

Innspill til Generalistkommuneutvalget fra Øykommuneprosjektet ved Træna kommune, Værøy kommune og Røst kommune

Innledning

Dette innspillet har blitt utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av styringsgruppa i Øykommuneprosjektet og innspillet har vært behandlet i de tre kommunestyrene i Træna, Røst og Værøy kommuner i august og september 2022 før det ble endelig vedtatt av styringsgruppa i møte 20. september 2022.

I «Notat til KS regionale kommunedirektørmøter, vinter 2021» har Generalistkommuneutvalget formulert fire spørsmål. Vi har i del 1 skrevet inn vårt direkte svar på disse spørsmålene. I Del 2 gir vi mer utførlig rede for vår tilnærming til de siste tre spørsmålene som Generalistkommuneutvalget reiser (se side to nedenfor - «Hva utvalget ønsker innspill om»).

Del 1 Svar på fire spørsmål fra Generalistkommuneutvalget

Innledning fra Generalistkommuneutvalget: «*Generalistkommunesystemet sikrer at alle innbyggere har like demokratiske rettigheter, at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring for alle kommuner, samt for statlig tilsyn og kontroll med kommunene, og legger til rette for et felles, statlig finansieringssystem. Statlig rammestyring, både økonomisk og juridisk, skal gi det kommunale demokratiet handlingsrom til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og behov, og til å kunne ta egne beslutninger for sin kommune. Det gir også et grunnlag for både kostnads og formålseffektiv bruk av ressursene.*»

«Utvalget har foreløpig sortert alternativer og tilpasninger i fire hovedkategorier (vår nummerering):

1 Statlig styring: *Bør statlige virkemidler (pedagogiske, juridiske og økonomiske) differensieres mer, for eksempel etter ulike typer kommuner eller etter behov? Har kommunene en hensiktsmessig oppgaveportefølje, eller bør de få færre eller flere oppgaver? Styrer staten for detaljert?*

Svar fra Øykommuneprosjektet: Økt økonomisk differensiering er ønskelig. Inntektssystemet tar ikke hensyn til ekstra kostnader som vi får som følge av at vi er små øykommuner langt ute i havet. Ressurskrevende brukere og barnevernstiltak kan påføre små kommuner for stor økonomisk risiko. Må kompenseres mer presist gjennom inntektssystemet og/eller staten må ha en buffer/ utjevningssfunksjon for kommuner under 3.200 innbyggere.

2 Interkommunalt samarbeid: *Det finnes flere muligheter for interkommunale samarbeidsløsninger i dag. Allikevel er det i noen tilfeller, og på noen områder, utfordrende å få til samarbeid. Er det behov for endringer i dagens regelverk, behov for insentiver, pålegg, veiledning eller nye modeller for mer strukturert samarbeid?*

Svar fra Øykommuneprosjektet: Det samlede bildet av interkommunalt samarbeid er på den positive siden:



ØYKOMMUNEPROSJEKTET

Vi får effektive løsninger, mindre sårbarhet, og vi kan ta ansvar for ulike oppgaver og spesialisere oss. Våre kommuner kunne ikke tatt hånd om alt selv.

På den negative siden:

Vi kjøper stort sett tjenester, samarbeidet er fragmentert med mange ulike kommuner. Dette gir store transaksjonskostnader og mer krevende styring, det er krevende å utøve god eierstyring, og krevende å ha god bestillerkompetanse. Vi får ofte høye kostnader og vi erfarer et demokratisk underskudd. Effektivisering og innsparing som vi kan se i starten av et samarbeid spises ofte opp av høye ambisjoner for kvalitet i tjenesten, og krevende styringsmodeller. Vi ender ofte opp med at kommunene må ta innsparingene på de tjenestene som ikke er lagt til interkommunale samarbeid, fordi her har vi full styring. I noen tilfeller erfarer vi at vi ikke blir invitert inn i interkommunalt samarbeid, selv om vi ønsker å samarbeide.

Vi trenger nye modeller for interkommunalt samarbeid. Dette redegjør vi mer for på side 9 nedenfor.

3 Kommunesammenslåing og nye "kommunemodeller": *Kommunesammenslåing er én mulig løsning på utfordringene i noen kommuner. Er det tiltak som kan bidra til å gjøre sammenslåing aktuelt for flere, for eksempel å stimulere til opprettelse av kommunedelsutvalg i ny, sammenslått kommune?*

Svar fra Øykommuneprosjektet: Kommunesammenslåing er ikke aktuelt. Det vil ikke løse de grunnleggende utfordringene. Vi begrunner dette nærmere i del 2.

4 Oppgavedifferensiering: *Oppgavedifferensiering bryter med dagens generalistkommunesystem og betyr at ulike kommuner får ulike oppgaver. Er det hensiktsmessig at alle kommunene har de samme oppgavene? Kan det for eksempel tenkes at en kommunes oppgaver overføres til nabokommunen, fylkeskommunen eller staten?»*

Svar fra Øykommuneprosjektet: Det er ikke et entydig bilde av hvilke oppgaver vi ikke håndterer bra nok. Vår analyse er at dette i stor grad forklares med person og kvalifikasjon. Hva som er utfordrende varierer over tid og mellom kommunene. Og utfordringene skyldes ofte strukturelle problemer – mangel på kvalifisert arbeidskraft regionalt eller nasjonalt. Det gir en sikrere løsning at vi samarbeider med andre kommuner om spisskompetanse og sikrer fagmiljø for våre ansatte gjennom faglige nettverk i samarbeid med andre kommuner.

Del 2 Øykommunenes tilnærming til spørsmålene som Generalistkommuneutvalget reiser

«Hva utvalget ønsker innspill om

1. Hvilke av dagens oppgaver eller roller er mest krevende å oppfylle eller løse, og hvorfor?
2. Hvordan vurderer dere alternativene, hva er fordeler og ulemper ved de ulike kategoriene av alternativer?
3. Er det andre aktuelle alternativer eller tilpasninger utvalget bør vurdere?»

9/14h

Nedenfor gjør vi rede for vår tilnærming til disse spørsmålene:

Øykommunene har høy verdiskapning

Tallene for verdiskapning per innbygger er høye for øykommunene i Øykommuneprosjektet.

Øykommunene har lave kostnader knyttet til å være egen kommune

Kostnadene knyttet til å være en egen kommune er særlig knyttet til lokaldemokratiet (godtgjøring av folkevalgte) og stillinger i administrativ ledelse og stab (kommunedirektør, kommunalsjef, stabsressurser innen økonomi, IKT, HR mm).

Dette er kostnader som ville blitt lavere ved en kommunesammenslåing. En større kommune vil ha stordriftsfordeler. Men selv om disse kostnadene skulle reduseres med fra 50% til 75% ved en kommunesammenslåing, vil det uansett være lite penger å spare for storsamfunnet på kommunesammenslåing. Denne innsparingen må veies opp mot det storsamfunnet risikerer av høye kostnader dersom øysamfunnene ikke er robuste nok til å ta ansvar for grunnleggende velferdstjenester:

Dersom øykommunene ikke er tilstrekkelig robuste som samfunn, vil storsamfunnet få høye kostnader på grunnleggende velferdstjenester

Kvalifisert arbeidskraft som er bosatt i øykommunene gir lavest kostnader innen alle de store tjenesteområdene som en kommune har ansvar for. Kontinuitet og lokalkunnskap bidrar til kvalitet i tjenestene. At ansatte er bosatt bidrar også til samfunnssikkerhet og beredskap. Fagmiljø kan etableres på tvers av kommuner gjennom fagnettverk.

Dersom en stor kommune, Stat eller fylkeskommune overtar mer av ansvaret for tjenestene, og i økende grad må betale for at ansatte skal pendle ut til de tre kommunene, vil dette bli kostbart for flertallet av tjenestene som skal leveres daglig og som må være innbyggernære. For tjenester som leveres sjeldnere/ikke er så innbyggernære/som er mer spesialisert, kan vi bruke interkommunalt samarbeid for å få gevinster / stordriftsfordeler. Vi tror at det ansvaret og engasjementet som skapes av at vi er egen kommune langt veier opp for innsparingene som er nevnt ovenfor. Vi utdyper dette her:

Fortsatt stort lokalt ansvar ønskes gjennom generalistkommunemodellen

I dag har og tar befolkningen, politiske organer og administrasjonen i de tre øykommunene i stor grad ansvar for egen utvikling. Gjennom demokratiske og administrative prosesser arbeides det hver dag for å sikre gode tjenester, kvalifisert arbeidskraft, og sikre en god samfunnsutvikling og næringsutvikling. Dette opplevde ansvaret og den utviklingskraften som ligger i generalistkommunemodellen, kan bli svekket om vi får en utvikling med at Stat, fylkeskommune eller en storkommune skal få økt ansvar.

Kommunene i Øykommuneprosjektet mener at demokratihensyn – at innbyggerne kan stille lokale politikere til ansvar og påvirke egen framtid gjennom lokale politiske prosesser; og hensynet til prioriteringseffektivitet – at hver kommune gjør best mulige tilpasninger til innbyggernes behov, er svært viktige prinsipper som bør være bærende også i framtiden for våre øykommuner, som altså ligger langt til havs. Kommunen har også et viktig ansvar for samfunnsutvikling, inkludert



ØYKOMMUNEPROSJEKTET

næringsutvikling. At dette ansvaret er plassert lokalt utløser størst utviklingskraft lokalt, og lavest kostnader for storsamfunnet.

Øykommunene ønsker derfor ikke endringer i generalistkommuneprinsippet.

Nøkkelen er å sikre demografien og tilgang på arbeidskraft

Vi erkjenner at vi må sikre at vi har bosatt tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidstakere for å kunne levere de velferdstjenestene, de demokratiske prosessene, og den lokalsamfunnsutviklingen som våre samfunn har behov for og som er regulert gjennom lover og forskrifter som gjelder for kommunen.

Et tilstrekkelig antall yrkesaktive innbyggere med riktig kompetanse er nøkkelen.

Helhetlig tilnærming for å sikre demografien og tilgang på arbeidskraft

I Øykommuneprosjektet har vi utviklet et kunnskapsgrunnlag for hver av de tre kommunene som nå brukes i videreutviklingen av lokalt planverk. Her jobber vi med 10 ulike innsatsområder som kunnskapsgrunnlagene har vist vil være viktige. Vi erkjenner at dersom vi skal lykkes med å sikre demografien og tilgang på arbeidskraft for kommunen som organisasjon, så må vi jobbe helhetlig:

Samarbeide med andre utenfor kommunen



Bærekraftig er brukt som fundament i modellen. Det vil si at alt vi gjør må være i tråd med dette fundamentet. Planene vi utvikler, og de tiltakene vi tar i bruk, skal styrke kommunenes økonomi i et langsiktig perspektiv, bidra til et robust næringsliv, representere en god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser, bidra til gode og inkluderende lokalsamfunn, og bidra til at vi reduserer vårt klimaavtrykk og tar vare på naturmangfoldet for å sikre produktive og velfungerende økosystemer for fremtiden. I tråd med FNs bærekraftsmål må vi sikre at vi balanserer de økonomiske, sosiale og miljømessige hensynene.

Modellen peker på til sammen ti innsatsområder som har betydning for om



- nåværende innbyggerne vil fortsette å bo i kommunen
- nye innbyggere vil flytte til kommunen
- nåværende næringsliv vil fortsette og evt. utvide sin virksomhet i kommunen
- nye aktører og ny kapital vil etablere nytt næringsliv

Målet for Øykommuneprosjektet er å utnytte og forsterke disse 10 byggesteinene for å utvikle mest mulig robuste og bærekraftige kommuner for fremtiden.

Samarbeid er plassert i midten av modellen. Gjennom samarbeid kan vi mobilisere ressurser og medansvar, identifisere behov og finne løsninger som langt overgår det kommuneorganisasjonen alene har muligheter til. Kommuneorganisasjonen er byggestein nr 4 og utgjør navet som gjennom involverende og demokratiske prosesser, og bredt samarbeid med ressurser i og utenfor kommunens grenser, kan skape betingelser for et robust lokalsamfunn og en kommuneorganisasjon som kan levere gode velferdstjenester i tråd med generalistkommuneprinsippet.

I Øykommunene mener vi at generalistkommuneprinsippet best ivaretar ansvar for egen utvikling, og utløser størst utviklingskraft lokalt.

Vi ønsker en mer effektiv distriktpolitikk og bedre modeller for interkommunalt samarbeid:

Mer effektiv distriktpolitikk og bedre modeller for interkommunalt samarbeid

Mer effektiv distriktpolitikk

Hovedansvaret for å sikre robuste lokalsamfunn må ligge hos lokalbefolkningen, i de politiske organene og i kommuneadministrasjonen. Kommunen må arbeide for egen attraktivitet og utnytte egne konkurransefortrinn. Dette har størst betydning, og ansvaret ligger lokalt.

Distriktpolitikk kan hjelpe til, men kan ikke ha en avgjørende rolle.

Spørsmålet vi har stilt oss er: Hvordan kan distriktpolitikken utgjøre en effektiv motkonjunkturpolitikk / motstrømpolitikk?

Flyttestrømmen har gått mot de store tettstedene og byene. Dette skjer i Norge, i Europa, og i verden for øvrig. Flertallet av innbyggerne ser størst gevinst i å bo sentralt. For å unngå store kostnader med å drive kommuner i framtiden der demografien har brutt sammen, må vi sikre at et tilstrekkelig antall innbyggere ser størst gevinst i å bo i en av våre Øykommuner, eller i andre distriktskommuner som står overfor de samme utfordringene med demografisk kollaps.

Her er virkemidlene vi foreslår:

1 Individuelle økonomiske fordeler

- Lavere inntektsskatt*
- Nedbetaling av studielån*

* Vi foreslår at det utvikles en distriktsindeks – basert på kriteriet «hvor mange km må man reise for å nå 5000 innbyggere». Avstanden gir poeng på en skala med intervaller som igjen utløser individuelle økonomiske fordeler ut fra hvor du bor. Inntektsskatt og nedbetaling av studielån knyttes til arbeidsinntekt for å sikre at det ikke er dem som har falt utenfor arbeidsmarkedet som

tiltrekkes av ordningen. De ivaretas gjennom NAV ordningene. Erstatte ikke ordninger for Nord-Troms og Finnmark, men kommer på toppen.

Vi foreslår også at man på nasjonalt nivå ser på negative effekter av dagens skattesystem: Problemet vil vi beskrive slik: Dersom du har en leilighet i Bodø som har verdi 4,5 mill kr, og en enebolig på Værøy til en verdi 1,5 mill kr, så vil du som innbygger kunne ha fordel av å ha folkeregisterregistrert adresse i Bodø for å få lavest mulig skatt på den dyreste boligen. Eneboligen på Værøy blir sekundærbolig, selv om innbyggeren bor mest her, fordi sekundærboligen skattlegges høyere.

2 Rimelige kommunale tjenester for barnefamilier

- Lavere priser barnehage og SFO

Lavere priser kan muliggjøres av distriktsindeksen ovenfor. Kommuner får kompensert for lavere priser på barnehage og SFO gjennom inntektssystemet i tråd med poengsum på distriktsindeksen.

3 Kompetansearbeidsplasser i distriktene

Vi trenger kompetansearbeidsplasser i distriktene.

Vi foreslår følgende:

- Støtte til etablering av lokale kontor HUB'er. Støtteordningen kan for eksempel forvaltes av fylkeskommunen.

Vi foreslår å utrede følgende:

- Rett til at arbeidsgivere etter søknad skal vurdere om man kan ta med stillingen man er ansatt i og arbeide fra det hjemstedet man ønsker. Denne endringen kan legges i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver har ikke plikt til å etterkomme søknaden, men til å vurdere den.
- Plikt for statlige, fylkeskommunale og kommunale arbeidsgivere til å lage retningslinjer for arbeidsplassmobilitet. At alle offentlige arbeidsgivere må utforme en policy vil føre til at vi får mye større oppmerksomhet om dette, og økt fleksibilitet.

4 Endringer som fremmer lokal fiskerinæring

- Vi anbefaler at *samfunnskvote/kommunekvote* utredes (kvote som «tilhører kommunen» og som tildeles der) for å sikre lokale fiskere og lokale landanlegg bedre. Dette bør utredes i forbindelse med utarbeidelse av den kommende kvotemeldingen. Det må tas hensyn til de som har investert i kvoter i dag. Innføring av samfunnskvote må skje gjennom en langsiktig prosess.
- *Ferskfiskordninga* bør slå inn tidligere slik at våre fiskere kan dra nytte av den mens vi har fisken i farvann ved Træna, Røst og Værøy.
- *Arbeidstidsordning* på fiskebruk. Gjelder sesongarbeid. Viktig å tilby arbeidstakere å kunne utvide arbeidstid i en kortere periode. Vil gjøre sesongarbeidet mer attraktivt. Mulighet for å



jobbe mye har gitt god tilgang på utenlandsk arbeidskraft tidligere. Nå er det mer krevende å få rekruttert arbeidskraft. Må gå to skift. Gir økt etterspørsel etter arbeidskraft. Blir dyrere. Revisorer og leger kan arbeide mye i perioder. Forslag: Gjennomføre et FoU-arbeid for å kartlegge om det kan være forsvarlig å gi større rom for flere timer i sesong i fiskerinæringen.

5 Næringsutvikling

De tre kommunene er livskraftige og har godt næringsgrunnlag i dag. Men styrking av økonomiske muskler og risikokapital for å støtte næringsutvikling vil hjelpe kommunene til å bli mer robuste. Fylkeskommunen kjenner sine regioner og har en utviklerrolle i dag.

Forslag:

- Styrke fylkeskommunenes regionale næringsfond slik at kommunene kan tilføres midler og drive næringsutvikling. Tildelingene må hensynta om kommunene allerede har kraftinntekter og/eller havbruksfond. Styrke innovasjon Norges rolle i næringsutvikling. Sikre økt tilgang på risikokapital for nyetablering og videreutvikling i distriktskommuner.
- Fylkeskommunal støtte til gründerfond. Gjenopprette dette.

6 Utdanning

Vi trenger å forbedre mulighetene for desentral og nettbasert utdanning for å gi god tilgang til grunnutdanning, etter- og videreutdanning i distriktene.

Forslag:

- Høyskoler og universitet som legger til rette for desentralisert og nettbasert utdanning innen fagområder der distriktskommuner har kompetansemangel, gis økonomisk gevinst.
- Prøve ut tilbud om hybelhus (frivillig å benytte ordningen) for ungdom fra øyene som er under utdanning. Undersøke utviklingen i tall for frafall.
- Gjeninnføre LOSA (Lokal Opplæring i Samarbeid med Arbeidslivet). Forsterke 4-års løp knyttet til en bedrift. Øke stipend? Vurdere mulighet til å gi full lærlingelønn fra start for å fremme rekruttering.

7 Kommunikasjon

Det er gledelig at vi har fått gratisferge. Kommunikasjon er viktig for alle distriktskommuner. For oss som ligger langt til havs er det i enda større grad et «være eller ikke være».

I denne forbindelse foreslår vi følgende:

- Fergeeier utarbeider enkle retningslinjer for lokalbefolkningens og næringslivets prioritet på gratis fergeforbindelse. Etter dialog med berørte kommuner.
- Gratis hurtigbåt i tillegg til gratis ferge i distriktskommuner der hurtigbåten utgjør en kritisk viktig forbindelse.
Fylkeskommunen får kompensert 100% av tapte billettinntekter for reisende som har gratis hurtigbåt. Fylkeskommunene søker Staten om godkjenning av hurtigbåtforbindelser ut fra relevant kriteriesett.

8 Husbanken som instrument i tynne boligmarkeder

Kunnskapsgrunnlagene våre viser at det er utfordrende å skaffe nok boliger, boliger som er attraktive nok for tilflyttende familier, at det er utfordrende for unge å få finansiert bygging av ny bolig i bankene, at det er stor økonomisk risiko knyttet til å investere i bolig fordi vi har et såkalt tynt boligmarked.

Forslag:

Mulighet for husbanklån for alle i boligmarkeder som utfra objektive kriterier defineres som tynne boligmarkeder.

Bedre modeller for interkommunalt samarbeid

En kommune langt til havs med store avstandsulemper risikerer at interkommunalt samarbeid blir uforholdsmessig kostbart. Kommunefellesskapet regner ofte på hva det vil medføre av utgifter å ha med øykommunen, og sender regningen tilbake. Videre vegrer store kommuner seg for å ta på seg forpliktelser som vertskommune, fordi de risikerer en del administrasjon og transaksjonskostnader som ikke alltid er like enkle å ta med i avtalene eller pris-sette.

Vi ønsker at tre grep skal utredes og prøves ut for å forbedre interkommunalt samarbeid. De utelukker ikke hverandre dvs. at alle de tre modellene kan innføres om utredning/utprøving viser at de fører til forbedringer:

1. Øykommunene vil foreslå at det prøves ut en modell der store kommuner gis et kompensasjonstillegg gjennom inntektssystemet for å innlemme mindre kommuner i interkommunalt samarbeid. Utprøvingen gjøres innenfor dagens kommunelov og generalistkommuneprinsippet. Siden inntektssystemet er et såkalt nullsumspill betyr kompensasjonstillegg at flere midler fra fellesskapet dreies mot storkommunen som tar ansvar. Dette vil gi økonomisk fordel for denne kommunen og de aktuelle distriktskommunene, som slipper at interkommunalt samarbeid blir uforholdsmessig kostbart.
2. Øykommunene vil foreslå at en blokk-modell for faste samarbeidende kommuner utredes. Intensjonen bak blokk-modellen er å redusere transaksjonskostnadene, øke graden av tillit og graden av politisk og administrativ styring. Når de samme kommunene samarbeider over tid vil det være lettere å ivareta innflytelse og styring, og å bygge tillit. Og ved problemer må kommunene samarbeide om å finne løsninger framfor å trekke seg ut av samarbeidet. Det skal settes opp et langsiktig samarbeidsregnskap der også de minste kommunene over tid skal ha mulighet til å ta ansvar for noen oppgaver og bygge opp fagmiljøer. Det lages intensjonsavtale for blokk-samarbeidet. Det lages oppsigelsesregler som fremmer langsiktig samarbeid.
3. Når en kommune etablerer for eksempel et interkommunalt selskap sammen med andre kommuner, eller et vertskommunesamarbeid, får kommunestyret endret sine styringsmuligheter fra å styre direkte til å styre indirekte som eiere ved hjelp av Eiermelding og representasjon i styrende organer. Gjennom Eiermelding gir kommunestyret uttrykk for mål og rammer. Øykommunene vil foreslå at kommunelovens regelverk for Eierstyring gjøres mer konkret. Reglene skal fremme at alle viktige elementer i aktiv Eierstyring, i alle former for interkommunale samarbeid, blir ivaretatt. Dette innebærer økt innflytelse i samarbeidet og god dialog, og gi ryddige og forutsigbare samarbeidslinjer.



Træna, 21. september 2022

21. september 2022

Jan Helge Andersen
Ordfører Træna kommune

Susan Berg Kristiansen
Ordfører Værøy kommune

Elisabeth Mikalsen
Ordfører Røst kommune

Torild Fogelberg Hansen
Kommunedirektør Træna
kommune
Leder av styringsgruppen

Erling Sandnes
Rådmann Værøy kommune

Vigdis Bolås
Kommunedirektør Røst
kommune



TRÆNA KOMMUNE
Kommunedirektør
8770 TRÆNA