samarbeid.»*

#### Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»

Gratangen kommune har ikke selv utredet et 0-alternativ, men Telemarksforskning har utredet Gratangen som egen kommune i fremtiden i rapporten «*Gratangen og kommunereformen*». Rapporten trekker frem følgende vurderinger om Gratangen som egen kommune:

Vurdering av samfunnsutvikling:

Det er forventet svak utvikling i innbyggertallet i Gratangen. Folketallet vil holde seg stabilt på i overkant av 1 100. Fra våre samtaler fremkommer det at kommunen har en relativt aktiv rolle som samfunnsutvikler, og har noen ressurser til dette. Ekstern kompetanse leies også inn ved behov. «Veksthuset» er et tiltak som blir trukket frem som et positivt tiltak for samfunnsutvikling i kommunen.

Gratangen har i dag ikke vedtatt samfunnsdelen for kommuneplanen (Kostra og intervjuene, 2015). Dette kan vitne om at kapasiteten er noe lav i kommunen.

Gratangen er ikke definert som egen bo- og arbeidsmarkedsregion, men er en del av BA-region Narvik (blant annet sammen med Ballangen). Utpendlingen fra Gratangen er størst til Narvik. Det er likevel en stor andel av de sysselsatte som har bosted og arbeidssted i egen kommune.

#### Vurdering av tjenesteyting:

Basert på gruppesamtalene fremkommer det at små og sårbare fagmiljø er en utfordring i Gratangen. Rekruttering har gått greit. Kommunen har klart å få på plass den kompetansen de trenger, og vi blir informert om at det i disse dager er en del unge fra Gratangen som flytter hjem igjen etter endt utdannelse.

Pleie og omsorgssektoren blir beskrevet som utfordrende, særlig det å ha nok kapasitet. Sykefraværet blir også beskrevet som høyt. Det blir påpekt at bruken av vikarer er høy. Respondentene i spørreundersøkelsen vurderer det å håndtere nye krav som utfordrende. I tillegg er respondentene negative til at kommunen er godt rusta til å løse nye oppgaver.

Det er i dag en viss valgfrihet innenfor skole og barnehager i Gratangen kommune.

Det er et potensial for å utvide det interkommunale samarbeidet hvis Gratangen velger å stå alene. Det blir blant annet pekt på felles plankontor, felles vikarsystem, og «rådhusfunksjoner» som for eksempel lønn og regnskap.

#### Vurdering av lokaldemokrati:

Totalt sett fungerer lokaldemokratiet middels godt. Kommunen har utfordringer i forhold til kapasitet og kompetanse, har relativt lite politisk handlingsrom og vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver

#### Fordeler som egen kommune:

- Er ikke en egen BA-region, men en stor del av de sysselsatte bor og arbeider i egen kommune.
- Gratangen har i dag en viss kompetanse og kapasitet innenfor planområdet. Vårt inntrykk er at kommunen har noe handlingsrom for å drive samfunnsutvikling på bakgrunn av gitte forhold.
- Kommunen vil fortsatt være herre i sitt eget «økonomiske hus», med de muligheter som det innebærer (men høyst sannsynlig også med store utfordringer).
- Nærhet til tjenestemottakerne blir ivaretatt.
- Har i dag relativt god kompetanse og kapasitet på tjenestesiden.
- Rekruttering på tjenestesiden oppleves som tilfredsstillende i dag.
- Det er en viss valgfrihet i tjenestetilbudet i Gratangen kommune i dag.
- Sterk lokal identitet
- Høy valgdeltakelse

#### Ulemper som egen kommune:

- Gratangen har en næringsstruktur som bærer noe preg av å ha bransjer som er i nedgang.
- Gratangen har ikke oppdatert samfunnsdelen av kommuneplanen. Dette kan vitne om at kapasiteten i kommunen til å drive overordnet planarbeid er noe lav.

- Innbyggertallet i Gratangen er ikke forventet å øke i stor grad. Vil også i et fremtidsperspektiv være en liten kommune.
- Som egen kommune vil kommunen gå glipp av økonomiske virkemidler knyttet til reformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte). Inntektssystemet vil f.o.m. 2017 trolig være utformet slik at det blir relativt mer kostbart å være egen kommune (i alle fall på størrelse Gratangen).
- Vil ha vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. Vil ha vanskelig for å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter).
- Har en del interkommunalt samarbeid, noe som kan være en indikasjon på at kommunen ikke klarer alle oppgaver selv.
- Fagmiljøene på tjenester blir ansett som små og sårbare. Dette er en utfordring i Gratangen i dag.
- Har utfordringer i forhold til kapasitet og kompetanse mht. lokaldemokrati.
- Har relativt lite politisk handlingsrom, folkevalgte har styringsmuligheter, men dårlig styringsevne. Det økonomiske handlingsrommet begrenser det politiske handlingsrommet.
- Vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver

Samlet sett får -alternativet, dvs. Gratangen som fortsatt egen kommune, en score på 180 av 400. Vår vurdering basert på vurderingssystemet er at Gratangen bare er delvis rustet for å kunne bestå som egen kommune.

Det vil være en stor trussel for kommunen om de økonomiske rammebetingelsene endres i negativ retning, og kommunen blir pålagt nye omfattende oppgaver som krever spesialistkompetanse.

Hvis kommunen skal bestå som egen kommune må det interkommunale samarbeidet videreutvikles.

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

Gratangen kommune mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 2010, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnsikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

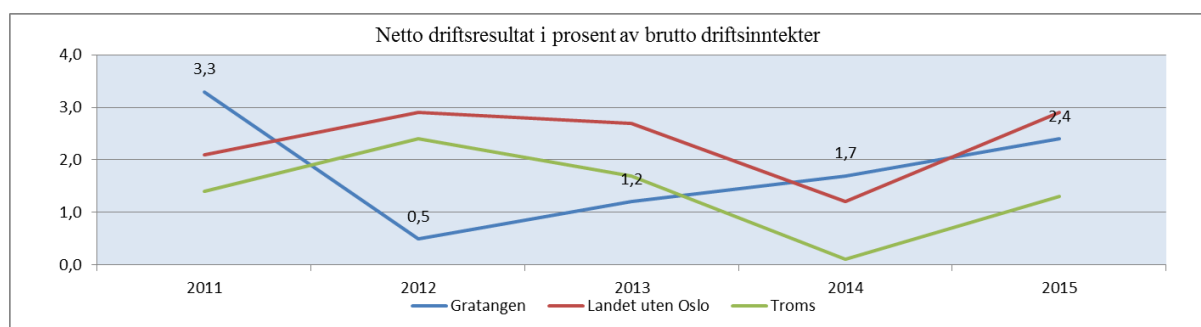
Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av

plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

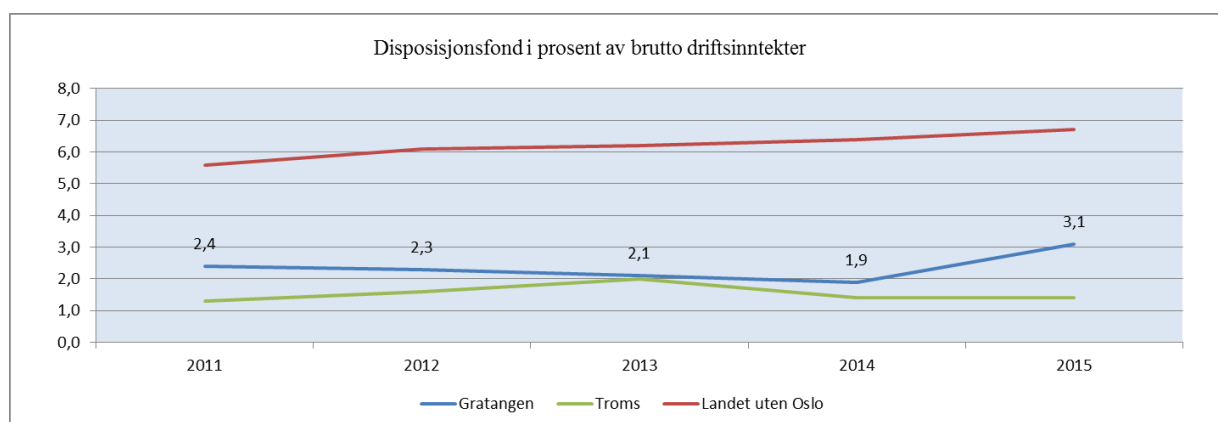
Gratangen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Gratangen kommune mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

### Økonomisk og demografisk analyse



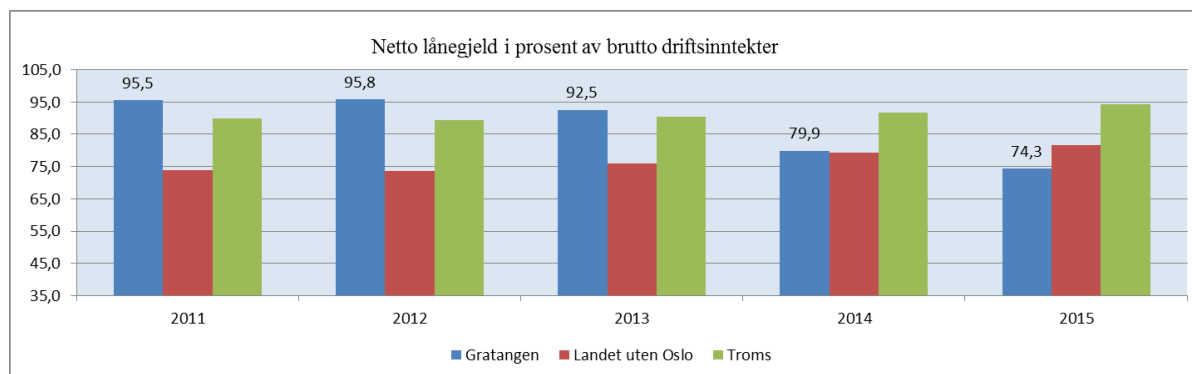
De siste 5 årene har kommunens netto driftsresultat i gjennomsnitt vært på 1,9 % brutto driftsinntekter, som alt i alt er relativt bra. Netto driftsresultat pr. 2015 var 2,4 % som også er et godt resultat. I henhold til økonomiplan 2016-2019 har kommunen planlagt med netto driftsresultat på mellom -0,4 % til 1,4 %. Dette er for lave resultater og viser at kommunen sliter med å finne rom i økonomiplanen.



Kommunen har i 2015 satt av midler på disposisjonsfondet. Disposisjonsfondet var på 3,1 % av brutto driftsinntekter, dette utgjør i underkant av 4 mill. kr. Det er godt over gjennomsnitt

for Troms fylke på 1,4 %, men under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Kommunen har planlagt å styrke disposisjonsfondet ytterligere i henhold til økonomiplanen 2016-2019 til 5,7 %.

Gratangen kommune har blant de høyest akkumulerte premieavvikene i Troms, med 7,8 % pr. 2015.



Netto lånegjeld har vært meget høy de siste årene, men gikk markant ned i 2014 og i 2015 til 74,3 % av brutto driftsinntekter. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet på 81,7 % og må betegnes som bra.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Gratangen kommune har 28,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere og er pr. definisjon en ufrivillig liten kommune. Kommunen beholder dermed fullt basistilskudd i nytt inntektssystem fra 2017. (Gratangen kommer faktisk ut i pluss med kr. 276 000 pga. at inndratte midler fra kommuner som har reduksjon i basistilskudd, omfordeles med kr. 242 pr. innbygger til alle kommuner).

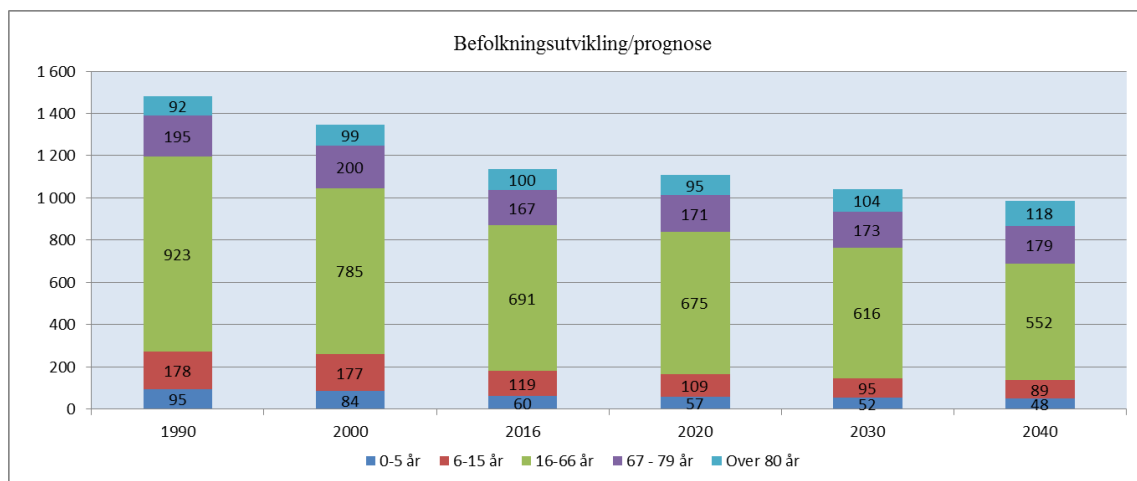
Anslåtte endringer som følge av oppdatert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen er kr. 1 575 000 og anslåtte endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd er kr. 17 000.

Kostnadsnøkkel skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem avgjørende betydning for om Gratangen kommune i fremtiden vil klare å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Kommunen har innført eiendomsskatt på verker/bruk og næring med 7 promille, men har ikke eiendomsskatt på boliger. Dette innebærer at kommunen har et ubenyttet inntektpotensial. Eiendomsskatt utgjorde 0,8 % av brutto driftsinntekter pr. 2015.





Folketallet i Gratangen pr. 1.7.2016 var 1 143. I følge SSBs prognoser er det estimert en nedgang i folketallet i Gratangen kommune fra 2016-2040 på 13,3 %. Samtidig er det en vekst i antall eldre over 80 år på 18 % og det er estimert en nedgang blant barn i alderen 6-16 år på 25 %.

Vi minner i denne sammenhengen om at utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Videre vil endringen i alderssammensetningen, med stor økning i antall eldre kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav.

Bosettingsmønsteret internt i kommunen viser at hele kommunen har hatt nedgang i folketallet i perioden 2000 - 2014. Nedgangen er minst i Årstein, med 7,3 % men resten av kommunen har en nedgang på 17,3 %.

Gratangen er ikke definert som egen bo- og arbeidsmarkedsregion, men er en del av bo- og arbeidsmarkedsregion Narvik (blant annet sammen med Ballangen) i følge NIBR. Det er pendling både til og fra Gratangen fra blant annet fra kommunene Lavangen, Narvik og Tromsø.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid påpekes det fra Telemarksforskning «*Gratangen og kommunereformen*» at det er relativt lite samarbeid «sørover». Gratangen har interkommunalt samarbeid på legevakt og blir nå med i brannsamarbeid med Narvik. En del av det interkommunale samarbeidet i dag er gjennom K4-samarbeidet med Lavangen og Salangen som dekker en rekke områder. Det varierer litt hvilken «retning» Gratangen har interkommunalt samarbeid. Det blir påpekt at Gratangen er avhengig av det interkommunale samarbeidet for å kunne levere en del tjenester.

På Kommunebarometeret for 2016 er Gratangen kommune rangert på 401.plass av totalt 428 kommuner.

## **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Befolkningen i Gratangen kommer til å falle fram mot 2040, med andelen av eldre over 80 år vil øke med 18 %. Dette vil øke behovet for helse- og omsorgstjenester. Siden flere spesialiserte helse- og omsorgsoppgaver nå skal løses på kommunalt nivå, vil dette kunne bli en krevende situasjon, både for tjeneste-eier, -utøvere og brukere av tjenestene. Ved å fortsette som egen kommune, kan det bli vanskelig for Gratangen å kunne tilby innbyggerne samme tilbud innen helse- og omsorg som folk i andre kommuner får. Gratangen har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Det er grunn til å tro at Gratangen vil ha utfordringer med å tiltrekke seg spesialisert helsepersonell, som er nødvendig for å gi et tilstrekkelig og godt tilbud innen helse og omsorg. I tillegg er det vanskelig å danne gode helsefaglige miljøer når det er så få personer å spille på.

Når det gjelder omsorgstjenester blir pleie og omsorgssektoren av kommunen selv beskrevet som utfordrende i forhold til å fremskaffe tilstrekkelig kapasitet. Sykefraværet er høyt, og bruken av vikarer er høy. Omfattende vikarbruk kan påvirke tjenestekvaliteten negativt. Gratangen ligger helt nede på 418. plass når det gjelder eldreomsorg på kommunebarometeret. Kommunen har utfordringer med å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN, det var 50 liggedøgn i 2015 og per juli 2016 var tallet 20.

Det er også verd å merke seg at kommunen har høyere andel av ansatte i helse- og omsorgstjenestene som er over 55 år, enn det som er landsgjennomsnitt og gjennomsnitt for kommunene i Troms. Her må man være oppmerksom på at på grunn av det lave antallet ansatte, kan få personer gjøre stort utslag på statistikken. Det må uansett tas høyde for stor aldersavgang innen få år. Rekruttering av kompetent personell blir en utfordring for kommunen fremover.

Angående helsetjenester har det vært store problemer med å rekruttere og stabilisere fastlegetjeneste i kommunen, og kommunen har over lang tid ikke hatt samfunnsmedisinsk kompetanse. Det er etablert legevaktsamarbeid med Narvik, og samarbeid om KAD med Narvik og Evenes. Det er uvisst hvordan kommunen har tenkt å følge anbefalinger om økt bruk av hverdagsrehabilitering og danning av primærhelseteam, og om det er tilgjengelig personell for å ivareta dette. Det er positivt at kommunen har arbeidet ut oversikt over helsetilstanden i befolkningen, og at denne er hensyntatt i kommuneplanens samfunnsdel. Når det gjelder helsetjenester ligger Gratangen nær bunnen på Kommunebarometeret, på 400. plass.

Når det gjelder kommunens rolle som myndighetsutøver på helse har Fylkesmannen i Troms i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 4 klagesaker og vurdert 5 bestemmelser hvorav 4 er stadfestet. Kommunen har 5,9 måneders behandlingstid, hvilket er lengst behandlingstid i Troms. Fylkesmannen er også kjent med at kommunen i ett tilfelle har kjøpt saksbehandlertjenester fra annen kommune, Fylkesmannen kjenner ikke omfanget av kjøp av saksbehandlertjenester.

Etter selvmeldingstilsynet ble det avdekket at det ikke var rutiner i kommunen for å fatte vedtak etter pasient- og brukerrettighetslovens § 4A. Kommunen har heller ikke fattet vedtak etter Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

På barnehageområdet har kommunen per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er svakt synkende fram mot 2040.

Fylkesmannen mener at kommunen har tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode barnehagetjenester per i dag. Kommunen jobber med kompetanseheving gjennom interkommunalt samarbeid med de andre kommunene i Sør-Troms. Fylkesmannen vurderer at kommunen har noe begrenset kapasitet til å drive faglig utvikling av sektoren.

Kommunen har to kommunale barnehager med felles styrer og en privat barnehage. Kommunen har dermed begrenset valgfrihet i tilbudet. Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen mindre penger per barn enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Rådmannen er barnehagemyndighet i kommunen. Fylkesmannen oppfatter at myndighetsoppgavene er delegert til styrer for de to kommunale barnehagene. Fylkesmannen er usikker på om kommunen per i dag har tilstrekkelige kompetanse og ressurser til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet, og om dagens organisering er egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Når det gjelder barnevern samarbeider Gratangen kommune i en interkommunal tjeneste med Lavangen og Salangen. Kommunen har avgitt 1,6 stilling til den interkommunale tjenesten. 1,6 stilling gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten både knyttet til tjenesteproduksjon og til samarbeid med aktuelle samarbeidsinstanser. Kommunen har tidligere slitt med lovbrudd knyttet til fristoversittelser, men har pr. 30.6.2016 ingen fristoversittelser i undersøkelsessaker. Det er imidlertid utfordringer knyttet til å få gjennomført tilsyns- og oppfølgingsbesøk for barn i fosterhjem.

Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen selv mener dette kan løses ved interkommunale samarbeidsavtaler. Det vil være viktig for kommunen at man til tross for at barneverntjenesten er interkommunal, i egen kommune, stiller krav til tverrfaglig arbeid og får til gode samarbeidsarenaer. Samtidig må kommunen også følge med på og stille krav til kvalitet i den interkommunale tjenesten.

Når det gjelder skole er Gratangen kommunen noe bedre enn gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen ligger over gjennomsnittet for grunnskolepoeng og den har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste for Sør-Troms. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har 1 kommunal skole og 1

privat skole. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Kommunen har ikke problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleeiernivå. Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder kapasitet i kommuneadministrasjonen på området skole.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Gratangen kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Gratangen kommune har innenfor flere sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Gratangen kommune, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid. Fylkesmannen tilrår at Gratangen kommune foretar nødvendige retningsvalg og tar opp prosessen med en eller flere nabokommuner med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### **3.4.6 Loabága suohkan Lavangen kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Lavangen kommune inngikk i 2 ulike strukturalternativ i «*Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms*», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd.

- 5) Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv
- 6) Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy

Det ble ikke gått videre med noen av disse alternativene og Lavangen har heller ikke inngått intensjonsavtaler med andre kommuner.

Kommunen hadde informasjonsmøte om det pågående arbeidet om kommunereformen den 3.3.2015. På møtet deltok Fylkesmannen i Troms med informasjon om reformen, samt om fylkesmannens rolle i reformarbeidet. Det ble videre arrangert åpent kombinert folkemøte og kommunestyremøte 27.1.2016, hvor siste rapport fra Telemarksforskning ble presentert.

I tilknytning til folkemøtet om kommunereformen 5.3.2015 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant folk i kommunen. Siktemålet var å fastlegge hva som var viktig og hva som var mindre viktig for at folk ønsker å bo i Lavangen. I tillegg skulle respondentene gjøre en vurdering av i hvilken grad en var fornøyd med kommunens innsats på ulike områder, og hva som var de viktigste utfordringene for vekst og utvikling.

I hovedsak var det deltakere på folkemøtet som deltok i undersøkelsen. Det møtte ca. 80 personer på folkemøtet. Til sammen 27 besvarte spørreskjemaet. Siden ungdommen var dårlig representert på møtet, ble samme spørreundersøkelsen gjennomført i 9. og 10. klasse på Tennevoll skole den 11.3.2015. 16 elever besvarte spørreskjemaet (ett måtte forkastes). Som det fremgår av sammendraget er det i hovedsak samsvar mellom ungdommenes og de voksnes oppfatning.

Når det gjelder faktorer som er viktige for at folk ønsker å bo i Lavangen, ble alt som var angitt på spørreskjemaet vurdert som viktige, selv om oppfatningene når det gjelder faktorer som vakker natur og videregående skole er noe mer nyansert. Hovedutfordringen for at folk skal bosette seg i Lavangen er imidlertid tilgang til arbeid i kommunen eller nærområdene samt tilgang på (rimelige) boliger. Dernest følger aktivitets- og kulturtilbud på fritiden. Respondentene er i hovedsak meget fornøyd med kommunen som tjenesteleverandør. Derimot er oppfatningen mer variert når det gjelder kommunes evne til å skape en positiv utvikling i næringslivet. Det samme gjelder kommunens rolle som en handlekraftig kommune som synliggjør og fremmer Lavangen samfunnets interesser.

Selv om ”ratingen” må vurderes som tilfredsstillende, var det også noe overraskende at kommunen ikke oppnådde høyere ”score” når det gjelder å sikre likebehandling og rettssikkerhet.

I utgangspunktet la Lavangen kommune opp til å avholde en rådgivende folkeavstemning 24. april 2016. Etter nærmere lokalpolitisk sondering valgte imidlertid kommunestyret ikke å avholde folkeavstemning, men la til grunn at folkets vilje her var kommet til uttrykk gjennom kommunestyrevalget i september 2015, der partiene som gikk inn for å beholde Lavangen kommune som egen kommune fikk et klart flertall og mandat fra velgerne.

Det ble fattet følgende kommunestyrevedtak:

1. *«Det vises til pålegg fra sentrale myndigheter om å utrede en mulig endret kommunestruktur.*
2. *Lavangen kommune består som egen kommune. Det opprettholdes en egen geografisk og administrativ enhet.*
3. *Underliggende dokument legges ved som begrunnelse for vedtakets pkt. 1 og 2.*
4. *Politisk og administrativ ledelse pålegges å ta kontakt med omkringingliggende*

*kommuner for å få på plass forpliktende avtaler om videreføring av eksisterende interkommunalt samarbeid, samt intensjoner om å løse fremtidige nye oppgaver med utgangspunkt i interkommunale løsninger.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Fra Telemarksforsknings rapport «*Lavangen som egen kommune*» framkommer følgende beskrivelse av fordeler og ulemper ved samfunnsutvikling, økonomi, tjenester og demokrati:

#### *Samfunnsutvikling*

##### *Fordeler:*

Lavangen har en noe variert næringsstruktur med bransjer i oppgangs- og nedgangsbransjer. Har blant annet iverksatt prosjekter (Lavangen i vekst) for å fremme omdømme og entreprenørskap i kommunen. Lavangen har kompetanse, men ikke ressurser til å drive med utstrakt samfunnsutvikling. Lavangen er ikke definert som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, men har en relativt stor andel av sysselsatte som bor og jobber i egen kommune.

##### *Ulemper:*

Fra intervjuene fremkommer det at kommunen har begrenset kapasitet til overordnet planarbeid. Det forventes nedgang i folketallet.

#### Økonomi

##### *Fordeler:*

Kommunen vil fortsatt være herre i sitt eget «økonomiske hus», med de muligheter det innebærer (men høyst sannsynlig også med store utfordringer).

##### *Ulemper:*

Som egen kommune vil kommunen gå glipp av økonomiske virkemidler knyttet til reformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte). Inntektssystemet vil f.o.m. 2017 trolig være utformet slik at det blir relativt mer kostbart å være egen kommune (i alle fall på størrelse Lavangen). Kommunen vil ha vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. Kommunen vil ha vanskelig for å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter).

#### Tjenester

##### *Fordeler:*

Kommunen har på mange områder gode tjenester og nærhet til brukerne. Kommunen har en del interkommunalt samarbeid på tjenesteområdene i dag, men dette blir ansett som uproblematisk og godt.

##### *Ulemper:*

Lavangen vil være for liten til å kunne ta på seg store og nye oppgaver. Kommunen

har relativt lite valgfrihet. Hvis Lavangen blir stående alene må kommunen utvide det interkommunale samarbeidet.

## Demokrati

### *Fordeler:*

Kommunen har sterk lokal identitet og høy valgdeltagelse.

### *Ulemper:*

Kommunen har utfordringer mht. kapasitet og kompetanse og har relativt lite politisk handlingsrom. Kommunen vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver.

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena**

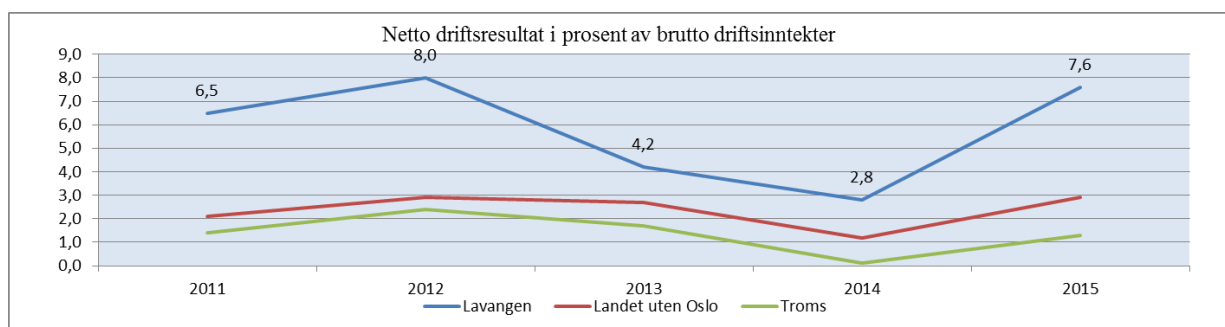
Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens arealdel er fra 1994, og kommunen mangler en samfunnsplan. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

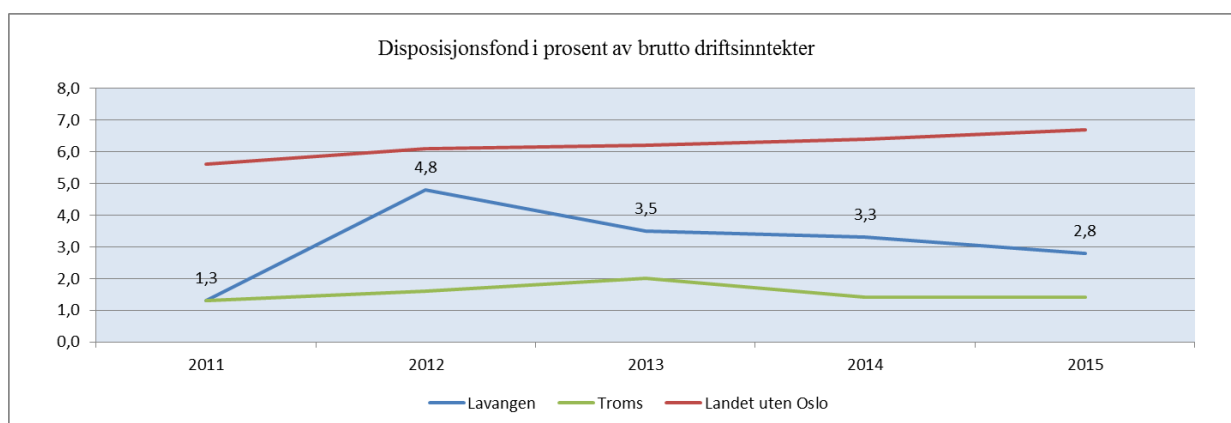
Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Vi kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet. Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

## Økonomisk og demografisk analyse

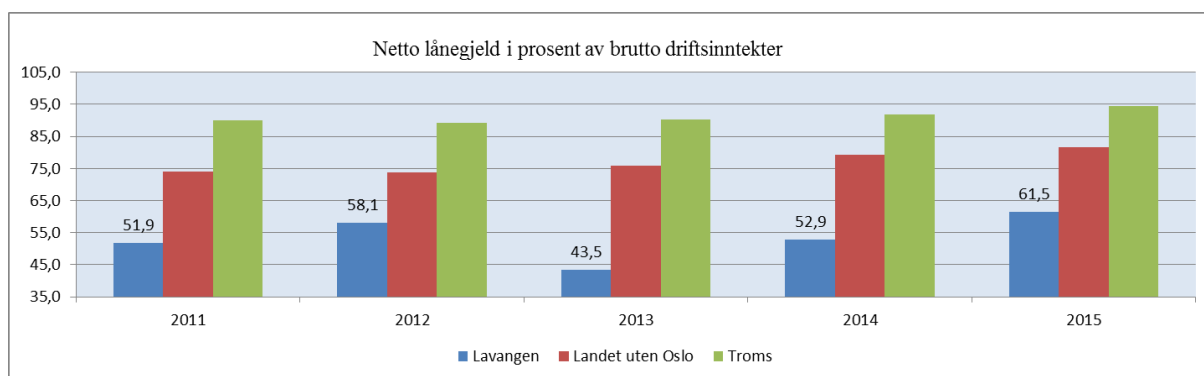


Netto driftsresultat i 2015 var på 7,6 %. Sett under ett har Lavangen kommune hatt meget positive netto driftsresultat de siste årene, med et gjennomsnitt på 6,2 % for 2011-2015. Dette er høyest i fylket.



Kommunen har et disposisjonsfond på 2,8 % pr. 2015, noe som er rimelig bra i Troms-målestokk, men under landsgjennomsnittet på 6,7 %. Disposisjonsfondet utgjør pr. 2015 3,7 mill. kr. Kommunen bør likevel ha som ambisjon å øke disposisjonsfondet, slik at kommunen lettere kan takle uforutsette hendelser.

Lavangen har høyere vekst i brutto driftsinntekter enn brutto driftsutgifter i 2015. Fortsatt fokus på å sikre en sunn driftsbalanse og å opprettholde bærekraftige økonomiske resultat vil være viktig for kommunen. Også i økonomiplan 2016-2019 er det budsjettert med tilfredsstillende driftsresultater på mellom 3,3 % og 3,7 %.





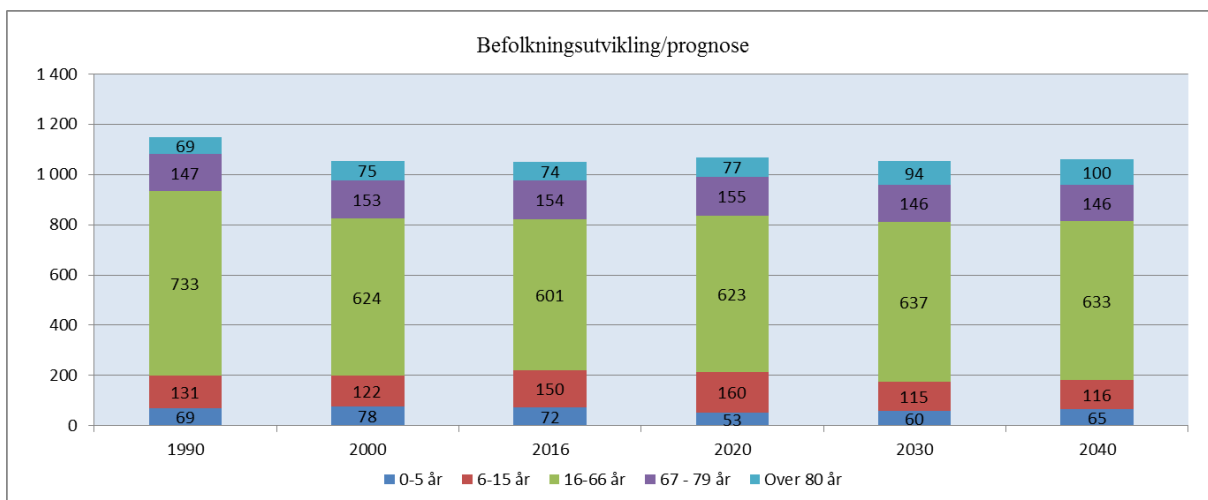
Lavangen kommune har pr. 2015 en netto lånegjeld på 61,5 % av brutto driftsinntekter. Dette er lavt sammenlignet med landsgjennomsnittet på 81,7 %, men kommunens lånegjeld har gått opp relativt mye de siste to årene. I henhold til økonomiplan 2016-2019 planlegger kommunen å redusere netto lånegjeld frem mot 2019.

I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon.

Lavangen kommune har en reiseavstand på 24,8 km og er således definert som å ha frivillige smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017, men fordi kompensasjonen skal reduseres gradvis ift. avstandskriteriet, og Lavangen er så nær grenseverdien på 25,4, vil kommunen slik ordningen er innrettet i forslaget komme ut med kr. 105 000 i pluss.

Det er videre anslått økning på kr. 857 000 som følge av endret kostnadsnøkkel og kr. 15 000 som anslått økning i regionalpolitiske tilskudd. Kostnadsnøkkelens skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Lavangen kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.



Folketallet i Lavangen har vokst med 5,5 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 1068 innbyggere. I følge SSB fremskrivninger vil folketallet i Lavangen vokse med 1,6 % fra i dag og fram mot 2020 og med 0,9 % mot 2040. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.

I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Lavangen øke med 35,1 % (26 personer). I følge prognosene vil det i 2040 være 2,6 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Lavangen kommune. Prognosene for utviklingen i folketallet framover tilsier at kommunen vil måtte endre dimensjoneringen av tjenestetilbudet i kommunen.

Fylkesmannen vurderer at Lavangen kommune har en akseptabel økonomisk situasjon i dag, og det er i økonomiplanperioden 2016-2019 planlagt med relativt gode netto driftsresultater og redusert lånegjeld. Til tross for dette har kommunen ikke funnet rom for å planlegge med økt disposisjonsfond. Etter Fylkesmannens syn er det viktig at kommunen har fokus på å øke disposisjonsfondet ytterligere for å øke kommunes handlingsrom. I henhold til nytt inntektssystem er kommunen definert som «frivillig liten», men kommunen har en verdi på strukturkriteriet som ligger så nært opp til grenseverdien på 25,4 km. at dette ikke slår negativt ut for kommunen. Fylkesmannen ser imidlertid stagnasjon i folketallet som kommunens største utfordring framover. Utviklingen i folketall og alderssammensetning er avgjørende for fremtidig uttelling i inntektssystemet. Endring i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre, vil kreve at tjestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfaste krav. Det kan bli krevende for Lavangen å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen har stagnasjon i folketallet.

Lavangen inngår i en bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Salangen. I Telemarksforsknings utredning «*Lavangen og kommunereformen*» framkommer at det pr. 4. kvartal 2014 var 379 arbeidsplasser i Lavangen, hvorav 74,7 % var besatt av personer som både bor og jobber i Lavangen (pendler ikke), dvs. at det er 25,3 % innpendling. Det var 33 personer fra Salangen, og 10 personer fra Narvik, som jobbet i Lavangen (innpendling). Det var det totalt 454 personer som var sysselsatt i Lavangen per 4. kvartal 2014. Av disse pendlet 37,6 % ut av kommunen. Av sysselsatte som pendler ut fra Lavangen pendler flest til Salangen, deretter følger Tromsø og Narvik.

Tall fra SSB vedrørende bosettingsmønster viser at det i perioden 2000-2014 har vært større folketallsreduksjon i Tennevoll enn i resten av kommunen, samme tendens viser seg også hvis vi kun ser på perioden 2010-2014.

I Telemarksforsknings utredning «*Lavangen og kommunereformen*» framkommer at Lavangen deltar i flere interkommunale samarbeid.

- PPT er organisert som et samarbeid med Dyrøy og Salangen, mens legevakt er organisert som et samarbeid sammen med Bardu, Målselv og Salangen.
- Kommunen inngår i K4 samarbeidet på en rekke spesialiserte/små områder sammen med Salangen og Gratangen.

På kommunebarometeret for 2016 er Lavangen kommune rangert som nr. 149 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Lavangen kommune har en høy andel innbyggere over 67 år og over 80 år sammenlignet med tilsvarende kommuner. Lavangen oppgir selv og ikke å ha kapasitet på plansiden, og har ikke laget oversikt over helsetilstanden i befolkningen. Dette vil påvirke helse- og omsorg og folkehelse negativt, da et godt og helhetlig planverk bør ligge til grunn for planlegging og utvikling av disse områdene.

På grunn av kommunens størrelse vil det kunne være en utfordring for helsefaglige grupper å danne gode fagmiljø, fordi de er få i antall. Lavangen vil ha utfordringer med å tiltrekke seg spesialisert helsepersonell, som er nødvendig for å gi et tilstrekkelig og godt tilbud innen helse og omsorg.

Kommunen angir å ha en godt utbygd pleie- og omsorgstjeneste, og klarer i hovedsak å ta imot sine utskrivningsklare pasienter fra UNN. Det er en utfordring å rekruttere helsefagarbeidere og sykepleiere, og å skaffe faglært arbeidskraft til å dekke opp vakanser i en tjeneste som sliter med stort sykefravær. Kommunen har helsepersonell med høyere alder enn gjennomsnittet. Det innebærer betydelige utfordringer i forhold til rekruttering, når man vet at det også er en økning av yngre brukere med behov av langvarige og omfattende tjenester. Når det gjelder eldreomsorg er kommunen plassert på 210. plass på Kommunebarometeret. Lavangen har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Lavangen inngår i interkommunalt samarbeid om legevakt og KAD, med Bardu som vertskommune. Kommunen har forbedringspotensial når det gjelder bruk av hverdagsrehabilitering. Hovedutfordringen for Lavangen kommune er å utvikle stabile fagmiljø, med den nødvendige tverrfaglige sammensetningen som er nødvendig for å løse komplekse oppgaver innen helseområdet og tilby tilgjengelige tjenester. Kommunen har ikke kartlagt omfanget av utfordringer med rus og psykisk helse i kommunen, og har heller ikke kartlagt ungdomshelse og trivsel med Ungdata. Dette gjør at kommunen har et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Lavangen ligger på 34. plass på Kommunebarometeret når det gjelder helsetjenester.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 5 klagesaker og vurdert 5 bestemmelser hvorav 5 er stadfestet. Lavangen kommune har ikke fattet vedtak etter Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 eller etter pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A.

I henhold til befolkningsprognosene for Lavangen kommune vil antall barn i aldersgruppen 0-5 år få en sterk nedgang fram mot 2020 og deretter en svak økning fram mot 2040. Kommunen har tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år.

Etter Fylkesmannens syn har kommunen tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag. Kommunen jobber aktivt med kompetanseheving i interkommunalt samarbeid med Salangen, Bardu, Målselv og Dyrøy kommune. Da kommunen er en samisk forvaltningskommune er det viktig at kommunen fortsetter å legge til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur gjennom et tilrettelagt barnehage tilbud.

Kommunen har 2 kommunale barnehager, hvorav den ene er en samisk barnehage.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen noe mer penger på sektoren enn sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Oppvekstsjef er barnehagemyndighet i kommunen og det er denne som i praksis utøver myndighetsoppgavene. Kommunen samarbeider med Salangen kommune når det gjelder tilsyn. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og

kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Dagens organisering er etter Fylkesmannens mening egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Lavangen kommune er i en interkommunal barnevernstjeneste med Gratangen og Salangen. Kommunen har avgitt 1,6 stilling til den interkommunale tjenesten. 1,6 stilling gir ikke tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Det har vært utfordringer i den interkommunale tjenesten knyttet til tjenesteproduksjon. Kommunen rapporterte 30.6.2016 om lovbrudd knyttet til fristoversittelser, manglende tiltaksplaner for barn i hjelpetiltak og manglende tilsyns- og oppfølgingsbesøk for barn i fosterhjem.

Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en såpass liten tjeneste heller ikke kunne ivareta krav til tilstrekkelig distanse og vil være avhengig av samarbeid med andre. Kommunen selv mener dette kan løses ved interkommunale samarbeidsavtaler. Det vil være viktig for kommunen at man, til tross for at barneverntjenesten er interkommunal, i egen kommune stiller krav til tverrfaglig arbeid og gode samarbeidsarenaer. Samtidig må kommunen også følge med på og stille krav til kvalitet i den interkommunale tjenesten.

Kommunen ligger rundt gjennomsnittet i Troms på gjennomføring av videregående opplæring. Andelen faglærte lærere i skolen er god. Kommunen ligger høyt over gjennomsnittet for grunnskolepoeng og den har et gjennomsnittlig godt læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste med Dyrøy og Salangen. Kommunen inngår i det samiske språkforvaltningsområdet. Fylkesmannens vurdering er at elevene får oppfylt sine rettigheter til samisk språkopplæring. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har 1 kommunal skole. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet. Kommunen har utfordringer i forhold til å rekruttere og beholde kompetanse på skoleeiernivå. Etter Fylkesmannens vurdering er skoleeiernivået ikke er godt nok ivaretatt i kommuneadministrasjonen.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

## **Samisk språk og kultur**

Lavangen kommune er innlemmet i samisk forvaltningsområde.

Samisk språkutvalg leverer sin NOU 10. oktober 2016. I utvalgets delrapport om «Kommunenes forpliktelser og struktur» av februar 2016 omtales forhold som er relevant å vurdere i sammenheng med fremtidig kommunestruktur.

Utvalget foreslår en rekke tiltak som i stor grad også omfatter en utvidelse av dagens språkforvaltningsområde, men med mer differensierte forpliktelser. I utvalgets utredning fremgår det blant annet at det er behov for tiltak som gjør det mulig å i større grad planlegge for dimensjonering og utvikling av samisk språk i kommunene. I praksis betyr dette at utvalget mener at større kommuner kan være positivt for å utvikle tiltak som styrker utvikling av samisk språk og kultur.

Lavangen kommunes begrensende ressurser innenfor samfunnsutvikling, sammenholdt med fremtidig estimert stagnasjon i folketall, er lite gunstig for utvikling av samisk språk og kultur. Slik Fylkesmannen ser det, vil en kommunesammenslåing, der Lavangen inngår i en ny og større kommune, kunne styrke samisk språk og kultur.

### **Fylkesmannens anbefaling**

Lavangen kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen har i dag relativt god økonomisk kontroll, men vil få utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Lavangen kommune leverer i dag i hovedsak gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav innenfor de fleste sektorer. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Lavangen kommune, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid. Fylkesmannen tilrår at Lavangen kommune foretar nødvendige retningsvalg og tar opp prosessen med en eller flere nabokommuner med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020, eventuelt senere.

### **3.4.7 Salangen kommune**



#### **Prosess og vedtak**

Salangen kommune inngikk i 2 ulike strukturalternativ i «*Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms*», utført av Telemarksforskning på vegne av Midt-Troms regionråd.

- 5) Lavangen, Bardu, Salangen og Målselv
- 6) Lavangen, Salangen, Sørreisa og Dyrøy

Det ble ikke gått videre med noen av de ovennevnte alternativene.

Salangen har inngått intensjonsavtale med Bardu, Salangen og Dyrøy.

Kommunen har avholdt flere folkemøter om kommunereformen. Folkeavstemning ble avholdt 29. og 30. mai. Valgdeltakelsen var 26,2 %. 71,9 % stemte nei til å gå inn i en større kommune sammen med Dyrøy og Bardu.

Kommunen fattet følgende kommunestyrevedtak:

*«1. Salangen kommune ønsker ikke å slå seg sammen med nabokommunene Bardu og Dyrøy, men fortsatt fremstå som egen kommune.»*

### **Utfordringer med å bestå som egen kommune «0-alternativ»**

Kommunen har selv gjort en utredning av Salangen som egen kommune. Av sammendraget framgår følgende:

*«Folketallet i Salangen kommunen har siden 2010 vist en forsiktig vekst, og er pr. 31.12.2015 på 2230 innbyggere. Veksten skyldes i sin helhet netto innvandring fra utlandet. Dersom en slik innflytting ikke hadde funnet sted, ville innbyggertallet i kommune vært under 2000 innbyggere i dag, da fødselsunderskudd og fraflytting viser et minus på 426 personer siden 31.12.09 til 1.1.2016.*

*Salangen kommune er i så måte ganske typisk for mindre distriktskommuner. Statistisk sentralbyrå sin befolkningsframskriving viser en fortsatt forsiktig vekst fram mot 2040. Dog er befolkningsveksten lavere enn den som er forventet for landet som helhet. Dette vil kunne påvirke kommunens inntekter negativt. SSBs befolkningsframskriving viser også en betydelig økning i aldersgruppen over 67 år frem til 2040. Særlig er det å merke seg økningen i aldersgruppen over 80 år i perioden 2020-2030, som viser en nær dobling. Dette vil medføre et betydelig behov for økning av omsorgskapasiteten, både i forhold til sengeplasser og ansatte. Skoler og barnehager er dimensjonert i forhold til forventet befolkningsvekst, men skolens kapasitet kan være marginal, dette kan slå inn rundt år 2040.*

*Salangen kommunes økonomi har over mange år vært anstrengt. Årsaken skyldes delvis et høyt gjeldsnivå og delvis et driftsnivå som ikke har vært tilpasset de økonomiske rammene. Det er i 2015 omstillet og effektivisert for i underkant av 15 millioner kroner. Denne effektiviseringen har god effekt, men det må forventes fortsatt omstilling de nærmeste årene for å avstemme driftsnivå til det høye gjeldsnivået. Økonomiplanen for de neste fire årene er oppdatert i forbindelse med budsjettarbeid 2016. Samtidig er det slik at kommunen nå har tatt unna alle store investeringer knyttet til de grunnleggende tjenesteområdene for de nærmeste 10-20 år. Fylkesmannens vurdering er at kommunen har en krevende økonomisk situasjon. Handlingsrommet fremstår som meget begrenset og dette krever at kommunen har stor fokus på å øke dette handlingsrommet opp mot et netto driftsresultat på 1,75 %. I gjeldende økonomiplan for 2015 – 2018 har man søkt å imøtekomme dette ved å øke nedbetaling av lån og redusere driftsnivået. Det er videre planlagt med netto driftsresultater i perioden 2015 - 2018 som ligger mellom 0 - 0,5 %. Dette er betydelig lavere enn regjeringens anbefaling som nå sier at kommunens netto driftsresultat over tid bør ligge på rundt 1,75 % av brutto driftsinntekter. Salangen kommunes resultat for 2014 var imidlertid på 1,47 %. Den*

*økonomiske situasjonen for Salangen kommune er ventet å bli gradvis forbedret i de kommende periodene. Dette forutsetter imidlertid liten eller ingen lånevekst, kombinert med god styring og fortsatt omstilling for å avstemme driften til utgiftsnivået representert ved den høye gjelden.*

*Gjennomgående har kommunen et godt tjenestetilbud. Kompetansen er jevnt over på et høyt nivå, og rekruttering har stort sett vært gjennomført med en god søkermasse i bunn. Utfordringene knytter seg i hovedsak til områder der små fagmiljø gjør leveranse av tjenester sårbare. Samtidig er organisasjonen fleksibel og løsningsorientert, hvor man bidrar på tvers av tjenesteområder for derved å løse oppgavene på en best mulig måte.*

*Lokalpolitisk styring skjer overveiende på overordnet nivå, med utstrakt delegasjon til administrasjonssjefen.*

*En helhetlig vurdering av de elementene som er berørt i denne rapporten peker på at de største utfordringene for Salangen kommune i fremtiden ligger innenfor PLO og helse. En gjenåpning av den midlertidige stengte avdelingen vil ikke løse de utfordringene som foreligger. Utfordringene er sammensatte med tilsvarende sammensatte årsaksforhold. Den demografiske utviklingen er et viktig element sammen med virkningene av samhandlingsreformen. Situasjonen er i dag slik at pasientene har kortere tidsmessig opphold på sykehus. Pasientene overføres dermed tidligere enn før til kommunene som igjen stilles overfor stadig mer komplekse sykdomsbilder med tilhørende behandling. Denne situasjonen må sammenfattes med det faktumet at de personlige lovmessige rettigheter har blitt betydelig styrket over tid. Det kan forventes at denne utviklingen fortsetter. Det er drevet forskning på effektene av samhandlingsreformen, det foreligger dermed forskningsresultater som kan tyde på at små eller middelstore kommuner løser effektene av samhandlingsreformen like godt eller gjerne bedre enn større bykommuner. Det er i denne sammenhengen liten eller ingen forskjell mellom små og middelstore kommuner. Hvordan denne utviklingen vil være overtid er usikkert.*

*Denne rapporten har ikke tatt for seg hvilken betydning endringer i inntektssystemet kan få for Salangen kommune, men vi har valgt å legge ved notat fra KS som ut fra regjeringens høringsnotat har skissert konsekvensene for de enkelte kommuner. Her er viktig å merke seg at tallene er høyst usikre, men notatet viser en retning på det fremtidige inntektssystemet.*

*Rapporten drøfter heller ikke hvilke konsekvenser overføring av nye oppgaver til kommunene vil få.»*

## Fylkesmannens vurdering

### Kommunens rolle som samfunnsutvikler og demokratisk arena

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på planlegging til å løse fremtidige planoppgaver. Kommunen er ikke i stand til å rullere planer i takt med samfunnsutviklingen og de forventningene plan- og bygningsloven stiller til dette. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 1995 og kommuneplanens arealdel er fra 1994. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å produsere digitale kart og oppmålingstjenester. Kommunen mangler kompetanse og kapasitet innenfor samfunnssikkerhetsområde for å ivareta kravene i sivilbeskyttelsesloven.

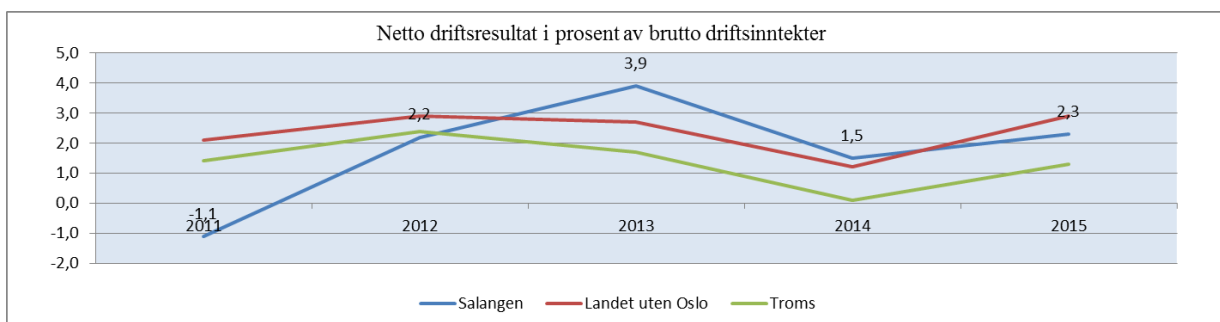
Kommunen mangler oppdatert kommuneplan. Kommunen løser alle sine utviklingsbehov gjennom bruk av reguleringsplaner og dispensasjoner. Kommunen mangler derfor overordnet politisk forankring til langsiktig arealbruk og samfunnsutvikling. Kommunen har relevante politiske utvalg, men kan mangle forståelse for muligheter og begrensninger ved bruk av plan- og bygningsloven som politisk styringsverktøy. Det manglende overordnede planverket kan påvirke rettsikkerhet eller likebehandling i kommunen. Det kan medføre at det ikke tas tilstrekkelig relevante hensyn i myndighetsutøvelsen.

Kommunen har til nå ivaretatt krisehåndtering ved hendelser, men det mangler systematisering og forutsigbarhet av samfunnssikkerhetsoppgavene. Mangel på risiko- og sårbarhetsanalyse medfører at andre aktører ikke nødvendigvis har kjennskap til kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Dette kan medvirke til redusert bistand fra andre etater når hendelser inntreffer.

Kommunen mangler kapasitet og kompetanse på samfunnsutvikling, langsiktig planlegging og håndtering av nye oppgaver. Fylkesmannen kan ikke se at det kommer endringer her i nærmeste fremtid i forhold til kompetanse og kapasitet.

Kommunen mangler en robust organisasjon som kan ivareta samfunnssikkerhet i langsiktig planlegging.

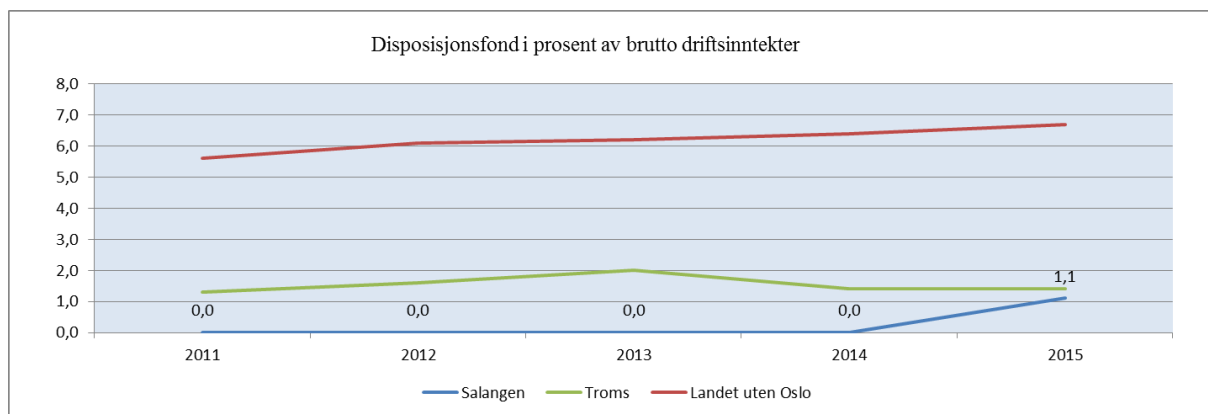
### Økonomisk og demografisk analyse



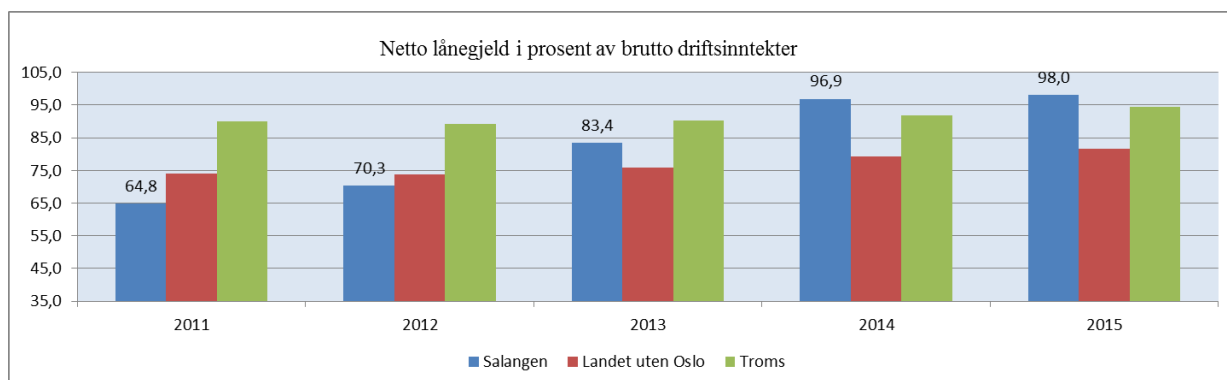
I 2015 endte netto driftsresultat for Salangen på 2,3 % av brutto driftsinntekter. De siste 5 årene har kommunens netto driftsresultat i gjennomsnitt vært på 2,0 %, dette er relativt bra og over gjennomsnittet i Troms i perioden, men noe under landsgjennomsnittet på 2,4 %. Vi



minner i denne sammenheng om anbefalingen fra Teknisk beregningsutvalg om at netto driftsresultat over tid bør ligge på 1,75 % av brutto driftsinntekter for at kommunen skal ha en sunn og robust kommuneøkonomi. Det er bekymringsfullt at kommunen i økonomiplan 2016 - 2019 har budsjettert med netto driftsresultater mellom 0,6 % og 0,8 %, dette er for lavt.



Kommunen har ikke hatt midler av betydning på disposisjonsfond i 2011-2015, og har heller ikke funnet rom til å sette av midler i økonomiplan 2016-2019. Pr. 2015 er disposisjonsfondet på 1,1 % (utgjør 3,1 mill. kr) mens landsgjennomsnittet var på 6,7 %. Ved å vektlegge avsetning på disposisjonsfond kan kommunen skaffe økt handlingsrom på sikt. Kommunen vil da lettere kunne håndtere uforutsette utgifter eller svikt i inntektene, og vil også kunne øke egenfinansieringsgraden på investeringer.



Salangen kommune har hatt en kraftig økning i lånegjelden de siste årene. Pr. 2015 er netto lånegjeld på 98 % av brutto driftsinntekter (landsgjennomsnitt 81,7 %), mens nivået i 2011 var 64,8 %. I følge økonomiplan 2016-2019 ser det ut til at lånegjelden fortsatt vil være på et relativt høyt nivå i perioden. Høy lånegjeld gjør kommunen mer eksponert for makroøkonomiske faktorer som kan gi økt rente. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at kommunens renteeksponering anslås til om lag 81 % av brutto driftsinntekter og er blant de høyeste i fylket.

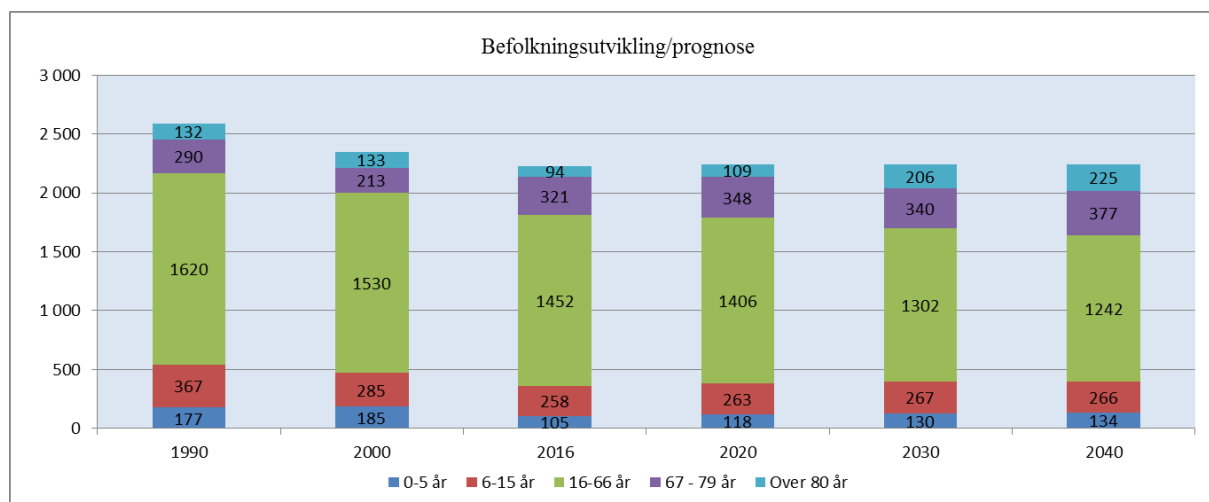
I forslag til nytt inntektssystem for 2017 er det foreslått en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Kommuner med en grenseverdi større enn 25,4 km i gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, får fortsatt full kompensasjon for smådriftsulemper mens kommuner med lavere verdier får en redusert kompensasjon. Salangen kommune har en reiseavtsand på 20,0 km og er således definert som å ha frivillige

smådriftsulemper. Dette betyr at kommunen vil få reduksjon i basistilskudd i henhold til forslag om nytt inntektssystem i 2017. Reduksjonen er anslått til 0,8 mill. kr for 2017.

Det er videre anslått en økning på kr. 3 298 000 som følge av endret kostnadsnøkkel og kr. 33 000 som anslått økning regionalpolitiske tilskudd. Kostnadsnøkkelene skal utjevne de faktiske kostnadene kommunen har for å kunne tilby likeverdige tjenester til kommunens innbyggere.

Etter Fylkesmannens syn har ikke virkninger knyttet til nytt inntektssystem, slik det nå er presentert, avgjørende betydning for om Salangen kommune i fremtiden vil være i stand til å tilby gode tjenester for sine innbyggere.

Folketallet i Salangen har vokst med 2,0 % i siste 5 års periode og pr. 2. kvartal 2016 har kommunen 2 241 innbyggere. I følge SSB fremskrivninger vil folketallet i Salangen vokse med 0,6 % fra i dag og fram mot 2020 og med 0,6 % fra i dag og mot 2040. Til sammenlikning anslås det for landet som helhet en vekst på 4,2 % mot 2020 og 21,4 % mot 2040.



I perioden 2016 -2040 vil antall eldre over 80 år i Salangen øke med 139,4 % (131 personer) mens eldre i gruppen 67-79 år vil vokse med 17,4 % (56). Det vil være en reduksjon i antall yrkesaktive 16-66 på 14,5 %. I følge prognosene vil det i 2040 være 2,1 i yrkesaktiv alder pr. pensjonist (67+) i Salangen kommune.

Fylkesmannen vurderer at Salangen kommune har en krevende økonomisk situasjon, med høy lånegjeld og begrenset handlingsrom. Etter Fylkesmannens syn er det bekymringsfullt at det i økonomiplanperioden 2016-2019 er planlagt med for lave netto driftsresultater, at netto lånegjeld fortsetter på et høyt nivå og at det ikke er funnet rom for å sette av midler til disposisjonsfond. Etter Fylkesmannens syn er det viktig at kommunen har fokus på å øke disposisjonsfondet for å gjøre kommunen bedre rustet til å håndtere uforutsette utgifter eller renteøkninger. I henhold til nytt inntektssystem er kommunen definert som «frivillig liten» og anslått reduksjon i 2017 er kr. 828 000. I tillegg til den krevende økonomiske situasjonen ser Fylkesmannen stagnasjon i folketallet som kommunens største utfordring framover på økonomiområdet. Utviklingen i folketall og aldersammensetning er avgjørende for fremtidig

uttelling i inntektssystemet. Endring i alderssammensetning, med en stor økning i antall eldre, vil kreve at tjenestetilbudet tilpasses for å gi denne gruppen tjenester i henhold til lovfastsatte krav. Det kan bli krevende for Salangen å omstille tjenestetilbudet samtidig som kommunen har stagnasjon i folketallet.

I henhold til Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner er Salangen og Lavangen definert som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. I henhold til kommunens egen utredning «*Salangen som egen kommune mot 2040*» er det 1 062 arbeidstakere bosatt i kommunen, hvorav 796 (75 %) ikke pendler. Av de som pendler ut fra Salangen og til kommuner i regionen, er det flest til Lavangen (29) og Harstad (16).

I følge tall fra SSB har bosettingsmønsteret i Salangen holdt seg relativt stabilt mellom 2000-2014, men man kan se at reduksjonen i folketallet har vært svakere på Sjøvegan enn i resten av kommunen.

Salangen deltar i en rekke interkommunale samarbeid, hovedsakelig med kommunene Lavangen, Gratangen, Bardu, Dyrøy, Målselv og Ibestad. Kommunen samarbeider på områder som PPT, barnevern, legevakt, IKT, lønn, regnskap, skatt.

På kommunebarometeret for 2016 er Salangen kommune rangert som nr. 275 av 428 kommuner.

### **Kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver**

Det er ikke utarbeidet oversikt over helsetilstanden til befolkningen i Salangen. Dette er en stor ulempe for områdene helse, omsorg og folkehelse, der det er viktig at det legges gode planer basert på identifiserte behov. Andelen eldre vil øke fram mot 2040, og antallet eldre over 80 år vil øke med 139 %. I tillegg har et stort antall flyktninger sitt tilhold i kommunen. Dette vil medføre et betydelig behov for økning av kapasiteten innen helse og omsorg. Det vil være vanskelig å etablere de robuste, kompetente og tverrfaglige helsefaglige miljø, som videre oppgaveløsning innen helse- og omsorgssektoren på kommunalt nivå fordrer i tiden framover.

Kommunen vurderes til å ha en stor rekrutteringsutfordring når det gjelder kompetent helsefaglig arbeidskraft, og sett opp mot kommunens allerede anstrengte økonomi, som vil bli ytterligere forverret hvis kommunen velger å stå alene, er det vanskelig å se for seg hvordan dette skal løses. Ved å fortsette alene, er det stor fare for at befolkningen i Salangen ikke kan forvente å få det samme tilbudet innen helse og omsorg som innbyggere i andre kommuner får.

Salangen kommune har problemer med å ta ansvar for pasienter som er utskrivningsklare fra UNN. Kommunen er registrert med 144 liggedøgn i 2015 og per juli 2016 er tallet 76. Salangen har betydelig lavere andel helsefaglige ansatte med relevant utdanning enn gjennomsnittet for Troms, og spesielt gjelder dette fagutdannede på høyskolenivå. Det er

også en mye lavere andel av kommunens sykepleiere som har videreutdanning, enn det som er snittet, både i Troms og på landsbasis. Kommunen er rangert på 269. plass når det gjelder eldreomsorg i Kommunebarometeret. Salangen har ikke oppnådd målene i Demensplan 2015.

Kommunen inngår i interkommunalt samarbeid om legevakt og KAD, med Bardu som vertskommune. Det har vært stor vikarbruk innen kommunens legetjeneste. Grunnet nærhet til en BUP som er forsterket på området, er det grunn til å tro at kommunen selv i tilstrekkelig grad har styrket og tilpasset psykiske helsetjenester for å møte behovet i flyktningebefolkningen. Det er dermed fare for overforbruk av spesialisthelsetjenester på området. Kommunen har ikke kartlagt omfanget av utfordringer med rus og psykisk helse i kommunen, og har heller ikke kartlagt ungdoms helse og trivsel med Ungdata. Dette gjør at kommunen har et mangelfullt utgangspunkt for å drive målrettet helsearbeid. Salangen ligger på 39. plass på Kommunebarometeret når det gjelder helsetjenester.

Fylkesmannen i Troms har i perioden 1.1.2015 til august 2016 mottatt 3 klagesaker og vurdert 3 bestemmelser hvorav 3 er stadfestet. Kommunen har fattet vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 om tvang og makt.

I henhold til befolkningsprognosene for Salangen kommune vil antall barn i aldersgruppen 0-5 år øker fram mot 2040. Kommunen har per i dag tilstrekkelig kapasitet når det gjelder å innfri retten til barnehageplass for barn i aldersgruppen 0-5 år, men må planlegge utbygging av sektoren slik at retten til barnehageplass kan oppfylles for alle barn i kommunen framover mot 2040. Dette krever at kommunen dimensjonerer sektoren for fremtiden med flere barnehageplasser, areal for nye barnehager og rekruttering av barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter.

Etter Fylkesmannens syn har kommunen tilstrekkelig bemanning til å yte kvalitativt gode tjenester per i dag, men vi viser til det vi skriver i forrige avsnitt om kapasitet.

Salangen kommune jobber aktivt med kompetanseheving i interkommunalt samarbeid med kommunene Lavangen, Bardu, Målselv og Dyrøy.

Kommunen har 1 kommunal barnehage, som et resultat av sammenslåing av flere små barnehager. Dette har etter Fylkesmannens vurdering ført til bedre kompetanse i sektoren.

Ifølge KOSTRA-tall for 2015 bruker kommunen omtrent like mye penger på sektoren som sammenlignbare kommuner/kommunegrupper.

Kommunalsjef er barnehagemyndighet i kommunen. Det er styrer for barnehagen som i praksis utøver myndighetsoppgavene. Kommunen samarbeider med Lavangen kommune når det gjelder tilsyn. Fylkesmannen mener at kommunen per i dag har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta oppgaven som barnehagemyndighet. Siden sektoren skal vokse i tiden fram mot 2030, kan det stilles spørsmål ved om myndigheten bør styrkes for å få økt kapasitet. Fylkesmannen vurderer at det er usikkert om dagens organisering er egnet til å ivareta hensynet til habilitet i saker som gjelder barnehage.

Salangen er vertskommune for Astafjord interkommunale barneverntjeneste som består av Salangen, Gratangen og Lavangen. Salangen har totalt 5,8 fagstillinger knyttet til barnevern, hvorav 2,5 av stillingene er tilført den interkommunale tjenesten via statlige satsingsmidler. 2,9 av stillingene er øremerket arbeid med enslige mindreårige asylsøkere. Pr. 30.06.2016 rapporterte kommunen at de overholder lovkrav.

Kvalitets- og strukturreformen i barnevernet vil medføre endringer ved at oppgave- og finansieringsansvar overføres fra stat til kommunalt barnevern. Dette vil medføre større krav til bemanning og kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. I prp. 106 L drøftes det bemanningsnorm på 5 fagstillinger for barneverntjenestene for å sikre mer robuste tjenester. Vi vurderer at Salangen med sine 5,8 stillinger vil ha utfordringer knyttet til tilstrekkelig kapasitet til effektiv tjenesteproduksjon. Dette fordi 2,9 av stillingene kun arbeider med oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere. Kommunen er sårbar når det gjelder å opprettholde og utvikle relevant kompetanse. Når det gjelder myndighetsutøvelse, vil en tjeneste på denne størrelsen også kunne ha utfordringer knyttet til å ivareta krav om tilstrekkelig distanse.

Kommunen ligger rundt gjennomsnittet i Troms i forhold til gjennomføring av videregående opplæring, og har høy andel faglærte lærere i skolen. Kommunen ligger på gjennomsnittet både for grunnskolepoeng og læringsmiljø jf. Skoleporten.no. Kommunen inngår i et interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste. KOSTRA-tallene viser at kommunen bruker mindre penger pr. grunnskoleelev enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har en kommunal skole. Fylkesmannen vurderer at kommunen leverer en alminnelig god tjeneste på grunnskoleområdet.

Kommunens størrelse tilsier at det kan oppstå utfordringer med hensyn til habilitet.

Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke noe som tyder på at kommunen vil ha utfordringer knyttet til tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen i forhold til skoleeiernivået.

Kommunen har selv opplyst at den ikke har problemer med å rekruttere og beholde kompetanse på skole- og skoleeiernivå.

Kommunen har mangelfull juridisk kompetanse. Dette gjelder særlig innenfor viktige områder som offentleglova, forvaltningsloven, kommuneloven, miljølovgivningen og plan- og bygningslovsområdet. Dette kan svekke både kommunens rolle som myndighetsutøver og rettssikkerheten til kommunens innbyggere.

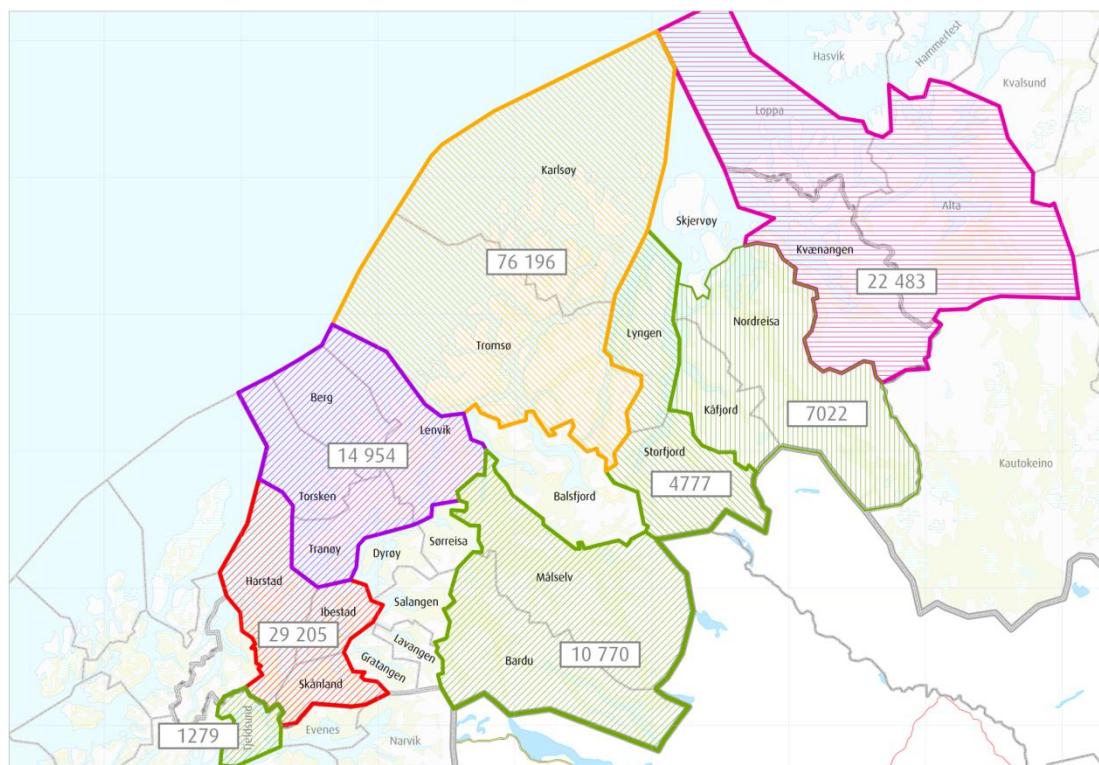
### **Fylkesmannens anbefaling**

Salangen kommune oppfyller ikke kommunereformens mål om at en kommune skal evne og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Kommunen vil få store utfordringer fremover i tid med å oppfylle målet om å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Salangen kommune har innenfor enkelte sektorer utfordringer med å levere gode og likeverdige

tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. En ytterligere utvidelse av dette vil ikke være i tråd med kommunereformens mål om å styrke lokaldemokratiet og ruste kommunen for flere oppgaver.

Fylkesmannen kan ikke se at Salangen kommune, ved å fortsette som egen kommune, vil være i stand til oppfylle kommunereformens fire hovedmål fremover i tid. Fylkesmannen tilrår at Salangen kommune foretar nødvendige retningsvalg og tar opp prosessen med en eller flere nabokommuner med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020, eventuelt senere.

## 4 Oppsummering av Fylkesmannens tilråding



### **Fylkesmannen tilrår at følgende kommuner slås sammen fra 1.1.2020.**

Fylkesmannen tilrår at kommunene Ibestad, Skånland og Harstad tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Forutsetningen for at Skånland kommunene inngår i en slik sammenslåing er at kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland ikke blir en ny kommune. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar sammenslåing av kommunene Ibestad, Skånland og Harstad fra 1.1.2020 uavhengig av positive kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen anbefaler at den nye kommunen innvilges infrastrukturmidler for å forbedre fergeforbindelsen mellom kommunene Ibestad og Harstad (Stangnes - Sørrollnes).

Fylkesmannen anbefaler videre at Tjeldsund kommune, i tråd med anbefalingen fra Fylkesmannen i Nordland, tar opp prosessen med kommunene Harstad, Ibestad og Skånland med sikte på sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen tilrår at kommunene Torsken, Tranøy, Berg og Lenvik tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020 uavhengig av positive kommunestyrevedtak. Vi anbefaler videre at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkesmannen i Troms og Torsken kommune sammen finner en endelig løsning på hvordan tidligere års underskudd skal dekkes inn før 1.1.2020.

Fylkesmannen tilrår at kommunene Karlsøy og Tromsø tar opp prosessen med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020 uavhengig av positivt kommunestyrevedtak.

Fylkesmannen tilrår at Kvæningen kommune tar opp prosessen med kommunene Alta og Loppa med sikte på sammenslåing til en ny kommune fra 1.1.2020. Fylkesmannen tilrår at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020 uavhengig av positivt kommunestyrevedtak. Unntaket er dersom Kvæningen kommune skulle treffe kommunestyrevedtak om å slå seg sammen med Nordreisa. I så fall tilrår Fylkesmannen at Stortinget vedtar en slik sammenslåing fra 1.1.2020.

**Fylkesmannen anbefaler følgende kommuner til å ta opp prosessen med sikte på sammenslåing fra 1.1.2020.**

Fylkesmannen oppfordrer kommunene Målselv og Bardu til å ta opp prosessen for å vurdere muligheten for sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen oppfordrer kommunene Lyngen og Storfjord til å ta opp prosessen for å vurdere muligheten for sammenslåing fra 1.1.2020.

Fylkesmannen oppfordrer kommunene Nordreisa og Kåfjord til å ta opp prosessen for å vurdere muligheten for sammenslåing fra 1.1.2020.

**Fylkesmannen oppfordrer følgende kommuner til å ta opp prosessen, gjøre nødvendige retningsvalg og vurdere sammenslåing med en eller flere kommuner fra 1.1.2020, eventuelt senere.**

Dette gjelder kommunene Kvæfjord, Sørreisa, Dyrøy, Salangen, Gratangen, Lavangen, Balsfjord og Skjervøy.

fylkesmannen.no/troms



**Fylkesmannen i Troms**

Besøksadresse:  
Fylkeshuset  
Strandvegen 13  
9007 Tromsø

Postadresse:  
Postboks 6105 9291 Tromsø

Åpningstider:  
mandag - fredag kl. 0830 - 1500

Organisasjonsnummer:  
974 772 124  
Telefon: 77 64 20 00

Epostadresse:  
[fmtrpostmottak@fylkesmannen.no](mailto:fmtrpostmottak@fylkesmannen.no)