

# Kommunereformen i Øst-Finnmark

*Sluttrapport fra Vadsø kommune som vertskommune for prosjektet Kommunereformen i Øst-Finnmark*

## 1. Bakgrunn

Prosjektet kommunereformen i Øst-Finnmark kom til etter administrativt initiativ fra Sør-Varanger- og Vadsø kommune tidlig i 2015. Disse kommunene tillot seg å etablere et utkast til prosjektbeskrivelse for felles utredning, drøfting, innhenting av innbyggernes syn med mer for de 7 kommunene i Øst-Finnmark. Bakgrunnen var en opplevelse av at det ikke forelå noen planer- eller initiativ for videre prosesser knyttet til de utrednings- og drøftingspliktene kommunene var gitt i tilknytning til spørsmålet om kommunesammenslåinger. Tanken var at et slikt felles prosjekt også burde kunne innrettes slik at den hadde relevans for videre diskusjoner om samarbeid dersom kommunene ikke fant grunnlag for sammenslåinger. Prosjektbeskrivelsen ble umiddelbart lagt til grunn for søknad om skjønnsmidler i februar 2015 med forbehold om øvrige kommuners tilknytning. Prosjektbeskrivelse finnes vedlagt.

Alle 7 kommuner ble deretter invitert til å være med i prosjektet. Nesseby kommune ga innledningsvis tilbakemelding på at de hadde planlagt egen prosess og ikke ønsker å delta i et slikt felles utredningsprosjekt. Vardø kommune ga ingen tilbakemelding innledningsvis. Begge disse kommunene har på senere tidspunkt sluttet seg til prosjektet.

Med bakgrunn i at Fylkesmannen i Finnmark innvilget prosjektmidler som omsøkt ble det våren 2015 utarbeidet konkurransegrunnlag og gjennomført anbudsprosess for innhenting av nødvendig ekstern bistand. BDO ble senere på våren 2015 kontrahert til å forestå prosjekt- og prosessledelse i hht prosjektplan. Oppstartsmøte med kommuner og prosjektledelse fant sted i Vadsø i august 2015.

## 2. Prosjektfaser, gjennomføring

Prosjektet har vært planlagt og gjennomført i 3 ulike faser; 1) *Kartleggingsfase*, 2) *Sonderings- og drøftingsfase* samt 3) *Innbyggerundersøkelser*. Følgende fremdriftsplan har vært lagt til grunn:

Aktivitet	2015						2016					
	jul	aug	sep	okt	nov	des	jan	feb	mar	apr	mai	jun
Oppstartsmøte		▲										
<b>Kartleggingsfasen</b>												
Avklare analysetemaene		■										
Informasjonsinnhenting		■	■	■	■							
Kvalitetsikring				■	■							
Analyser				■	■							
Styringsgruppemøte					▲							
Rapportering					■	■						
Presentasjon						▲						
<b>Sonderings- og drøftingsfasen</b>												
Avklaring av alternativene							■	■				
Gjennomføring av møter							■	■				
Konkludering på alternativer									▲			
Utforming av intensjonsavtaler									■	■		
Behandling av intensjonsavtalene										▲		
<b>Innbyggerundersøkelsen</b>												
Planlegging av undersøkelsen										■	■	
Beslutning om spørsmålsstillingene										▲		
Innbyggerinformering og -motivering									■	■	■	
Gjennomføring av undersøkelsen											■	■
Oppsummering og analyse												■
Overlevering av prosjektet												■

Prosjektet hadde en egen styringsgruppe sammensatt av politiske representanter oppnevnt av de respektive kommunestyre (2-3 fra hver kommune), representanter fra aktuelle organisasjoner i kommunesektoren (Fagforbundet, Utdanningsforbundet) samt felles representant nominert av ungdomsrådene i de aktuelle kommunene. Rådmenn i de aktuelle kommunene utgjorde i tillegg et administrativt arbeidsutvalg som prosjektleder kunne involvere i prosessen.

*Kartleggingsfasen* foregikk frem til årsskiftet 2015-2016. Alle kartleggingsdata er samlet i en egen grunnlagsrapport som finnes vedlagt. Kartleggingsresultatene ble videre presentert for de respektive kommunestyre som et utgangspunkt for videre drøftinger og sonderinger.

*Sonderings- og drøftingsfasen* avklarte følgende sammenslåingsalternativer som skulle nærmere forfølges; Sør-Varanger kommune og Nesseby kommune, Berlevåg kommune og Båtsfjord kommune samt Vardø kommune og Vadsø kommune. Berlevåg kommune og Båtsfjord kommune konkluderte tidlig med at sammenslåing ikke var aktuelt men at de ønsket å videreføre diskusjoner om utvidet samarbeid. Sør-Varanger kommune og Nesseby kommune samt Vardø kommune og Vadsø kommune hadde egne drøftingsprosesser men

kom ikke fram til noe enighet som kunne danne grunnlag for videre arbeid med sammenslåinger.

*Innbyggerundersøkelser* ble gjennomført i alle kommunene basert på ett sett med felles spørsmål samt noen egen konstruerte spørsmål som kommunene hver for seg ønsket å få belyst. I tillegg var det noen enkeltkommuner som utover prosjektet gjennomførte folkemøter, folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Oppsummert er det ingen av undersøkelsene som viser at majoriteten i den enkelte kommune ønsker sammenslåing med andre kommuner selv om resultatene varierer fra kommune til kommune.

### 3. Økonomi

Prosjektets økonomi oppsummeres som følger:

<b>Art/kostnad</b>	<b>Forventet kostnad [Prosjektplan]</b>	<b>Påløpt kostnad [Prosjektregnskap]</b>
Prosjektleder/prosjektledelse	800 000,00	845 000,00
Prosjektstyring	200 000,00	67 342,49
Innbyggerundersøkelser	700 000,00	215 000,00
Andre prosjektkostnader	200 000,00	57 600,00
<b>Sum prosjekt</b>	<b>1 900 000,00</b>	<b>1 184 942,49</b>

Prosjektkostnaden er blitt vesentlig lavere enn forventet hovedsakelig som følge av at innbyggerundersøkelser ble gjennomført langt rimeligere enn opprinnelig forventet. Sannsynligvis skyldes dette at det ble vesentlig rimeligere å gjennomføre dette for 7 kommuner samlet enn hver enkelt kommune for seg selv. Det er også andre forventede prosjektkostnader som har endt opp lavere enn antatt. Når det gjelder prosjektstyringskostnader (reise- og oppholdsutgifter til styringsgruppemøter etc) er disse svært beskjedne. Det er god grunn til å tru at de enkelte kommuner i stor grad har dekket disse kostnadene selv og ikke belastet prosjektet med disse som forutsatt.

Andre prosjektkostnader er utgifter i fbm utforming og gjennomføring av anbudskonkurranse.

Finansieringen har vært som følger:

Finansieringsplan	Forventet	Faktisk
Tilskudd departement	700 000,00	700 000,00
Tilskudd Fylkesmannen i Finnmark	885 000,00	885 000,00
Egenandeler kommuner	315 000,00	-400 057,51
	<b>1 900 000,00</b>	<b>1 184 942,49</b>

Ekstern finansiering er oppnådd som forutsatt. Med bakgrunn i lavere kostnader enn forventet (se overfor) er det ikke nødvendig å innkalle kommunal egenkapital. Prosjektet har pr dato en positiv saldo på kr 400.057,51 som foreslås fordelt på deltakende kommuner (1/7 hver) for dekning av de kostnader som kommunene har hatt men ikke påført prosjektet (som f eks reiser, opphold til møter og samlinger).

#### 4. Erfaringer

Deltakende kommuner v/rådmann er bedt om å avgi erfaringer på vegne av sin kommune. Her er det også bedt om en vurdering av veien videre mht videre drøftinger, samarbeid og lignende.

##### Sør-Varanger kommune v/Nina Bordi Øvergaard

*Sør-Varanger kommune har ført samtaler og «nabopratt» med Nesseby kommune angående kommunesammenslåing. Kommunene sto langt fra hverandre og det ble utarbeidet to forslag til intensjonsavtaler i prosessen. I hovedsak strandet sammenslåingsprosjektet som følge av de samiske spørsmål omkring samisk forvaltning område, men også andre faktorer var medvirkende årsak til at det ikke kom til konkret forslag om kommunesammenslåing. Sør-Varanger kommune grenser kun til en annen norsk kommune og det er Nesseby kommune. Det er derfor naturlig å ha disse samtalene med om kommunesammenslåing med denne kommunen.*

*Kommunen har foreløpige ikke planer om videre samarbeid eller utredninger omkring kommune sammenslåing. I første omgang avventer vi utredning fra fylkesmannen i Finnmark og deres innstilling til kommunaldepartementet i sakens anledning.*

#### Vadsø kommune v/Jens R Betsi

Vadsø kommune var sentral i fht det å ta ansvar for en felles utredning og tilnærming blant kommunene i Øst-Finnmark. Kommunene i Øst-Finnmark og Varanger oppleves å ha kollektive utfordringer på en del områder hvor dette med sammenslåing og samarbeid vil kunne være svært formålstjenlig. Vadsø kommune har hatt en nærmere drøftingsprosess med Vardø kommune men hvor Vardø kommune ikke ønsket å videreføre denne. Det ville vært naturlig med også en nærmere dialog med Nesseby kommune men utfordringer knyttet til bl annet samisk språkforvaltning ble oppfattet til å utelukke dette.

Kommunestyret i Vadsø vedtok ingen sammenslåing med Vardø kommune oppfatningsvis som følge av at gevinsten ved en slik sammenslåing ikke ble oppfattet å være stort nok.

Det har vært- og er store utfordringer knyttet til det å få til- og ikke minst opprettholde virkningsfulle kommunale samarbeid. Det representerer ikke et godt grunnlag for å diskutere noe som antakeligvis er ennå vanskeligere å få til; kommunesammenslåinger. Det ble også min erfaring. Gitt at Øst-Finnmark har noen avgjørende utfordringer og muligheter i et 20-30 års perspektiv fremover (f eks demografi, samfunnsutvikling) er dette høyst beklagelig. Videre drøftinger om hensiktsmessige sammenslåinger og/eller samarbeider bør derfor prioriteres høyt på de kommunale agenda i årene fremover.

#### Berlevåg kommune v/Per Ø Sundell

Berlevåg kommune har gjennom en ryddig og god prosess som har strukket seg over de siste 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> år, foretatt en grundig evaluering av om Berlevåg kommune kan/bør bestå som egen kommune etter 1.januar 2020 eller om kommunen bør bli en del av en større kommune gjennom kommunesammenslåing. Den politisk oppnevnte lokale arbeidsgruppen har styrt prosjektet i henhold til det mandatet denne er gitt av kommunestyret samt av de statlige føringene. I februar 2015 vedtok kommunestyret deltakelse i et utredningsprosjekt for felles oppfølging av kommunereformen for kommunene i Øst-Finnmark. Gjennom deltakelse i prosjektet har kommunen fått et godt grunnlag for egen vurdering av om det er behov/ønskelig med endret kommunestruktur.

*Gjennom drøftinger og dialog – intern politisk i Berlevåg, ut mot ansatte/tillitsvalgte, ungdomsråd, eldreråd og den enkelte innbygger gjennom folkemøte og innbyggerundersøkelse synes det klart at det er åpenbar skepsis til kommunesammenslåing. Dette er likevel noe nyansert – det er flere som argumenterer godt for sammenslåing, men det er liten tvil om hva som er den dominerende holdningen; "Berlevåg kommune er best tjent med å stå alene også i tiden som kommer".*

*Gjennom god dialog med andre kommuner i regionen – og da særdeleshet Båtsfjord, har det ikke kommet frem noe som skulle tilsi verken behov eller ønske om sammenslåing av kommunene. Derimot er det gjennomgående ønske om økt samarbeid over kommunegrensene framfor kommunesammenslåing. I prosessen er det drøftet alternativer dersom sammenslåing blir påtvunget fra staten til tross for lokal motstand. Fra Berlevåg sin side er det uttrykt at eneste reelle alternativ for oppfylling av kravet om størrelse og robusthet, er en storkommune i Øst-Finnmark. Alle andre konstellasjoner som er drøftet, f. eks Berlevåg/Båtsfjord eller Berlevåg/Båtsfjord/Tana, vil uansett ikke bli "stort og robust" nok ut fra uttrykt ønske om effekt av kommunereformen.*

*Berlevåg kommunestyre behandlet i møte 16/6-16 under sak 24/16 kommunereformen – kommunesammenslåing eller fortsette som egen kommune og fattet følgende enstemmige vedtak:*

- 1. Berlevåg kommune ønsker primært å bestå som egen kommune.*
- 2. Berlevåg kommune ønsker å forsterke det interkommunale samarbeidet. Rådmannen bes følgelig å drøfte dette videre med de kommuner det er naturlig å søke samarbeid med. Resultatet av drøftingene legges frem for kommunestyret for endelig godkjenning.*
- 3. Ved eventuell påtvunget sammenslåing foretrekkes en storkommune i Øst-Finnmark.*

#### Nesseby kommune v/Marit H Pedersen/Tom I Haukland (utdrag)

*I arbeidet i prosjektgruppen, i formannskap og kommunestyre er tre alternativer vurdert:*

- Nesseby forblir egen kommune, såkalt 0-alternativ*
- Nesseby slår seg sammen med Sør-Varanger*
- Nesseby slår seg sammen med Tana*
- Nesseby inngår i en ny Stor-Varanger med Vardø, Vadsø, Tana, Berlevåg, Båtsfjord og Sør-Varanger*

*Nesseby har ikke valgt å gå videre i samtaler med Vadsø siden Vadsø kommune tidlig i 2016 gjorde et vedtak der Tana og Nesseby kommuner utelukkes fra en Stor-Varanger på grunn av at kommunene tilhører forvaltningsområdet for samisk og at det ble ansett for å være for krevende.*

*Det er bred enighet i prosjektgruppen og i formannskapet om at Nesseby bør være egen kommune i framtiden. Jmf saksframleggets vurderinger for øvrig.*

*Det politiske miljøet ledet av ordfører slo fast at det var ønskelig å ha nabosamtaler med sikte på intensjonsavtale med Sør-Varanger i tilfelle vi gjennom nasjonale føringer/tvang kunne komme til å måtte gjennomføre en kommunesammenslåing. I prosessen ledet av konsultentselskapet BDO er det gjennomført to nabosamtaler og kommunene har selv hatt to møter med konkrete forhandlinger om intensjonsavtaler. Det har vært konstruktive møter med gode drøftinger. I det siste møtet 27.mai kunne en likevel ikke bli enige om sentrale punkter i en mulig avtale.*

*Nesseby og Tana har hatt og har samarbeid på flere tjenesteområder mellom kommunene. Nesseby kommune har felles kommunehelsetjeneste med Tana kommune. Kommuneoverlege og legene er tilsatt i Tana kommune som vertskommune, men de betjener begge kommunene. Ved Nesseby legestasjon er det en fast legestilling og en turnusstilling. Legevakt utenom ordinær arbeidstid ligger i Tana bru. Tana og Nesseby har en felles jordmortjeneste.*

*Nesseby kommune har IKT samarbeid med Tana kommune. Vi deler på utgifter og samarbeider om drift.*

*Nesseby kommune etablerer i 2016 en felles barnevernstjeneste med Tana kommune der Nesseby er vertskommune og Tana er samarbeidende kommune. Felles ledelse er tilsatt i Nesseby fra 1.6 og felles barneverntjeneste iverksettes fra 1.9.16.*

*Innenfor tekniske tjenester kjøper Nesseby landbruksforvaltning, kart- og oppmålingstjenester som matrikkelføring og kartdata.*

*Den generelle politiske holdningen er negativ i forhold til en sammenslåing med Tana. Etter det rådmannen kjenner til har det sitt utspring i at en er redd for at tjenester i Nesseby vil forsvinne og dermed sentraliseres til Tana og at man ser trekk av at dette har skjedd innad i Tana kommune.*

*Nesseby kommune har med vedtaket 22. juni 2016 konkludert med at kommunen skal være selvstendig. Nesseby kommune vil også i fortsettelsen samarbeide med nabokommuner om ulike kommunale tjenester. Nesseby kommune vil alltid være åpen for å dialog med nabokommuner om å løse oppgaver i fellesskap.*

#### Båtsfjord kommune v/Trond Henriksen

Båtsfjord kommune er blitt mere bevisst på de utfordringer vi står ovenfor, prosjektet gjort Båtsfjord kommune mere bevisst i veivalg framover. Man har til en hvis grad vært klar over utfordringene, men har ikke satt disse på dagsorden. For Båtsfjord kommune har prosjektet vært positivt, det har også gitt oss en ny retning med tanke på utvikling av driften. Vi holder på å omorganisere innen for helse, da har vi ett spesielt fokus på at vi har nokk saksbehandlings kapasitet innen for åpen omsorg(Hjemmehjelpstjeneste, sykehjem etc.) . Dette vil vi trenge hvis vi skal ha på plass de gode løsningene når antall eldre begynner å øke. Bolyst er ett annet område som er løftet fram, hvis vi skal klare å konkurrere om arbeidskraft må vi være en attraktiv kommune å bo i. Slik sett kan man jo si at prosjektet har bevisstgjort kommunen, på tross av at giftelysten har vært minimal. Vi er i så fall kommet til den erkjennelse at vi må samarbeide mere på tvers av kommunegrensene, vi må også bli flinkere til å besøke våre naboer( etablere kontakt på driftsnivå for utveksling av informasjon og tjenester.) Båtsfjord kommune har i alle år hatt ett godt samarbeid med Berlevåg, dette samarbeidet vil vi utvikle, samtidig har vi også kommet til den erkjennelse at vi må få til å trekke flere kommuner inn i samarbeidet.

Båtsfjord kommunestyret vedtok å fortsette som egen kommune, men da med sterke signaler til administrasjon.

#### Tana kommune v/Jørn Aslaksen

Kommunestyret behandlet sak om fremtidig kommunestruktur den 25. februar 2016, og fattet følgende vedtak:

Tana kommune avslutter arbeidet med kommunesammenslåing og går videre med å utvikle flere samarbeid med aktuelle nabokommuner. Arbeidsgruppa involveres i dette arbeidet.

Hvis det skulle komme seriøse henvendelser fra evt. nabokommuner om sammenslåing så vil arbeidsgruppa kunne vurdere det og lage en innstilling til FSK/KST."



Oppgavemeldingen utløste ingen spesielle utfordringer for kommunene. Heller ikke endringene i inntektssystemet virket å ha noen betydning for regjeringens ønske om at kommunene selv skulle slå seg sammen. Det var vel snarere en bekreftelse for kommunestyret om at det er riktig å videreføre Tana som egen kommune. Også Sametingets manglende avklaringer underbygget denne beslutningen.

## 5. Oppsummert

Prosjektet Kommunereformen i Øst-Finnmark må sies å ha vært en suksess i den forstand at samtlige kommuner har utredet og drøftet sammenslåinger slik sentrale myndigheter har forutsatt. Dette har også skjedd innenfor de rammer (tid og ressurser) som var avsatt og forutsatt.

Med bakgrunn i de ovennevnte vurderinger som er gjort i de enkelte kommuner kan det også synes som om prosessen i seg selv har hatt noe for seg. Flere kommuner har lagt ned betydelig arbeide i dette og åpenbart fått et utvidet utbytte av prosessen selv om det konkret ikke førte til sammenslåinger. Gode og grundige tilnærminger som senere følges opp med innbyggerundersøkelser og/eller folkeavstemminger er verdifulle i seg selv.

Det foreligger også en grunnlagsrapport som gir hver kommune et godt utgangspunkt for videre vurderinger. Det er fortsatt slik at demografisk utvikling i denne regionen representerer store utfordringer i fht fremtidig kommunal tjenesteproduksjon. Regionens samfunnsmessige utviklingsmuligheter er en annen dimensjon. Det kan hevdes at disse- og andre dimensjoner i mindre grad ble viet oppmerksomhet i prosjektet.

Kommunesammenslåinger har i stor grad politisk vært knyttet til oppfatninger om egenverdi i form av lokalt demokrati og lokale verdier som gjerne effektivt ekskluderer slike dimensjoner.

Det må imidlertid anføres at prosessen ble gitt dårlige vilkår for å fange muligheten for slike refleksjoner. Med en sammenheng hvor oppgavemeldinger, kommuneproposisjon, nytt inntektssystem etc foreligger så nært opp til endelig frist for kommunestyrets vedtak vil muligheten til viktig refleksjon rundt avgjørende rammebetingelser forvitre. Det gir klare perspektiver på at kommunene i prosjektet bør føre en videre dialog om mulighetene

for om ikke sammenslåinger så i alle fall mulighetene for nødvendige og effektive samarbeidsløsninger.