



RAPPORT

KONSEKVENsutREDNING VED UTSKILLELSE AV HARAM FRA ÅLESUND KOMMUNE

4. FEBRUAR 2022

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHOOLD

1	SAMMENDRAG OG SAMLET VURDERING	3
2	INNLEDNING	4
2.1	BAKGRUNN OG MANDAT	4
2.2	METODE, AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD	5
3	ØKONOMISKE KONSEKVENSER	6
3.1	ØKONOMISK STATUS OG GJELDENDE DRIFTSRAMMER I ÅLESUND KOMMUNE 2022 TIL 2025	6
3.2	KONSEKVENSER FOR KOMMUNENES GENERELLE DRIFTSINNTEKTER.....	7
3.3	ØKONOMISK HANDLINGSROM: NETTO DRIFTSRAMMER VED UTSKILLELSE	9
3.4	TRANSAKSJONSKOSTNADER VED OPPSPLITTING AV KOMMUNEN	13
3.5	METODE FOR FORDELING AV BALANSEVERDIER VED UTSKILLING AV HARAM	14
3.6	SAMLET VURDERING FOR ØKONOMI	16
4	TJENESTER OG MYNDIGHETSUTØVELSE	17
4.1	KONSEKVENSER FOR TJENESTESTRUKTUR.....	17
4.2	KONSEKVENSER FOR KAPASITET OG KOMPETANSE	20
4.3	KONSEKVENSER FOR STABS- OG STØTTETJENESTER	24
4.4	SAMARBEID OM TJENESTEPRODUKSJON	25
4.5	SAMLET VURDERING FOR TJENESTER OG MYNDIGHETSUTØVELSE	26
5	SAMFUNNSUTVIKLING OG LOKALDEMOKRATI.....	29
5.1	HVORDAN LOKALDEMOKRATIET PÅVIRKES.....	29
5.2	KONSEKVENSER FOR POLITISK ORGANISERING.....	29
5.3	KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET	30
5.4	KONSEKVENSER PÅ PLANOMRÅDET OG FOR REGIONBYGGING	30
5.5	DEMOGRAFISKE EFFEKTER AV UTSKILLELSE.....	31
5.6	SAMLET VURDERING FOR SAMFUNNSUTVIKLING OG LOKALDEMOKRATI	32
6	KOMMUNEN SOM ARBEIDSGIVER	32
6.1	PROSESSER KOMMUNEN MÅ IVARETA I FORBINDELSE MED EVENTUELL UTSKILLELSE	32
7	ORGANISERING OG FREMDRIFTSPLAN FOR EVENTUELL UTSKILLELSE.....	34
7.1	MODELL FOR ORGANISERING	35
7.2	SKISSE TIL FREMDRIFTSPLAN	36

1 SAMMENDRAG OG SAMLET VURDERING

De tidligere kommunene Ålesund, Skodje, Ørskog, Haram og Sandøy ble 1. januar 2020 sammenslått til Ålesund kommune. Kommunestyret i Ålesund behandlet i november 2021 et innbyggerforslag om å tilbakeføre Haram som selvstendig kommune. Kommunestyret vedtok å gjennomføre en konsekvensutredning, som BDO AS (BDO) etter en offentlig anbudskonkurranse ble engasjert til å utføre. Utredningen belyser hvilke konsekvenser en utskillelse av Haram kommune fra Ålesund kommune vil ha for innbyggere og ansatte i begge kommuner. Utredningen har særlig oppmerksomhet på økonomi, tjenester og myndighetsutøvelse, samt samfunnsutvikling og lokaldemokrati.

Basert på økonomiske analyser, intervjuer med ledere i kommunen, tillitsvalgte, folkevalgte og næringslivsrepresentanter, samt dokumentstudier, er det vår samlede vurdering at det er betydelig risiko knyttet til utskillelse av Haram fra dagens Ålesund kommune. Dette begrunner vi særlig med fire forhold:

For det første er det ingen presedens fra lignende utskillelsesprosesser, og det ser ikke ut til at andre kommuner i samme situasjon vil kunne bli en sparringspartner. Oppdeling av kommuner er svært sjelden og skjedde sist i 1977. Det betyr at erfaringsgrunnlaget er meget begrenset. Videre er det risiko for at ansatte kan benytte seg av reservasjonsrett. Det betyr at arbeidstakere kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. For Haram vil en potensiell konsekvens være at kommunen står uten nødvendig kompetanse og kapasitet til å ivareta oppgaver og myndighet som en generalistkommune. Bruk av reservasjonsrett kan også medføre at Ålesund kommune får overtallighet, noe som vil utfordre de allerede pressede rammene i økonomiplanen.

For det andre vil det være høye kostnader ved gjennomføring av en utskillelse og det er betydelig risiko rundt fremtidig driftsnivå. Kostnadene forbundet med å skille ut Haram vil være betydelige og er i denne utredningen estimert til et intervall mellom 60 og 70 millioner kroner. Selv om staten dekker kostnadene for gjennomføringen av utskillelse, vil det likevel være svært ressurskrevende for kommunen. En rekke sentrale ledere og medarbeidere vil få betydelig arbeidsbelastning og bruke mye tid på en ny prosess og tilrettelegging for en eventuell ny kommune. Denne ressursbruken er ikke mulig å tallfeste. Dette er tids- og ressursbruk som alternativt kunne vært brukt til tjenesteutvikling, bedret styring og ledelse. Vedtatt økonomiplan viser en betydelig reduksjon i det samlede driftsnivået. Våre beregninger viser at en ny Haram kommunes netto driftsrammer vil være betydelig lavere enn de var i den tidligere kommunen.

For det tredje er det uklart i hvilken grad alle tjenester kan videreføres som i dag med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Dagens kapasitet og kompetanse på tvers av kommunalområder og tjenester fremstilles generelt som god, men med sårbarhet i en rekke funksjoner. For enkelte tjenester og fagområder er dagens kapasitet etter vår vurdering på et kritisk nivå og dermed veldig sårbar. Legetjenesten er et eksempel på dette. Dersom de mindre robuste fagmiljøene splittes opp og fordeles på to kommuner vil det bli enda mer sårbart, for eksempelvis ved «turn over» og fravær. Dette kan få konsekvenser for begge kommuners evne til god myndighetsutøvelse, god forvaltning og effektiv tjenesteproduksjon.

For det fjerde er det endringstrøtthet i kommuneorganisasjonen og variabel motivasjon for fortsatt omstilling. Med de gjennomførte reduksjonene i kommunens sentrale staber er kapasiteten for å legge til rette for god styring parallelt med en utskillelsesprosess etter vårt syn betydelig redusert. Dette, i kombinasjon med omstillings- og endringstrøtthet, kan gjøre organisasjonen ekstra utsatt og medfører ytterligere økt risiko i arbeidet frem mot en eventuell utskillelse. Dette kan etter vårt syn utfordre gjennomføringsevnen for de planlagte effektiviseringsgevinstene som ligger til grunn for vedtatt økonomiplan.

Avslutningsvis vil en utskillelse kunne ha en positiv effekt på lokaldemokratiet i Haram, ved at innbyggerne kommer tettere på både folkevalgte og politiske problemstillinger. Dette må imidlertid veies opp mot potensielle ulemper som habilitetsutfordringer og tette koblinger mellom beslutningstakere i lokalsamfunnet. Næringslivet er først og fremst opptatt av gode rammebetingelser, uavhengig av kommunegrenser. Ved en eventuell utskillelse vil begge kommunene måtte jobbe sammen for å sikre gode og forutsigbare rammebetingelser.

2 INNLEDNING

2.1 BAKGRUNN OG MANDAT

Fra 1. januar 2020 slo de tidligere kommunene Ålesund, Skodje, Ørskog, Haram og Sandøy seg sammen til å bli Ålesund kommune.

Kommunestyret i Ålesund behandlet 25. november 2021 et innbyggerforslag om å tilbakeføre Haram som en selvstendig kommune. Kommunestyret fattet et vedtak i syv punkter i saken, der punkt 2 ber kommunedirektøren om å utrede konsekvenser ved utskillelse av Haram fra Ålesund:

Kommunestyret ber kommunedirektøren om snarest mulig å skaffe et kunnskapsgrunnlag gjennom en ekstern utgreiing som skal

a) klargjøre hvilke konsekvenser delingen vil få for den utskilte kommunen og gjenværende kommune knytt til samfunnsutvikling, tjenester til innbyggerne, økonomi, utøving av myndighet, lokaldemokrati og kommunen som arbeidsgiver, samt

b) klargjøre hva prosessen fram til oppløsning vil innebære i forhold til kostnader, prosjektbygging og organisering.

c) ha som del av kunnskapsgrunnlaget utredninger som ble gjort i forbindelse med sammenslåingsprosessene i de fem kommunene. Disse skal formidles til den som skal innhente kunnskapsgrunnlaget. Kommunestyret gir formannskapet myndighet til å godkjenne kriteriene for kunnskapsgrunnlaget. Om nødvendig i et ekstra formannskapsmøte i begynnelsen av desember. I tillegg til kunnskapsgrunnlaget skal det også gjennomføres en opinionsundersøking for hele kommunen. Det eksterne kunnskapsgrunnlaget skal senest bli levert første uke i februar 2022.

På bakgrunn av kommunestyrets vedtak ble BDO, gjennom en offentlig anbudskonkurranse, engasjert for å konsekvensutrede utskillelse av Haram fra Ålesund. BDO er bedt om å utrede konsekvenser innenfor tre områder:

- Økonomi
- Tjenester og myndighetsutøvelse
- Samfunnsutvikling og lokaldemokrati

I tillegg har BDO blitt bedt om å beskrive kommunens ansvar som arbeidsgiver i forbindelse med en mulig utskillelse, samt å beskrive mulig organisering av og fremdriftsplan for en utskillelse.

Det er i samråd med kommunen definert delproblemstillinger innenfor de tre hovedområdene, slik det fremgår av kulepunktene under.

Økonomi

- Hvordan vil inntektssystemet påvirkes for de nye kommunene?
- Hvilke transaksjonskostnader vil en utskillelse kunne utløse?
- Hvordan skal balanseverdier deles mellom ny og gjenværende kommune?
- Hvordan skal kommunene lage nye åpningsbalanser?
- Hvordan vil nye kommuner bli påvirket av nytt økonomisk handlingsrom?

Tjenester og myndighetsutøvelse

- Hvordan vil tjenestestrukturen påvirkes i ny og gjenværende kommune?
- Hvordan påvirkes kapasitet og kompetanse i ny og gjenværende kommune?
- Hvordan vil behovet for stab- og støttetjenester påvirkes?
- Hvordan påvirkes forholdet til IKSer og oppstår eventuelt nye behov?

Samfunnsutvikling og lokaldemokrati

- Hvordan påvirkes eksisterende planer og planprosesser, herunder regionalt samarbeid?
- Hvordan vil næringslivet påvirkes av en eventuell utskillelse?
- Hvilke demografiske effekter vil utskillelse gi for ny og gjenværende kommune?

- Hvilke konsekvenser får utskillelse for politisk organisering?
- Hvordan vil lokaldemokratiet påvirkes ved utskillelse?

2.2 METODE, AVGRENINGER OG FORBEHOLD

Konsekvensutredningen bygger særlig på tre hovedkilder:

- Økonomiske analyser med særlig oppmerksomhet på fordeling av frie inntekter, netto finansutgifter, budsjetterte avsetninger og planlagte netto driftsutgifter 2022-2025 for tjenesteområdene. Netto driftsutgifter til tjenesteområdene tar utgangspunkt dagens driftsnivå og er fordelt etter andelen netto driftsrammer i 2019.
- Intervjuer med ledere i kommunen, tillitsvalgte, folkevalgte og næringslivsrepresentanter
- Dokumentgjennomgang av styrende dokumenter, tidligere utredninger, økonomirapporter og lignende

Økonomiske analyser

Alle beregninger knyttet til økonomiske konsekvenser tar utgangspunkt i Ålesund kommunes vedtatte budsjett og økonomiplan for 2022-2025.

- De økonomiske oversiktene er satt opp og delt inn slik kommunes budsjett og økonomiplan er fremstilt.¹
- Rammetilskudd og skatteinntekter er fordelt etter inntektssystemets ulike kriterier². Telemarksforskning har beregnet et anslag for sum frie inntekter for Haram og Ålesund uten Haram. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at utskillelsen skjer med virkning fra 2022.
- Det er forutsatt at eiendomsskatt videreført dagens eiendomsskattenivå i både Ålesund og i Haram.
- Andre statlige overføringer (vertskommunetilskudd, integreringstilskudd, rentekompensasjon og andre tilskudd (f.eks. ekstra skjønn og Havbruksfondet), er fordelt til kommunene etter faktisk tildeling.
- Renteinntekter er fordelt etter kommunenes prosentvise andel av omløpsmidler ved etableringen av Ålesund kommune.
- Utbytter er fordelt til den kommunen som eide selskapet i 2019.
- Forventet gevinst på finansielle omløpsmidler er fordelt 70,5 % til Haram kommune, fordi dette er avkastningen på Haram opprinnelige finansportefølje.
- Rente- og avdragsutgifter fordeles etter andelen langsiktig gjeld kommunene hadde ved inngangen til 2020.
- Forutsetningene om vedtatte netto avsetninger er fordelt slik avsetningene var i 2019.
- Netto driftsutgifter til tjenesteområdene 2022-2025 er fordelt etter andelen netto driftsrammer Haram hadde i 2019.
- Transaksjonskostnader er beregnet med utgangspunkt i kommunens kostnader ved sammenslåing i perioden fra 2017 til 2020.
- Balanseverdier fordeles etter kontinuitetsprinsippet slik GKRS anbefaler ved sammenslåing av kommuner.

Vi har ikke gjennomgått kommunens forutsetninger som ligger til grunn for vedtatt budsjett og økonomiplan, utover rene rimelighetshensyn. For mer detaljert informasjon om metode se kapittel 3.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med over 50 personer. Dette er i hovedsak kommuneansatte med lederansvar innenfor tjenesteyting, men også tillitsvalgte og hovedverneombud, folkevalgte og

¹ https://pub.framsikt.net/2022/alesund2020/bm-2022-budsjett_2022%2C-%C3%B8konomiplan_og_handlingsplan/#/generic/summary/budsum

² Vedlegg til rapport. Anslag sum frie inntekter for Haram og Rest-Ålesund 2022, Telemarksforskning januar 2022.

representanter for næringslivet. BDO har videre hatt arbeidsmøter med kommunedirektør, assisterende kommunedirektør og stabssjef økonomi og virksomhetsstyring.

Det er gjennomført intervju med representanter fra følgende kommunalområder, staber og foretak:

- Miljø, by og stedsutvikling
- Kultur og medborgerskap
- Helse og omsorg
- Velferd og sysselsetting
- Barn, familie og integrering
- Opplæring
- Stabsområde strategi, samfunn og næringsutvikling
- Stabsområde personal og organisasjonsutvikling
- Stabsområde teknologi og innovasjon
- Ålesund kommunale eidegom KF

Representanter fra Delta, Fagforbundet, Utdanningsforbundet, Sykepleierforbundet, Akademikerne og NITO, samt hovedverneombud, er intervjuet. Videre er ordfører og varaordfører, samt gruppelederne for Kristelig Folkeparti og Høyre intervjuet. Vi har også intervjuet representanter fra Haram Nærings- og innovasjonsforum og Ålesund Næringsforening.

Dokumentstudier

Vi har fått oversendt en rekke dokumenter i forbindelse med konsekvensutredningen. Dette har blant annet inkludert:

- Tidligere utredninger fra kommunesammenslåingen
- Styrende dokumenter
- Års- og tertialrapporter, herunder økonomirapporter
- Organisasjonskart og oversikt over fagsystemer
- Befolkningsframskrivninger

Befolkningsframskrivingene bygger på SSBs MMMM-alternativ (middelalternativet) fra 2020, inndelt per plansone. Faktisk befolkningsutvikling har ligget noe under middelalternativet. Elever fra Fjørtoft er registrert på Harøy skolekrets, og befolkningsgrunnlaget for en eventuell Haram kommune er derfor noe lavere i denne gruppen.

2.2.2 Forbehold og avgrensninger

Oppdraget er gjennomført innenfor en kort tidsramme. Dette har lagt begrensninger på detaljnivået i og omfanget av våre undersøkelser. BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre faktabeskrivelser og vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over våre overordnede rimelighetsvurderinger og kommunens tilbakemelding på utkast til rapport.

Vi har basert våre økonomiske beregninger på kommunestyrets vedtatte budsjett- og økonomiplan.

Vi har ikke vurdert i hvilken grad tildeling av tjenester vil bli berørt, eksempelvis hvorvidt det må tildeles tjenester på nytt eller om vedtak kan videreføres.

3 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

3.1 ØKONOMISK STATUS OG GJELDENDE DRIFTSRAMMER I ÅLESUND KOMMUNE 2022 TIL 2025

Kommunestyret i Ålesund har vedtatt et omfattende program for effektivisering av kommunen. Ved inngangen til 2021 får vi opplyst at kommunen hadde et akkumulert merforbruk på om lag

141 millioner kroner. Dette merforbruket må dekkes inn i gjeldende økonomiplan og vi forutsetter at de budsjetterte avsetningene dekker dette merforbruket

I vedtatt budsjett og økonomiplan skal kommunens «Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene» samlet sett reduseres med 209 millioner kroner fra 2021 til 2022. Reduksjonene skal videreføres og ytterligere trappes opp i perioden 2023-2025. De reduserte driftsrammene er fordelt på alle sektorer og tjenesteområder. Kostnadsreduksjonene må gjennomføres for å unngå ROBEK³ og for å nå målsetningene om en mer robust kommuneøkonomi.

Kommunen har vurdert risikoen for gjennomføring tiltakene i økonomiplanen som «høg eller svært høg» og økonomiplanen slår fast at kommunens samlede økonomiske situasjon er svært krevende. Av økonomiplanen fremgår at det er «spesielt utfordrende å arbeide for å realisere langsiktige mål samstundes som vi må redusere kostnadsnivået betydeleg». I tabellen under har vi synliggjort Ålesund kommunes korrigerede driftsrammer fra 2021 til 2025.

	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Økonomiplan 2023	Økonomiplan 2024	Økonomiplan 2025
Sum generelle driftsinntekter	4 222 536	4 255 350	4 255 350	4 255 350	4 255 350
Netto finansutgifter	59 443	161 476	141 675	143 648	143 648
Totale avsetninger	8 678	145 269	194 035	217 574	217 574
Korrigerede driftsrammer	4 171 771	3 948 605	3 918 642	3 893 129	3 893 129

Tabell 1: Sum generelle driftsinntekter, netto finansutgifter, totale avsetninger og korrigerede driftsrammer 2021 til 2025. Kilde: Ålesund kommune.

Som tabellen viser forventer kommunen årlige generelle driftsinntekter på 4,25 milliarder kroner i 2022. Fratrullet netto finansutgifter og korrigeringer knyttet til avskrivninger blir de forventede driftsrammene om lag 3,95 milliarder kroner i 2022, synkende til om lag 3,89 milliarder kroner i 2025. Dette gir de samlede netto driftsrammene for kommunens tjenesteområder i samme periode, og ligger til grunn for våre beregninger i denne rapporten.

3.2 KONSEKVENSER FOR KOMMUNENES GENERELLE DRIFTSINNTEKTER

3.2.1 Metode som grunnlag for beregning av netto driftsrammer til de nye kommunene

Inntektssystemet skal bidra til å utjevne forskjeller mellom kommunene og legge til rette for at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Inntektssystemet er dokumentert i Grønt hefte⁴. Ved fordeling av rammetilskuddet tas det hensyn til kommunenes strukturelle kostnadsforskjeller (utgiftsutjevningen) og forskjeller i kommunenes skatteinntekter (skatteutjamning). Inntektssystemet inneholder i tillegg flere tilskudd knyttet til ulike regionalpolitiske mål, eksempelvis distriktstilskudd for Sør-Norge, regionsentertilskudd og veksttilskudd.

For å vise hvilke økonomiske effekter en utskillelse av Haram kommune kan gi har BDO, i tett dialog med kommunens administrasjon, tatt utgangspunkt i Ålesund kommunes vedtatte årsbudsjett og økonomiplan for 2022-2025, samt Grønt hefte for 2022. Selv om en eventuell utskillelse av Haram vil skje i/fra 2024, mener vi det gir et bedre bilde og mer sikre anslag for kommunens inntekter og driftsnivå å gjøre beregningene med utgangspunkt i gjeldende

³ Register om betinget godkjenning og kontroll.

⁴ Beregningsteknisk dokumentasjon viser fordeling av rammetilskudd for den enkelte kommune og fylkeskommune og legges frem som vedlegg til statsbudsjettet (Prop. 1 S) hvert år.

økonomiplanperiode (2022 til 2025), enn å lage vurderinger som starter i 2024. Grunnen til dette er at det er knyttet vesentlig mer usikkerhet til estimater lengre frem i tid.

Generelle driftsinntekter i nye kommuner fra 2022

Rammetilskudd og skatteinntekter er fordelt etter inntektssystemets ulike kriterier. Telemarksforsking har beregnet et anslag for sum frie inntekter for Haram og Ålesund uten Haram. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at utskillelsen skjer med virkning fra 2022. Vi har basert oss på budsjettet for Ålesund kommune for 2022.

Budsjett 2022	Ålesund	Haram	Ålesund, uten Haram	Andel Haram*
Rammetilskudd	1 733 888	262 524	1 469 358	0,15
Skatt på inntekt og formue	2 282 875	308 530	1 975 727	0,14
Skatt på eiendom	135 000	8 058	126 942	0,06
Andre statlige overføringer	103 587	13 832	89 755	0,13
Sum frie inntekter	4 255 350	592 944	3 661 232	0,14

Tabell 2: Fordeling av kommunens generelle driftsinntekter for dagens Ålesund kommune. Tabellen viser også fordelingen av de frie inntektene mellom de to nye kommunene i 2022, og Haram kommunes andel. Kilde: Ålesund kommune. Beregninger: Telemarksforsking.

Tabellen over viser Ålesund kommunes frie inntekter fordelt på henholdsvis Haram og nye Ålesund i 2022. Beregningene er basert på grunnlagsdata fra SSB. SSB har levert grunnlagsdata for innbyggertall fordelt på aldersgrupper og andre utvalgte kriterier til bruk i inntektssystemet for 2022 for gamle Haram kommune. I de øvrige kriteriene som inngår i utgiftsutjevningen, er det tatt utgangspunkt i data for gamle Haram kommune fra inntektssystemet for 2019. Det er her lagt til grunn at kriteriene utvikler seg i samme takt som for befolkningen i Haram samlet sett. Dokumentasjon på beregninger og fordeling av kommunenes frie inntekter er vedlagt denne rapporten.

Når det gjelder anslag for skatt og inntektsutjevning, har vi lagt til grunn videreføring av skatteandelen for Haram kommune i 2019. I simuleringsarbeidet for rammetilskudd og skatt på inntekt og formue har vi basert oss på prognosemodellen fra KS. Sum frie inntekter for Haram uten Ålesund blir ikke eksakt det samme som for dagens Ålesund. Dette skyldes effekter av ikke-sammenslåingsnøytrale kriterier i utgiftsutjevningen, samt skatteutjevningen for kommunene. Avviket er lagt på Ålesund uten Haram, men har meget begrenset effekt for inntektene.

Vi har innhentet opplysninger om inntekter knyttet til eiendomsskatt for 2021, innenfor et geografisk område som tilsvarer gamle Haram kommune. I 2021 ble det skrevet ut eiendomsskatt for bolig og fritid med promillesats 1, og for alle andre objekt var promillesatsen 2. For 2022 blir promillesatsen 2 for bolig og fritid samt også for næring. Haram kommune hadde i 2019 ikke eiendomsskatt, men dagens eiendomsskattenivå er videreført i den utskilte kommunen.

Andre statlige overføringer inneholder primært vertskommunetilskudd, integreringstilskudd, rentekompensasjon og andre tilskudd (eksempelvis ekstra skjønn og Havbruksfondet), tallene er splittet på Haram og Ålesund kommune uten Haram.

Fordeling av netto driftsrammer

For å beregne kommunenes netto driftsrammer, er det i tillegg til de frie inntektene også fordelt renteinntekter, avkastning på finansielle omløpsmidler, utbytter, renteutgifter og avdrag. Tabellen under viser frie inntekter, netto finansutgifter, netto avsetninger og netto driftsrammer for dagens Ålesund og de nye kommunene.

Fordeling 2022	Ålesund	Haram	Ålesund, uten Haram	Andel Haram
Sum frie inntekter	4 255 350	592 944	3 662 406	0,14
Netto finansutgifter	161 476	37 599	123 877	0,19
Netto avsetninger	145 269	48 639	96 630	0,33
Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene	3 948 605	506 706	3 441 899	0,13

Tabell 3: Sum frie inntekter, netto finansutgifter, netto avsetninger og netto driftsrammer til fordeling drift i dagens Ålesund kommune. Tabellen viser også hvordan fordelingen er mellom de to nye kommunene i 2022, gitt forutsetningene. Kilde: Ålesund kommune. Beregninger: BDO.

Som tabellen over viser er Harams andel av netto driftsrammer estimert til 13 prosent.

Budsjetterte renteinntekter er fordelt etter kommunenes prosentvise andel av omløpsmidler ved etableringen av Ålesund kommune 1. januar 2020. Haram kommune hadde på dette tidspunkt 29,30 % av kommunens samlede omløpsmidler. Vi har valgt å bruke andelen av inngangsverdiene, fordi endringer i omløpsmidler etter sammenslåingen er felles og ved å bruke inngangsverdiene får kommunene med seg tilsvarende andel ved utskillelse som den andelen kommunene hadde med seg ved sammenslåingen.

Budsjetterte utbytter er fordelt til den kommunen som eide selskapet (i 2019) og som utbetaler utbytter. Det betyr at ved utskillelse så er det «nye» Ålesund som vil motta de budsjetterte utbyttene fra Bingsa Gjenvinding AS, Tafjord kraft AS og Ørskog Energi AS ettersom Haram kommune ikke var medeier i disse selskapene ved sammenslåingen.

Gevinst eller tap på finansielle omløpsmidler er fordelt med 70,5 % til Haram kommune. Det budsjetterte beløpet er avkastningen på finansporteføljen til Haram. Budsjetterte rente- og avdragsutgifter fordeles etter andelen av langsiktig gjeld kommunene hadde ved inngangen til 2020. Haram kommunes andel av gjelden var 25,54 %.

Vi har videreført forutsetningene om vedtatte netto avsetninger i gjeldende økonomiplan og fordelt avsetningene slik dette var i 2019. Haram kommune hadde i 2019 33,5 % av den nye kommunens netto avsetning.

Ålesund kommune har inngått avtale om delvis finansiering av Nordøyvegen. Det var de to tidligere kommunene Haram og Sandøy som inngikk avtalen med Møre og Romsdal fylkeskommune. Avtalen innebærer at de to gamle kommunene skal dekke kostnadene til renter og avdrag for et lån som opprinnelig var 160 millioner kroner. Fordelingen av forpliktelsen er 50 prosent på hver av de gamle kommunene og forpliktelsen løper over 30 år. I gjeldende budsjett og økonomiplan er denne forpliktelsen innarbeidet. Ved utskilling vil restgjeld og løpende forpliktelser til renter og avdrag fordeles med 50 prosent på Haram kommune og 50 prosent på Ålesund kommune. Dette inngår i våre beregninger.

3.3 ØKONOMISK HANDLINGSROM: NETTO DRIFTSRAMMER VED UTSKILLELSE

3.3.1 Metode som grunnlag for beregning og fordeling av driftsrammer

Vi har forutsatt at tjenesteområdenes andel av netto driftsutgifter i 2019 for Haram kommune videreføres i 2022-2025. For Ålesund uten Haram fordeles andelen netto driftsutgifter til tjenesteområdene som i dagens kommune. I 2019 utgjorde netto driftsutgifter i Haram kommune 13,68 % og Ålesund uten Haram 86,32 % av kommunenes samlede planlagte netto driftsutgifter.

Fordeling av tilgjengelige driftsrammer er utfordrende, og avhenger av innbyggernes tjenestebehov, etablert tjenestenivå, kommunens organisering, befolkningsutvikling og politiske prioriteringer. Vi har ikke vurdert hvordan de to nye kommunene kan/bør fordele de tilgjengelige driftsrammene.

Ideelt sett skulle dagens driftsrammer ved utskilling av Haram vært fordelt etter der tjenestene tilbys og der innbyggerne er bosatt. Dette er informasjon som per nå ikke er tilgjengelig og som ikke er mulig å fremskaffe i tide til denne utredningen. Vi har valgt å fordele de vedtatte driftsrammene etter følgende metode.

Det er forutsatt at fordelingen av netto driftsutgifter er tilsvarende i 2022-2025, men at det er dagens tilgjengelige «Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene» som er netto driftsnivå og utgangspunktet for fordelingen.

Vi har i de etterfølgende tabellene vist netto driftsrammer 2022 til 2025 for Haram kommune slik kommunen var organisert i 2019. For Ålesund kommune har vi valgt å fremstille netto driftsrammer slik kommunen er organisert i dag.

For sammenligningens del er regnskapet for 2019 indeksjustert med kommunal deflator 1,32 % i 2020 og 2,7 % i 2021.⁵

Dagens kommunes vedtatte budsjett- og økonomiplan inneholder kjøp av tjenester fra Ålesund Kommunale Eigedom KF (ÅKE), Ålesund brannvesen KF, Møre og Romsdal 110-sentral KF og Ingebrigt Davik huset KF. Hovedtyngden av budsjettet er overføringer/kjøp av eiendomstjenester fra ÅKE, og vi har ikke grunnlag for å fordele kjøp av tjenester på en annen måte enn etter samme prinsipp som de øvrige driftsutgiftene.

3.3.2 Beregnede netto driftsrammer for Ålesund kommune, uten Haram 2022 til 2025.

Gitt forutsetningene beskrevet over har vi beregnet følgende generelle driftsinntekter og andel av netto finansutgifter og tilgjengelige driftsrammer for Ålesund kommune uten kommunedelen Haram.

Økonomisk oversikt Ålesund, uten Haram	Regnskap 2019, justert til 2022 kroner	2022	2023	2024	2025
Sum frie inntekter		3 662 406	3 662 406	3 662 406	3 662 406
Netto finansutgifter		123 877	109 282	110 752	110 752
Netto avsetninger		96 630	129 068	144 726	144 726
Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene	3 580 121	3 441 027	3 423 183	3 406 057	3 406 057
Kommunedirektøren sine stabar		241 203	237 980	229 213	229 213
Helse og omsorg		829 048	807 900	797 748	797 748
Velferd og sysselsetting		544 888	530 131	523 487	523 487
Opplæring		1 133 824	1 133 824	1 133 996	1 133 996
Barn, familie og integrering		307 026	302 413	298 549	298 549
Kultur og medborgerskap		88 403	88 401	88 400	88 400
Miljø, by- og stadsutvikling		16 884	14 863	13 895	13 895

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768453/?ch=1>.
<https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/prognose-for-kommunal-deflator-i-2021-og-2022/>

Økonomisk oversikt Ålesund, uten Haram	Regnskap 2019, justert til 2022 kroner	2022	2023	2024	2025
Frie inntekter, finans mm		247 336	267 233	275 435	275 435
Sum netto fordelte driftsrammer	3 622 618	3 408 612	3 382 746	3 360 722	3 360 722
Mer (+) / mindreforbruk	42 497	-32 415	-40 437	-45 334	-45 334

Tabell 4: Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene per tjenesteområde ved utskillelse og dagens organisering av Ålesund kommune. Fordeling av driftsrammer i 2019 er ikke mulig etter dagens organisering, derfor viser tabellen kun samlede netto fordelte driftsrammer og mer/mindreforbruk. Tabellen viser Ålesund kommune, uten Haram 2022-25. Tall i 1000 kroner. Kilde: Ålesund kommune, SSB og Telemarksforskning. Beregninger: BDO og Telemarksforskning.

Beregningene over viser at Ålesund kommune, uten Haram, i perioden 2022-2025 vil få frie inntekter på om lag 3 662 millioner kroner årlig. Dette tilsvarer 86 % av dagens frie inntekter. Netto finansutgifter vil reduseres fra om lag 123 millioner kroner i 2022 til 109 millioner kroner i 2024/2025 som følge av nedbetalinger av gjeld i perioden. Netto avsetninger økes fra om lag 97 millioner kroner i 2022 til om lag 145 millioner kroner i 2024/2025 basert på andelen av avsetningene i opprinnelig økonomiplan. Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene vil bli redusert med om lag 153 millioner kroner lavere i perioden etter eventuell utskillelse, sammenlignet med 2019.

Fordelte driftsrammer til tjenesteområdene reduseres fra om lag 3 408 millioner kroner i 2022 til om lag 3 361 millioner kroner i 2024/2025. Dette tilsvarer 86,32 % av driftsrammene i dagens kommune. Ved utskillelse vil Ålesund u/Haram få et mindreforbruk som kan fordeles til drift eller brukes til å bygge opp disposisjonsfondet.

3.3.3 Beregnede netto driftsrammer for Haram kommune 2022-2025

Vi har beregnet følgende generelle driftsinntekter og andel av netto finansutgifter og tilgjengelige driftsrammer for Haram kommune.

Økonomisk oversikt Haram	Regnskap 2019, justert til 2021 kroner	2022	2023	2024	2025
Sum frie inntekter		592 944	592 944	592 944	592 944
Netto finansutgifter		37 599	32 393	32 896	32 896
Netto avsetninger		48 639	64 967	72 848	72 848
Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene	603 812	506 706	495 585	487 199	487 199
Politisk	5 456	5 018	4 980	4 948	4 948
Stab/støtte m.m.	24 850	22 856	22 683	22 535	22 535
Tilskott kyrkjeleg fellesråd m.m	8 689	7 992	7 931	7 880	7 880

Økonomisk oversikt Haram	Regnskap 2019, justert til 2021 kroner	2022	2023	2024	2025
Grunnskuletenester	126 414	116 273	115 390	114 639	114 639
Barnehagetenester	84 693	77 899	77 308	76 804	76 804
Barn, familie og integrering	49 319	45 362	45 018	44 725	44 725
Helsetenester	78 151	71 881	71 336	70 871	70 871
Omsorgstenester	155 657	143 169	142 083	141 158	141 158
Byggesak, landbruk og areal	5 719	5 260	5 220	5 186	5 186
Eigedom og teknisk drift	32 675	30 054	29 826	29 632	29 632
Kultur, fritid og miljø	15 470	14 229	14 121	14 029	14 029
Sum netto driftsrammer	587 093	539 993	535 896	532 407	532 407
Mer (+) / mindreforbruk	-16 720	33 287	40 311	45 207	45 207

Tabell 5: Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene per tjenesteområde ved utskillelse og tidligere organisering av Haram kommune. Tabellen viser Haram 2022-25. Tall i 1000 kroner. Kilde: Ålesund kommune, SSB og Telemarksforskning. Beregninger: BDO

Beregningene i tabellen over viser at Haram i perioden 2022-2025 vil få frie inntektene på om lag 593 millioner kroner årlig. Dette tilsvarer 13,93 % av dagens frie inntekter. Netto finansutgifter vil reduseres fra om lag 37 millioner kroner i 2022 til om lag 33 millioner kroner i 2024/2025 som følge av nedbetalinger av gjeld i perioden. Netto avsetninger økes fra om lag 48 millioner kroner i 2022 til om lag 73 millioner kroner i 2024/2025 basert på andelen av avsetningene i opprinnelig økonomiplan. Netto driftsrammer til fordeling på tjenesteområdene vil bli redusert med om lag 51 millioner kroner i perioden etter eventuell utskillelse, sammenlignet med 2019. I 2019 var et spesielt år for Haram kommune, med en ekstraordinær høy avkastning på finansielle omløpsmidler som påvirket både kommunens utgiftsnivå, ved lave netto finanskostnad, og avsetning til fond.

Fordelte driftsrammer til tjenesteområdene reduseres fra om lag 540 millioner kroner i 2022 til om lag 532 millioner kroner i 2024/2025. Dette tilsvarer 13,68 % av driftsrammene i dagens kommune. Dersom Haram viderefører vedtatte minimumsmål i dagens kommune for driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond, viser beregningene et merforbruk mellom om lag 33 millioner kroner og om lag 45 millioner kroner i perioden 2022-2025.

3.3.4 Beregnede frie inntekter og netto driftsutgifter per innbygger

I tabellen under har vi synliggjort frie inntekter per innbygger i dagens kommune, Haram og nye Ålesund. I tillegg viser vi netto driftsutgifter til tjenester målt per innbygger.

	2019 prisjustert til 2022	2022	2023	2024	2025
Frie inntekter, per innbygger:					

	2019 prisjustert til 2022	2022	2023	2024	2025
Dagens kommune	63 221	64 107	63 733	63 382	63 007
Haram kommune	60 858	63 423	63 328	63 335	63 234
Ålesund uten Haram	63 615	64 204	63 784	63 375	62 955
Netto utgifter til tjenester, per innbygger:					
Dagens kommune	63 939	59 486	58 690	57 987	57 644
Haram kommune	62 570	57 759	57 235	56 869	56 778
Ålesund uten Haram	64 402	59 769	58 928	58 168	57 783

Tabell 6: Frie inntekter og netto driftsutgifter, 2019-2025. Kilde: Ålesund kommunes budsjett og økonomiplan. Beregninger: BDO.

Beregningene viser at Ålesund u/ Haram vil få noe høyere inntekter per innbygger i perioden 2022-2025, mens Haram vil få noe lavere inntekter ved utskillelse. Sammenlignet med indeksjusterte tall for 2019 vil derimot begge kommunene få høyere inntekter per innbygger.

3.4 TRANSAKSJONSKOSTNADER VED OPPSPLITTING AV KOMMUNEN

Kommunene Ålesund, Skodje, Sandøy, Haram og Ørskog mottok 61,5 millioner kroner i tilskudd til dekning av engangskostnader i forbindelse med kommunereformen. For perioden 2017-2019 ble det rapportert brukt 64,8 millioner kroner. I tillegg mottok kommunene 5 millioner kroner i tilskudd til infrastrukturprosjekter. De regnskapsførte utgiftene for dette var 5,1 millioner kroner. De fem kommunene har regnskapsført utgifter for sammenslåingen på samlet om lag 69,9 millioner kroner.

Regnskapet for sammenslåingen viser imidlertid ikke det totale regnestykket. Kommunen opplyser at det ble lagt ned et betydelig arbeid i de fem kommuneadministrasjonene i årene fra kommunesammenslåingen ble vedtatt til kommunen ble etablert. Denne ressursbruken fremkommer ikke i kommunens prosjektrengskap. Ressursbruken det her er snakk om, er knyttet til etablering, samkjøring og harmonisering i den nye kommunen. Vi får oppgitt at denne arbeidsinnsatsen har vært, og fremdeles er, betydelig. Kommunedirektøren opplyser at kommunens sentrale staber er redusert med om lag 50 årsverk siden kommunesammenslåingen. Disse ressursene ville normalt vært benyttet til ordinær drift av de fem kommunene.

Ålesund kommune er per januar 2022 eneste kommune som utreder en mulig oppsplittelse. Det er derfor ikke andre kommuner å sammenligne seg med, og det er om lag 45 år siden siste kommuneoppsplitting. Gjennom media gir regjeringen uttrykk for at kommuner skal få dekket kostnader for oppløsning av kommuner som vedtar dette. Hvordan denne støtten skal utformes, hvilke kostnader som skal dekkes og hvor mye støtten vil kunne utgjøre for Ålesund kommune er ukjent. Dersom engangsstøtte og reformstøtte fra støtteordningen til kommunesammenslåingen legges til grunn som et anslag, estimeres kostnadene ved en oppsplitting til 62,4 millioner kroner (2022-kroner).⁶

Tre fylkeskommuner er i en vurderingsfase for mulig oppsplitting, Viken fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune er to av disse. Disse to fylkeskommunene har i egne utredninger antydnet at kostnader forbundet med deling fort kan bli like store som sammenslåingskostnadene, men at kostnadene er avhengig av blant annet organisering av

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/?ch=4>. Se kapittel 4.3 Økonomiske virkemidler.

prosjektet/prosjektene og fremtidig digitalisering. Viken har antydnet et intervall mellom 90 og 130 prosent av sammenslåingskostnaden (estimert til mellom 310 og 440 millioner kroner). For Vestfold og Telemark fylkeskommune er det antydnet kostnader i størrelsesorden 80 til 100 millioner kroner. Dette er også et usikkert anslag som tar utgangspunkt i sammenslåingskostnadene.

3.5 METODE FOR FORDELING AV BALANSEVERDIER VED UTSKILLING AV HARAM

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har drøftet prinsipielle regnskapsspørsmål knyttet til gjennomføring av kommunesammenslåing.⁷ Grunnet manglende regelverk og presedens for oppsplitting av kommuner behandles en eventuell utskillingsprosess av Haram fra Ålesund kommune etter tilsvarende metode.

Med utgangspunkt i GKRS' notat om sammenslåing kan det utledes at utgangspunktet for oppsplitting av dagens kommune vil måtte være et vedtak som sikrer at balanseverdiene i dagens kommune fordeles etter kontinuitetsprinsippet. I forbindelse med utskillelse av Haram vil det bli gjennomført grensejustering og avtalen som utarbeides, regulerer forholdet mellom de to nye kommunene. Det økonomiske oppgjøret skal regnskapsføres i samsvar med det reelle innholdet i avtalen. Det betyr at eiendeler, gjeld og egenkapital deles og Haram kommunes andel overføres til, og blir nye Haram kommunes åpningsbalanse.

Det økonomiske oppgjøret dekomponeres i enkelte bestanddeler.

- Anleggsmidler som overdras mellom kommunene bokføres som kjøp av anleggsmidler i overtakende kommunes investeringsregnskap og aktiveres som anleggsmiddel i balansen. I overdragende kommune bokføres overdragelsen som salg av anleggsmidler i investeringsregnskapet. Bokføringen skjer til vederlagets størrelse.
- Langsiktig gjeld knyttet til anleggsmidlene, bokføres som opptak av lån. Lånet inntektsføres i investeringsregnskapet som finansiering av de overtatte anleggsmidlene. I overdragende kommune bokføres overdragelsen av gjelden som en avdragsutgift i investeringsregnskapet. Avdragsutgiften finansieres med salg av de overdratte anleggsmidlene.
- I overtakende kommune bokføres overdragelse av omløpsmidler, for eksempel omløpsaksjer, kortsiktige fordringer o.l., kun i balansen. Tilsvarende, men motsatt, bokføres overdragelsen i overdragende kommune. Eventuell gevinst eller tap regnskapsføres som inntekt eller utgift i overdragende kommunens driftsregnskap.
- I note til årsregnskapene, både i overdragende og overtakende kommune for overdragelsesåret, skal det opplyses om de regnskapsmessige konsekvensene av grensejusteringen.

Inntekter og utgifter knyttet til grensejusteringer må anses kjent i henhold til anordningsprinsippet på det tidspunktet grensejusteringen skal skje. Grensejusteringen med tilhørende økonomisk oppgjør bokføres i kommunenes regnskap første år.

Med utgangspunkt i andelen av bokførte eiendeler, gjeld og egenkapital Haram kommune hadde bokført pr. 31. desember 2019 beregnes andelen av de verdier som «nye» Haram får med seg ved utskilling. Samtidig er det fra sammenslåingen 1. januar 2020 frem til eventuell utskilling skjer foretatt transaksjoner som påvirker kommunens eiendeler, gjeld og egenkapital og som vil påvirke balanseverdiene per utskillestidspunktet. Haram kommune skal ha sin respektive andel av dette, uansett om det er eiendeler, gjeld eller egenkapital. Det vises til vedlagt tabell for fordeling av balanseverdier.

Andel av inngangsverdiene legges til grunn, samtidig bør det være mulig å skille hovedtyngden av gjennomførte investeringer, nedbetaling av gjeld, bruk av/avsetning til fond eller eiendeler fra kommunesammenslåingen frem til eventuell splitting etter tjenesteområde/geografi/brukssted.

Vi er gjort oppmerksom på at det er særlig interesse knyttet til Haram kommunes finansformue per pr. 31. desember 2019 og hvordan den skal fordeles. Finansformuen må behandles på samme måte som øvrige eiendeler, gjeld og egenkapital, og overføres til Haram kommune ved en

⁷ GKRS - Notat kommunesammenslåinger og andre grensedragninger, vedtatt 21. september 2017, med endringer 18.06.2018.

KRS (F) nr. 12 Interkommunale samarbeid etter kommuneloven, punkt 3.2.2, 3.3.3 og 3.4.2 og KRS

kommunedeling. Kommunens ubundne investeringsfond kan brukes til investeringer eller nedbetaling av gjeld, alternativt kan avkastningen på finansformuen brukes til kommunal drift.

Investeringer knyttet til felles bruk (eksempelvis i IKT-systemer) som ikke kan fordeles etter tjenesteområde/geografi/brukssted, må kommunene må bli enige om hvordan skal gjøres.

Det kommunale eiendomsforetaket (ÅKE KF) har i sin balanse eiendeler og gjeld knyttet til kommunal eiendomsmasse. Ved eventuell utskilling av Haram som egen kommune må balanseverdiene i ÅKE KF gjennomgås og fordeles etter samme metode som øvrige balanseverdier. Dette betyr at begge kommunene får med seg sin andel av henholdsvis eiendeler, gjeld og egenkapital.

Hver enkelt balansekonto må gjennomgås med tanke på å skille ut de bokførte verdiene som skal overføres nye Haram kommune, og tilnærmingen kan deles slik:

1. Utgangspunktet er Haram kommunes andel av inngangsverdi, korrigert for endringer etter 1. januar 2020 og frem til oppløsingstidspunktet. Dersom det ikke er mulig å skille verdier basert på faktiske transaksjoner, kan fordelingen gjøres etter folketall per 31. desember 2023.
2. Bokført verdi per oppløsingstidspunktet fordeles etter Haram kommunes andel av inngangsverdi, korrigert for endringer etter 1. januar 2020 og frem til oppløsingstidspunktet. Dersom det ikke er mulig å skille verdier basert på faktiske transaksjoner, kan fordelingen gjøres etter brukergruppe per 31. desember 2023.
3. Premieavvik, pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler bør fordeles etter nye aktuarberegninger ved utskillelesetidspunktet, slik at balanseverdiene foreldes etter kommunenes ansatte. Aktuarberegninger bestilles fra KLP og SPK.

Det vises til vedlegg: Metode for deling av balanseverdier.

3.5.1 Endringer i interkommunalt samarbeid, selskaper og foretak

Endringer i interkommunalt samarbeid, vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper følger regnskapsstandardene for interkommunale samarbeid og engasjement i selskaper.⁸ Kommunene må enes om fremtidig samarbeid og eventuelt eierskap.

Ved oppsplitting/ utskillelse av Haram kommune kan et interkommunalt samarbeid/vertskommunesamarbeid/interkommunalt eller kommunalt foretak få én ny deltaker/eier i tillegg til den/de kommunene som allerede er deltakere/eiere. Det innebærer at samarbeidet eller selskapet må splittes etter reglene i regnskapsstandardene.⁹ Balanseposter i den gamle kommunen knyttet til deltakelsen i samarbeidet eller selskapet overføres til de to nye kommunenes åpningsbalanse etter kontinuitetsprinsippet og bokføres i de nye kommunenes regnskaper første år.

Dersom nye Haram kommune skal tre ut av samarbeid(er) per 1. januar 2024, skal uttredenen bokføres i 2024.

3.5.2 Kommunale foretak

Per i dag har Ålesund kommune fire kommunale foretak:

- Møre og Romsdal 110-sentral KF
- Ålesund brannvesen KF
- Ålesund kommunale eigedom KF
- Ingebrigt Davik-huset (ID-huset)

Kommunale foretak avlegger eget regnskap med egen balanse og foretakenes regnskaper er adskilt fra kommunekassens. Kommunestyret i Ålesund kommune og eventuelt prosjektstyret for nye Haram må fremforhandle avtaler om hvordan disse tre kommunale foretakene heretter skal organiseres og driftes etter 1. januar 2024. Ved eventuell utskilling av Haram, må det avtales

⁸ KRS (F) nr. 12 Interkommunale samarbeid etter kommuneloven, punkt 3.2.2, 3.3.3 og 3.4.2 og KRS (F) nr. 13 Engasjement i selskaper - regnskapsmessige problemstillinger, punkt 3.2.5.

⁹ KRS (F) nr. 12 Interkommunale samarbeid etter kommuneloven, punkt 3.2.7, 3.3.8 og 3.4.7 og KRS (F) nr. 13 Engasjement i selskaper - regnskapsmessige problemstillinger, punkt 3.3.6 (interkommunale selskap), 3.4.5 (AS) og 3.3.5 (samvirkeforetak).

hvordan de tre foretakenes oppgaver skal fordeles, og hvordan verdier og gjeld/egenkapital splittes, samt om samarbeidet skal fortsette som et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens bestemmelser. For de foretak som eventuelt skal videreføres må samarbeidsform, eventuell eierandel og ny finansieringsmodell avklares.

3.6 SAMLET VURDERING FOR ØKONOMI

3.6.1 Kommunen er i en utfordrende økonomisk situasjon og en utskilling av Haram vil ikke forandre på dette

Kommunens budsjett og økonomiplan for perioden 2022 til 2025 viser en alvorlig økonomisk situasjon, og at det må foretas betydelige reduksjoner i tjenesteområdenes driftsrammer for å unngå ROBEK og for å bygge en solid kommuneøkonomi. En utskilling av Haram vil ikke forandre på dette, men tilføre risiko for at effektiviseringsgevinstene ikke kan hentes ut som planlagt og gjøre kostnadsbeparelse mer utfordrende, særlig for Haram kommune.

Akkumulert merforbruk i dagens Ålesund kommune er om lag 141 millioner kroner. Dersom dette merforbruket ikke dekkes inn og er tatt høyde for i vedtatt budsjett og økonomiplan, er kommunens økonomiske situasjon mer alvorlig enn det økonomiplanen forutsetter. En splitting av dagens Ålesund kommune vil ikke bidra til et samlet sett økt inntekts- eller utgiftsnivå. De økonomiske realitetene, slik de fremkommer per i dag vil samlet sett ikke endres. Gitt kommunenes forventede inntekter må driftsnivået reduseres.

Våre beregninger viser at de økonomiske konsekvensene sannsynligvis er større for Haram kommune dersom kommunen skal reetableres. Basert på at Haram kommune i 2019 hadde et mindreforbruk på 30,1 millioner kroner, grunnet en meravkastning på finansformuen, mener vi det ikke er realistisk å ta utgangspunkt i den tidligere kommunens driftsforutsetninger i 2019 og videreføre disse på samme nivå etter en reetablering. Kommunenes fremtidige driftsnivå vil selvsagt påvirkes av de valg kommunene gjør med hensyn til organisering og prioriteringer av generalistkommunens ulike tjenester.

3.6.2 Transaksjonskostnadene ved en oppsplitting vil være betydelige

Det foreligger ikke et klart beregningsgrunnlag for å utarbeide eksakte kostnadsanslag for utrednings- og etableringsutgifter for en eventuell utskillelsesprosess. Den sammenslåtte kommunen brukte i perioden 2017 til 2019 minst 64,8 millioner og med utgangspunkt i tilgjengelige data, intervjuer og sammenligning av andre pågående prosesser vurderer vi at nivået vil ligge på med sammenslåingen.

Prosjektet/prosjektene som skal arbeide med oppsplitting vil sannsynligvis ikke bli like store som ved sammenslåingsprosessen, men vil kreve betydelig innsats frem til utskillelsen finner sted. Som tidligere vil det påløpe utgifter til politisk styring, prosjektledelse og øvrige administrative prosjektutgifter. Selv om kommunen vil motta tilskudd til utskillelsesprosessen er det etter vårt syn usikkert om tilskuddet vil dekke alle de faktiske kostnadene.

Med de gjennomførte reduksjonene i kommunens sentrale staber er kapasiteten til å legge til rette for god styring parallelt med en utskillelsesprosess etter vårt syn betydelig redusert. Dette, i kombinasjon med omstillings- og endringstrøtthet, kan gjøre organisasjonen ekstra utsatt og medfører ytterligere økt risiko i prosjektarbeidet frem mot en eventuell utskillelse. Dette kan etter vårt syn utfordre gjennomføringsevnen for de planlagte effektiviseringsgevinstene som er vedtatt i gjeldende økonomiplan.

Det er etter vårt syn ikke klart hvordan kostnadene knyttet til en utskillelse skal fordeles. Konsekvensene for hver av de to eventuelle kommunene vil avhenge av hvordan kostnadene skal deles. Her finnes det etter vårt syn ingen klare retningslinjer fra regjeringen og en kostnadsfordeling må etter vårt syn avklares politisk i Ålesund kommune.

3.6.3 Balanseverdien må gjennomgås særskilt ved en oppsplitting

Det er vår vurdering at alle balanseverdier må gjennomgås særskilt og det må vurderes hvilken av de tre tilnærmingene beskrevet over, som skal benyttes for de ulike balanseverdiene. I vedlegg (Vedlegg - Metode for fordeling av balanseverdiene) er det gitt en nærmere opplisting av hvordan vi mener fordelingen kan gjøres.

Vi har tatt utgangspunkt i at de verdier Haram kommune hadde bokført per 31. desember 2019 danner utgangspunktet for verdiene Haram får med seg ved utskillelse. Den prosentvise andelen av eiendeler, gjeld og egenkapital ved inngangen til 1. januar 2020 danner utgangspunktet for splitting av balanseverdiene. Det er vår vurdering at det må korrigeres for transaksjoner foretatt i perioden Haram har vært en del av Ålesund kommune. Det betyr at gjennomførte investeringer, avskrivninger, bruk av eller avsetning til fond, låneopptak mv. må skilles etter hvilken del av dagens kommune transaksjonen tilhører.

4 TJENESTER OG MYNDIGHETSUTØVELSE

I dette kapittelet omtaler vi tjenester og myndighetsutøvelse og hvilke konsekvenser en utskillelse av Haram kommune vil ha for dette. Konsekvensene for tjenester avhenger i stor grad av de økonomiske rammene de to fremtidige kommunene vil måtte driftes under. I dette kapittelet ser vi på kvalitative konsekvenser for tjenester og myndighetsutøvelse som en direkte følge av utskillelse. De økonomiske rammene vil kunne medføre prioriteringer innenfor og på tvers av tjenesteområder. Dette vil i stor grad være et politisk spørsmål som vi på nåværende tidspunkt ikke kan synliggjøre.

En ny kommune krever en ny tjenestestruktur, en ny støtteinfrastruktur og må være operativ for alle deler av driften fra dag én. Dette fordrer at den nye organisasjonen (i dette tilfellet Haram kommune) delvis må driftes parallelt med dagens kommune. Erfaringer fra kommunesammenslåingen tilsier at dette er krevende fordi det vil kreve en betydelig ressursinnsats. Med de pressede økonomiske rammene i Ålesund kommune er det ikke usannsynlig at denne kapasiteten må dekkes av eksisterende ansatte. Tjenestene disse er satt til å produsere, styre og utvikle vil dermed kunne påvirkes negativt.

En ny kommune vil være avhengig av fungerende fag- og støttesystemer fra dag én. Dagens kommune har 259 fagsystemer og fagapplikasjoner utover det som forvaltes av E-kommune Sunnmøre. Forut for ikrafttredelse av en ny Haram kommune må det samlede behovet for systemer og applikasjoner være avklart, både faglig og juridisk. Det er ingen automatikk i at dagens abonnementer og lisenser kan overføres til en ny juridisk enhet. Mulighetene for å videreføre dagens systemer og applikasjoner må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

4.1 KONSEKVENSER FOR TJENESTESTRUKTUR

4.1.1 Flere virksomheter innen helse- og omsorgstjenestene vil i betydelig grad påvirkes

Flere fremhever i intervjuene at de stedbundne tjenestene i kommunalområdet helse og omsorg vil påvirkes i mindre grad enn de ikke-stedbundne tjenestene ved utskillelse av Haram kommune.

Informasjon fra intervjuer viser at det ikke er gjort strukturelle endringer i institusjonstjenesten etter kommunesammenslåingen. Planene for strukturelle endringer i institusjonstjenesten vil, om gjennomført, kun vedrøre den fremtidige Ålesund kommune. Strukturen i hjemmebaserte tjenester er i tilsvarende liten grad berørt av sammenslåingen. For disse tjenestene vil trolig ikke en oppsplitting av Ålesund kommune ha direkte påvirkning for brukerne.

Gjennom intervjuene fremheves det at en utskillelse av Haram kommune vil kunne medføre behov for endringer i tjenestestrukturen i fysioterapitjenesten i fremtidige Ålesund kommune. Én av kommunens fysioterapeuter er i dag lokalisert på Sandøy, som leverer tjenester til innbyggere på flere av Nordøyane. Dersom Nordøyane blir en del av Haram kommune opplyses det i intervjuene at kommunen må vurdere hvorvidt dagens tjenestelokalisering og -struktur skal videreføres.

Noen virksomheter og tjenester leveres på tvers av de tidligere kommunegrensene, og er å anse som ikke-stedbundne. Eksempler på slike tjenester er:

- Legetjenester
- Pårørendestøtte
- Botilbud
- Hjelpemidler og velferdsteknologi

- Rådgivning og ombud

Ved kommunesammenslåingen ble det foretatt endringer i tjenestestrukturen i flere av kommunens ikke-stedbundne tjenester. Flere av disse tjenestene leveres på tvers av hele kommunen, og kommunen har samlokalisert og omorganisert deler av tjenestetilbudet til de nye kommunegrensene. I intervjuer gis det uttrykk for at en utskillelse av Haram kommune vil ha betydelige implikasjoner for organiseringen og strukturen i de ikke-stedbundne tjenestene der dagens fleksibilitet, eksempelvis i legetjenesten, ikke kan videreføres. Det gis uttrykk for at dette trolig vil påvirke tjenestene i Haram negativt.

4.1.2 Det er gjort strukturelle endringer i velferds- og sysselsettingstjenestene som vil måtte reverseres i noen grad

I forbindelse med kommunesammenslåingen har kommunen foretatt enkelte strukturelle endringer i de tidligere kommunenes stedbundne tjenester. Fremfor å beholde en tjeneste- og lokaliseringsstruktur som følger de gamle kommunegrensene, har tre avdelinger innen psykisk helse og rus blitt omorganisert slik at de dekker hele Ålesund kommune. Fra intervjuene er vi informert om at denne omorganiseringen har medført styrket kvalitet i tjenesten, økt fagkompetanse og reduserte rekrutteringsutfordringer. Ved en utskillelse av Haram kommune mister Harams innbyggere tilgangen på disse avdelingene, og kommunen må reetablere eventuelle funksjoner disse avdelingene har overtatt fra de tidligere stedbundne avdelingene. Ålesund kommune må reorganisere disse avdelingene i tråd med det endrede behovet og nye kommunegrenser ved en utskillelse.

Noen virksomheter og tjenester leveres på tvers av de tidligere kommunegrensene, og er å anse som ikke-stedbundne. Eksempler på slike tjenester er:

- Psykisk helse og rus
- Botjenester til utviklingshemmede
- NAV

Tjenestetilbudet innen botjenestene oppleves å ha blitt styrket i Ålesund kommune sammenlignet med nivået i de tidligere fem kommunene. Det pekes på et behov for å bygge ut disse tjenestene nord i dagens kommune. Likevel fremhever flere at kvaliteten i disse tjenestene har blitt vesentlig styrket etter kommunesammenslåingen, og at Haram kommune ikke vil kunne opprettholde dagens kvalitet ved en utskillelse.

Utover en styrkning av tjenestenes kvalitet, har kommunesammenslåingen videre medført at innbyggerne i gamle Haram kommune fått tilgang på flere tjenester innbyggerne tidligere ikke hadde tilgang på. Eksempelvis har Ålesund kommune siden sammenslåingen bygget ut ambulante tjenester innen psykiatriområdet, som Haram kommune ikke hadde tidligere. Denne tjenesten er ikke vedtaksbasert, slik at brukerne ikke automatisk vil kunne forvente at tjenesten videreføres i Haram kommune. Dersom Haram kommune ikke oppretter et tilsvarende tjenestetilbud, vil innbyggerne i Haram kommune miste tilgangen til disse tjenestene.

NAV har etter kommunesammenslåingen blitt slått sammen til én enhet med hovedkontor i Ålesund. Lokale NAV-kontor har i stor grad blitt videreført som tidligere, mens enkelte funksjoner har blitt samlokalisert ved hovedkontoret. Blant annet ble NAVs økonomiavdeling samlet i Ålesund i forbindelse med kommunesammenslåingen. Ved en utskillelse av Haram kommune vil sentraliserte NAV-funksjoner måtte re-etableres i den nye kommunen.

4.1.3 Barn, familie og integrering består i hovedsak av ikke-stedbundne tjenester og vil i betydelig grad påvirkes

Kommunalområdet består for det meste av ikke-stedbundne tjenester som leveres på tvers av hele kommunen. Ett unntak er helsestasjoner, hvor kommunen har opprettholdt tidligere strukturer. Kommunalområdet fremstilles i intervjuer som relativt lite og med utstrakt behov for å benytte ressurser på tvers av hele kommunen. I intervjuene fremstilles denne muligheten som bedre i dagens Ålesund kommune enn den tidligere var i de mindre kommunene. Det er uttrykt usikkerhet rundt om kommunen i dag er god nok til å benytte ressursene på tvers, men det er en oppfatning om at grunnlaget er der. Dette fremstilles i intervjuer som en suksessfaktor for å kunne levere gode tjenester i fremtiden.

I barnevernstjenesten har den nylige barnevernsreformen medført endrede krav til tjenesten. Gjennom intervjuene gis det tydelig uttrykk for at kravene til blant annet forsvarlighet og tjenesteutøvelsen er vesentlig endret med oppgavedelingen som følge av reformen. Dette har konsekvenser for hvordan tjenestene må organiseres, herunder for å ivareta kravene til forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det uttrykkes bekymring for hvorvidt volumet i mindre kommuner er tilstrekkelig for å opprettholde gode tjenester på barnevernsområdet på lengre sikt. Fra kommunens side er det en klar oppfatning om at dagens kommune leverer bedre tjenester enn hva de tidligere kommunene gjorde. Fosterhjemssatsingen omtales i intervju på samme måte som barnevernstjenesten.

4.1.4 Opplæringsområdet vil kunne oppleve redusert fleksibilitet i opptaksområder, men påvirkes trolig i liten grad

Tjenestene på opplæringsområdet leveres hovedsakelig som før sammenslåingen, innenfor de tidligere kommunegrensene. Barn i skolealder bosatt på Fjørtoft er ett unntak, da disse går på skole i gamle Sandøy, som fortsatt vil være en del av Ålesund kommune. I tjenestestrukturen er det ikke gjort endringer i form av at skoler eller barnehager er erstattet av større enheter på tvers av tidligere kommunegrenser med direkte påvirkning på Haram. Vi er informert om at det planlegges for strukturelle endringer i sektoren, herunder at det er gjort alle forberedelser til ny skole, med planlagt byggestart høsten 2022, som trolig vil medføre endrede skolegrenser. Det uttrykkes en usikkerhet omkring hva som vil skje med disse planlagte endringene dersom det blir vedtatt en utskillelse av Haram kommune. Videre uttrykkes det usikkerhet rundt muligheten til å drifte mindre enheter til barn og unge på lengre sikt. Befolkningsframskrivingene for de tidligere kommunene viser også en negativ utvikling i antall barn i grunnskolealder i Haram kommune.

Vi er informert om at det siden kommunesammenslåingen er gjort en endring i ressursfordelingsmodellen til skoler, der grunntillegget er økt. Dette taler til fordel for mindre enheter i dagens kommune.

Det er gjennom intervjuer gitt uttrykk for at voksenopplæringen dels er styrket i dagens kommune gjennom felles fagmiljø. Ifølge informasjon gitt i intervjuer kan det være utfordrende å opprettholde dette i en mindre kommune. Voksenopplæringen er en stedbunden tjeneste og ble i tidligere kommuner levert gjennom kjøp fra Ålesund kommune. Det uttrykkes ikke noen strukturelle begrensninger for Haram kommune på dette området. Det gis uttrykk for at det samme gjelder PPT. Vi er informert om at Haram kommune hadde lav andel spesialundervisning, men ventelister i PPT. Vi er informert om at antallet innmeldte saker til PPT fra tidligere Haram kommune har økt betraktelig siden kommunesammenslåingen. Det pekes på et forbedringspotensial for PPT fremover, uavhengig av prosessen med eventuell utskillelse.

Vi er informert om at skillet mellom rolle og funksjon som barnehageeier og myndighetsoppgavene på barnehageområdet kan være vanskelig å skille i praksis i en mindre kommune. Dette begrunnes med at det i en mindre kommune vil være færre ledere og ledernivåer å fordele de ulike ansvarsområdene til. I intervju er det en bekymring for at innsnevring av opptaksområder i tråd med eventuelle nye kommunegrenser vil redusere fleksibiliteten til å utnytte barnehageplassene i nærliggende områder best mulig. Videre uttrykkes samme bekymring som for skolene, at færre barn, slik det fremkommer av befolkningsframskrivningene, utfordrer muligheten til å opprettholde dagens skolestruktur for fremtiden. Dette anses i sum som en mulig negativ konsekvens av en oppsplitting, og noe som kan føre til at stedbundne tjenester kan måtte endres over tid. Vi er informert om at Haram kommune tidligere hadde lav sats for tilskudd til private barnehager. Dersom de kommunale barnehagene i en ny Haram kommune fortsatt har lave driftskostnader vil det være en konsekvens at tilskuddet til private barnehager på sikt kan bli lavere enn i dagens kommune. Det er her naturlig å nevne at Haram kommune i 2019 hadde et merforbruk i kommunalområdet som hovedsakelig var knyttet til tilskudd til private barnehager.

Det er en generell oppfatning i intervjuene om at potensialet i felles arenaer for samarbeid på tvers ikke er utnyttet fullt ut. Det uttrykkes en bekymring for hvordan dette vil kunne påvirkes både i prosessen frem mot en formell utskillelse av Haram kommune og for tjenestene i Haram kommune på lengre sikt. En oppsplittingsprosess vil kreve betydelig innsats fra ledernivå i kommunen, og evnen til å få til tverrfaglig samarbeid kan påvirkes negativt i perioden frem til en utskillelse.

4.1.5 Stedlige kultur- og medborgerskapstjenester vil i liten grad påvirkes

Hovedbiblioteket i Ålesund har ansvaret for administrative funksjoner med tilhørende kapasitet og kompetanse. Dette vil måtte re-etableres i Haram kommune. Videre vil Haram kommune måtte tegne separate abonnement som til dels innebærer en duplisering av dagens tjenestekjøp.

For frivillighetsarbeidet er den stedlige strukturen ikke endret, men i intervjuer gis det uttrykk for en faglig styrking sammenlignet med tidligere.

Den stedlige undervisningsaktiviteten i kulturskolen er videreført fra tidligere og vil trolig ikke påvirkes direkte av en oppsplitting. Likevel uttrykkes det er undervisningstilbudet er utvidet sammenlignet med hva gamle Haram kommune hadde, og at en utskillelse vil kunne medføre en reduksjon i undervisningstilbudet i nye Haram. Haram må videre re-etablere kulturskolen for de over 150 elevene i sin kommune.

4.1.6 Det er et betydelig vedlikeholdsetterslep på EBA og konsekvensene på selvkostområdet er uklare

Det er ikke foretatt strukturelle endringer i stedbundne tjenester under dette kommunalområdet siden kommunesammenslåingen. Kommunalområdet består i seg selv, med enkelte unntak, i liten grad av stedbundne tjenester, mens eksempelvis eiendomsforvaltningen i stor grad er en tilrettelegger og premissleverandør for stedbundne tjenester som barnehager, skoler, mv.

Fra intervju er vi informert om at det innen dette kommunalområdet er en rekke tjenester som innebærer en vaktordning. Vi er informert om at disse tjenestene vil være utfordrende for Haram kommune å levere på egenhånd. I intervjuene trekkes også beredskapstjenester fram, herunder brann, men også beredskap på VA-strukturen. For selvkostområdene er vi gjennom intervju informert om at det ikke er automatisk slik at gebyrene vil tilbakeføres til tidligere nivåer. Det vil måtte gjennomføres nye selvkostkalkyler for selvkostområdene i en ny Haram kommune. Gebyrenes størrelse vil avhenge både av hvordan tjenestene er dimensjonert, og kostnadene ved selve infrastrukturen. Endrede gebyrer for byggesak, vann/avløp (VA), m.fl. i begge kommuner er en mulig konsekvens av en oppsplitting.

Eiendomsforetaket har ansvaret for alle formålsbygg og annen eiendomsmasse i kommunen og legger slik sett til rette for at andre tjenester skal kunne leveres i trygge og hensiktsmessige arealer. I 2019 ble det gjennomført en kartlegging av teknisk tilstand på bygningsmassen i de tidligere kommunene. Rapporten synliggjør vedlikeholdsetterslep, som er et uttrykk for behovet for investeringstiltak for å tilbakeføre tilstanden ved kommunens bygg til god/tilfredsstillende standard. For den samlede kommunen konkluderte rapporten med et vedlikeholdsetterslep på 764 millioner innen fem år og 1,65 mrd. innen ti år. For Haram kommunes del utgjorde etterslepet hhv. 155 og 257 millioner. Behovet per kvadratmeter (BTA) i femårsperspektivet er høyest i Haram kommune med 2 236 kr.

Eiendomsforetaket har utleierfunksjonen for boliger i Ålesund kommune. Basert på informasjon fra intervjuer er tomgangsleien (perioden en bolig står ubebodd) betydelig redusert fra tidligere nivåer. Dersom Haram kommune re-etablere eiendomsvirksomheten i egen organisasjon er det ingen automatikk i at tomgangsleien går tilbake til tidligere nivåer. På linje med alle andre prosessendringer som er gjort må vi anta at Haram kommune viderefører forbedringstiltak som er gjennomført i den nye kommunen, både før og siden sammenslåingstidspunktet.

4.2 KONSEKVENSER FOR KAPASITET OG KOMPETANSE

Stabs- og støttemiljøene, samt kommunalområdene helse og omsorg, velferd og sysselsetting og opplæring står, i henhold til vedtatt økonomiplan, overfor betydelige reduksjoner i driftsrammene i årene fremover. Med reduserte økonomiske rammer er det ifølge intervjuene naturlig å trekke slutningen at dette vil påvirke antall årsverk i kommunen. Det er trolig ikke mulig å videreføre dagens antall ansatte med nedtrekkene i økonomiplanen, og avhengig av hvordan ressursene vil prioriteres i de to kommunene fremover, vil dette kunne påvirke kapasiteten og kompetansen negativt.

Dagens lederansvar og faglige ansvar må dupliseres i de to kommunene. Slik sett er det i intervjuer uttrykt en bekymring for at relativt sett flere årsverk må gå til ledelse og faglig ansvar sammenlignet med dagens organisasjon.

Gjennom intervjuene med både ledere og tillitsvalgte har vi fått tilbakemelding på at omstillingsprosessen ledere og ansatte har stått i over tid har vært krevende. Det er et pågående omstillingsarbeid for å imøtekomme de økonomiske nedtrekkene som er vedtatt, samtidig som det arbeides for å få effekt av sammenslåingsprosessen. Enkelte ledere sier rett ut at «dette orker jeg ikke stå i én gang til» og sikter da til en ny periode der ledere må balansere drift og utvikling av dagens tjenester og ansatte, samtidig som det skal legges grunnlag for en ny organisasjon i Haram kommune. Den negative påvirkningen på ansattes motivasjon er umulig å konkretisere, men det er betydelig risiko knyttet til evnen til å beholde ledere og medarbeidere gitt en ny strukturprosess. Samtidig påpeker flere at det vil være vanskelig å både lede en ny omstillingsprosess og å motivere seg selv og de ansatte for en slik ny prosess, der kun et utvalg av lederne og de ansatte arbeider i tjenester og på steder som vil berøres av en utskillelse.

4.2.1 Dagens utfordringer med rekruttering til helse- og omsorgstjenestene vil vedvare og trolig forsterkes

Informasjon fra intervjuer tilsier at behovet for reduserte budsjetter ville vært nødvendig i alle de sammenslåtte kommunene, også Haram kommune. Det er derfor indikasjoner på at en fremtidig Haram kommune ikke vil være skånet fra reduserte økonomiske rammer i sektoren.

Det er uttrykt bekymring for den fremtidige evnen til å rekruttere, beholde og utvikle fagkompetanse hos ledere og medarbeidere. Et mulig scenario er dermed at dagens kapasitet og kompetanse vil utfordres i årene som kommer. Følgende er eksempler på fagområder der kapasiteten og kompetansen i dag er under press:

- Legetjenesten
- Ergoterapitjenesten
- Institusjonstjenesten
- Hjemmebaserte tjenester

Dersom det blir vedtatt en kommunedeling, er det gjennom intervjuer gitt uttrykk for at Haram kommune ikke vil ha tilgang på tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i sine helse- og omsorgstjenester. Dette skyldes ifølge intervjuene både at en mindre kommune har mindre muligheter til å etablere og opprettholde robuste fagmiljøer i sektoren, men også risikoen for at reservasjonsretten benyttes i utstrakt grad.

Flere trekker frem at fagmiljøene har blitt sterkere og mer robuste etter sammenslåingen enn i de separate fem kommunene, samtidig som sårbarheten i tjenestene har blitt redusert. Likevel oppleves det utfordrende å opprettholde og rekruttere nødvendig spesialkompetanse til flere fagmiljøer i Ålesund kommune per i dag. Flere påpeker i intervjuene at Ålesund kommune har utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall sykepleiere, spesialsykepleiere, leger og ergoterapeuter. Samtidig fremheves det at denne utfordringen er større desto lenger unna Ålesund sentrum stillingene det søkes til er lokaliserte. Flere trekker også frem mangelen på tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere til stillinger i Brattvåg og andre deler av gamle Haram kommune som en utfordring for kommunen.

I intervjuene fremstilles utfordringene knyttet til rekruttering og å beholde kompetanse som potensielt enda større i fremtiden i to separate kommuner. Kommunesammenslåingen har muliggjort større fleksibilitet i kommunens helse- og omsorgssektor, der samlokalisering av tjenester, omorganiseringer og utveksling av personalressurser på tvers av enheter ved behov har bidratt til å redusere presset på tjenestene. Dette har ifølge informasjon fra intervjuene bidratt til å sikre at kommunen har kunnet opprettholde tjenestekvaliteten med tilstrekkelig grad av kompetanse, tross en utfordrende bemannings- og rekrutteringssituasjon. I intervjuene gis det uttrykk for at to mindre kommuner vil kunne oppleve at slike gevinster reverseres, slik at utfordringene både isolert og samlet sett blir større.

Det gis videre uttrykk for at en mulig konsekvens av dette er at både Ålesund kommune og Haram kommune ikke vil ha mulighet til å levere lovpålagte tjenester med samme kvalitet og i samme omfang som i dag. Basert på intervjuene fremstår utfordringen større for Haram kommune enn for fremtidige Ålesund kommune. Basert på intervjuer vil de stedbundne tjenestene i Haram kommune trolig merke mindre til disse utfordringene enn de ikke-stedbundne tjenestene. Likevel vil fleksibiliteten og muligheten for å anvende ressurser på tvers av de stedbundne tjenestene ved behov reduseres ved at kommunen totalt sett har færre ansatte å trekke på.

Konsekvensen for de ikke-stedbundne tjenestene er, ifølge intervjuene, at det blir mindre fleksibilitet i bruken av ressurser på tvers av en stor kommune. Vi er informert om at Haram kommune tidligere hadde utfordringer med å rekruttere til legetjenesten. Dagens situasjon der legetjenesten benyttes til å sørge for legedekning i eksempelvis institusjonstjenesten (sykehjemslege) er trolig noe Haram kommune vil ha utfordringer med i fremtiden. For legetjenesten gis det i intervjuer også uttrykk for at en større legetjeneste forenkler arbeid med vikardekning, noe en mindre legetjeneste i mindre grad kan håndtere på egen hånd.

4.2.2 Velferds- og sysselsettingstjenestene er avhengig av organisatorisk fleksibilitet, noe som er vanskeligere i en mindre kommune

Gjennom intervjuene uttrykkes det at kommunesammenslåingen har medført en styrkning av fagmiljøene innenfor flere av kommunalområdets tjenester, både med hensyn til kapasitet og kompetanse. De styrkede fagmiljøene har ifølge intervjuene medført økt robusthet og fleksibilitet i tjenestene, som videre har bidratt til å løfte tjenestenes kvalitet. Tjenestetilbudet i de mindre kommunene som slo seg sammen til nye Ålesund kommune oppleves særlig å ha blitt positivt påvirket som følge av at kommunene har blitt tilknyttet større fagmiljøer.

Flere av kommunene som ble slått sammen til nye Ålesund kommune hadde, ifølge informasjon fra intervjuene, utfordringer med å tiltrekke seg og beholde ledere og ansatte med fagkompetanse. Eksempelvis er vi informert om at botjenestene i gamle Haram kommune hadde betydelige utfordringer med å tiltrekke seg personer med høgskoleutdannelse. Det gis i intervjuer uttrykk for at rekrutteringsutfordringene er mindre i dagens kommune. Videre er vi informert om utfordringer med rekruttering av ledere til tjenester innen psykisk helse og rus i tidligere Haram kommune. Det gis klart uttrykk for at denne utfordringen fortsatt er gjeldende i dag, men at kommunesammenslåingen har medført et styrket fagmiljø. Den styrkede kapasiteten og kompetansen i tjenesten har bidratt til å øke tjenesteområdets organisatoriske og tjenstlige robusthet og fleksibilitet, som videre har muliggjort omorganiseringer av tjenestetilbudet for å styrke tjenestenes kvalitet overfor kommunens innbyggere.

Gjennom intervjuer uttrykkes det bekymring for at Haram kommune vil ha utfordringer med kapasitet og kompetanse i ulike tjenester, herunder psykisk helse og rus og botjenester. Videre gis det uttrykk for at en mindre kommune, i dette tilfellet Haram, vil være mindre fleksibel med hensyn til organisatorisk mobilitet og kompetansedeling på tvers av avdelinger. Med tanke på rekruttering peker flere i intervjuene på at Haram kommune vil konkurrere om spisskompetanse med Ålesund kommune i et allerede hardt presset arbeidsmarked.

4.2.3 Barn-, familie- og integreringsområdet er sårbart for kapasitetsreduksjoner, noe som kan påvirke tjenestene til de mest sårbare gruppene i kommunen

Flere av de gamle selvstendige kommunene, som Ørskog og Sandøy, opplever sammenslåingens effekter på kapasitet og kompetanse innen hele kommunalområdet som svært positive. Et eksempel på dette er familiestøtte, der Haram kommune hadde relativt sett få ressurser som gikk inn i tjenestene ved sammenslåingen. Det er en opplevelse av at fagmiljøet er vesentlig styrket som følge av sammenslåingen og det gis uttrykk for at innbyggerne i gamle Haram kommune i dag har et bedre og mer robust tjenestetilbud enn tidligere. Det gis uttrykk for at familiestøttetilbudet til innbyggerne i Haram kommune trolig vil måtte reduseres om dette skal produseres i egen regi. Ved en utskillelse fremheves det derfor at Haram kommune trolig vil være avhengig av interkommunale samarbeid for å kunne opprettholde dagens tjenestenivå.

Samtidig understrekes det at kvaliteten på tjenestene i Ålesund kommune også vil kunne påvirkes negativt ved en utskillelse av Haram kommune. Eksempelvis uttrykkes det gjennom intervjuene at barnevernets tjenester har blitt bedre i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med kvaliteten i de tidligere selvstendige kommunene, men at det foreligger bekymring for at kvaliteten på disse tjenestene vil svekkes i både Haram og Ålesund kommune dersom Haram kommune skilles ut.

Videre uttrykker flere at Haram kommune trolig vil få rekrutteringsutfordringer til flere av kommunalområdets tjenester ved en utskillelse. Kommunalområdet opplever allerede i dag rekrutteringsutfordringer, og ved en utskillelse vil Haram kommune bli en konkurransepart til Ålesund kommune i et allerede utfordrende arbeidsmarked. Basert på intervjuene, hvor det uttrykkes at kommunen ofte opplever at utfordringen med å rekruttere til stillinger øker med avstanden til Ålesund sentrum, vil en konsekvens for Haram kommune være at de vil ha

utfordringer med å tiltrekke seg og etablere tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Utfordringene vil ifølge intervjuene trolig knytte seg særlig til rekruttering av ledere, fagkoordinatorer, helsepersonell og andre stillinger med krav om særskilt fagkompetanse.

4.2.4 Ikke stedbundne tjenester vil bli mindre robuste, men kjernetjenestene på opplæringsområdet vil trolig ikke påvirkes negativt

Intervjuene indikerer at en oppsplitting i mindre grad vil påvirke dimensjoneringen og tilgangen på kompetanse i de stedbundne tjenestene. Det fremstilles imidlertid som sannsynlig at tjenestene som leveres på tvers vil ha dårligere forutsetninger for robuste og sterke fagmiljøer, samt muligheter for å vedlikeholde og utvikle spesialkompetanse.

Kravene til tjenestenærhet i PPT henger nært sammen med kompetanse og kapasitet. Det uttrykkes i intervjuene en bekymring for at Haram kommune ikke vil være i stand til å ha en tilstrekkelig kapasitet i disse tjenestene på egenhånd, eksempelvis psykologikompetanse. En storkommune vil dermed trolig ha bedre forutsetninger for å beholde og tiltrekke seg kompetanse enn mindre kommuner, som Haram. En mulig konsekvens av dette er å samarbeide med andre kommuner, slik Ålesund kommune per i dag gjør med Fjord kommune. Alternativt vil ikke Haram kommune være i stand til å levere et like robust tjenestetilbud som dagens kommune.

I intervjuene stilles det spørsmål ved om Haram kommune vil klare å opprettholde habiliteten som kreves på opplæringsområdet som følge av færre funksjoner å dele oppgavene på og mindre kapasitet totalt sett i tjenestene.

4.2.5 Innen kultur og medborgerskap vil særlig kulturminneforvaltningen i Haram settes tilbake

På tvers av tjenestene gis det i intervjuene uttrykk for en utstrakt bruk av kompetanse og kapasitet på tvers av de tidligere kommunegrensene. Særlig på Nordøyane har det vært naturlig å se tjenestene og dermed ressursbruken på tvers av det som kan bli to nye kommuner. Innbyggertorgene fremstilles i intervjuer som mer robuste i dagens kommune. Dersom dette ikke kan opprettholdes i to separate kommuner vil det, ifølge intervjuene, kunne påvirke innbyggernes møte med kommunen som myndighet og tjenesteleverandør negativt.

Fra intervjuer er vi informert om at kulturminneforvaltningen ikke var godt ivaretatt i de tidligere små kommunene. I intervjuene uttrykkes det bekymring omkring ivaretagelse av kulturarven i en mindre kommune. Ålesund kommunes kapasitet og kompetanse til dette arbeidet fremstilles i intervju som robust nok også uten Haram kommune.

Det uttrykkes videre at frivilligsentralene har blitt mer robuste og profesjonelle etter kommunesammenslåingen.

4.2.6 Miljø, by- og stedsutvikling består til dels av mindre fagmiljøer som vil bli ytterligere marginalisert i en mindre kommune

Dagens organisasjon beskrives i intervju som betydelig mer robust enn tidligere, mens de tidligere kommunenes organisering ble opplevd som mer fleksible. I de tidligere kommunene måtte samme person ha kompetanse på tvers av ulike oppgaver og tjenester, mens det i dagens kommune er større grad av spesialisering. I intervjuene pekes det på behovet for denne generalistkompetansen som en konsekvens av en utskillelse. Dette har også en konsekvens for evnen til å opprettholde spesialistkompetanse.

Basert på informasjon fra intervjuene vil det være vanskelig å dimensjonere tjenestene i begge kommuner dersom dagens kommune splittes opp. Vi er informert om at det er utfordrende å rekruttere riktig fagkompetanse til disse tjenestene, og at det blir vanskelig å opprettholde faglige gode miljøer i to kommuner i fremtiden. Dette omfatter plan, geodata, byggesak, vann og avløp og beredskapstjenestene. Dette er fagområder det er utfordringer med allerede, og det kan bli mer utfordrende ved en utskillelse. Lederansvar og det faglige ansvaret må trolig dupliseres i de to kommunene, slik at relativt sett flere årsverk av dagens ramme må gå til ledelse.

Basert på intervjuene er en mulig konsekvens at mindre robuste miljøer vil være mer sårbare for fravær. Dette kan i sin tur føre til lengre saksbehandlingstid, og som konsekvens reduserte gebyrinntekter, eksempelvis på byggesaksområdet.

Eiendomsforetaket er organisert med en funksjonsinndeling bestående av prosjekt, byggforvaltning, utleie/støtte, eiendomsdrift og renhold. De to sistnevnte fagområdene er inndelt i soner, der det er grupper som betjener tidligere Haram kommune. På disse to fagområdene er det trolig lite konsekvenser for kompetanse og kapasitet, tilsvarende som på tjenestesen. Fra intervjuene er vi informert om at konsekvensene trolig vil være større for de tre førstnevnte fagområdene som jobber på tvers av hele kommunen. Særlig prosjektkompetanse fremstilles som en utfordring i en mindre kommune. Det fremstilles som en sannsynlig konsekvens at Haram kommune vil ha utfordringer med å gjennomføre investeringsprosjekter med egne ressurser.

Verdiene i Ålesund kommunes tomtebank som forvaltes av eiendomsforetaket, ligger i liten grad i Haram. Dette kan påvirkes av Nordøyvegen, men effekten er usikker. Inntekter fra tomtesalg går til oppbygging av fond for delfinansiering av investeringsprosjekter. Ved en oppsplittelse vil Haram kommune, basert på informasjonen vi har fått, få reduserte muligheter for slik delfinansiering av investeringer.

4.3 KONSEKVENSER FOR STABS- OG STØTTETJENESTER

4.3.1 Det må etableres dupliserte og parallelle stabs- og støttefunksjoner

Overordnet sett vil hele kommunens ledelse, stabs-, og støttefunksjoner måtte etableres for Haram kommune. Det innebærer en duplisering av dagens faglige ansvar og myndighetsfunksjoner. På kort sikt vil dette trolig medføre lavere kapasitet til drift og utvikling i dagens kommune, fordi dagens ledere og stabsfunksjoner må bruke deler av sin tid på å etablere en ny kommune. På mellomlang sikt kan rekrutteringsutfordringer medføre lavere evne til å drifte og lede en ny kommune. Konsekvensene av å ikke få besatt nøkkelfunksjoner med rett kompetanse og tilstrekkelig kapasitet fremstilles i intervju som store. De to kommunene vil konkurrere om de samme fagressursene i et allerede hardt presset arbeidsmarked. På lang sikt vil trolig konsekvensene av en oppsplitting være mindre, da en ny kommune etter hvert får «satt seg» både med tanke på organisering og strukturer, samt kapasitet og kompetanse. Dette er naturligvis prisgitt de økonomiske rammene redegjort for over, samt hvordan en ny Haram kommune ønsker å prioritere de ulike nivåene og fagområdene i sin organisasjon.

4.3.2 Vedtatt økonomiplan utfordrer dagens stabs- og støttefunksjoner

Med besparelsene som ligger inne i økonomiplanen for Ålesund kommune er det i intervjuene uttrykt bekymring for et sterkere press på stabs- og støttetjenestene i årene fremover. Dette vil gjelde uavhengig av en eventuell oppsplitting. Konsekvensen av dette er en forsterkning av inntrykket flere ledere gir i intervjuene; at stadig flere oppgaver flyttes over på ledere nedover i linjen, med stadig større vekt på veiledningsmaterieell fra stabs- og støttefunksjonene.

Det uttrykkes i intervju et vedvarende behov for gode stabs- og støttetjenester, men at den generelle kvaliteten i støtten til ledere ikke er øket som følge av sammenslåingen. Det er press på stabsområdene og fagstaber, og det varierer i hvilken grad ledere på ulike nivå opplever å få tilstrekkelig støtte fra stabsområdene. Stabsområdene har dedikerte ressurser til sektorene, i tillegg er det i varierende grad økonomikompetanse i de ulike fagstabene. Det er et generelt inntrykk av et forbedringspotensial for støtte til ledere på ulike nivå fra stabsområdene.

4.3.3 Robusthet og behovet for spesialisert kompetanse vil utfordres ved en oppsplitting av dagens kommune

I komplekse saker, eksempelvis krevende personalsaker, er det flere som opplever at den faglige støtten er bedre i dagens kommune enn tilsvarende i de tidligere kommunene, i stor grad muliggjort gjennom større fagmiljøer. Flere peker i intervjuene på en større opplevd avstand til stabs- og støttefunksjonene enn hva de opplevde tidligere, særlig for Haram kommunes del. Basert på intervju er det stor enighet om at evnen til god bistand til dels handler om personer, og ikke utelukkende hvor store miljø disse er en del av. Likevel er det uttrykt en bekymring for graden av spesialistkompetanse i mindre miljøer der nøkkelpersoner må ha innsikt i et bredere kompetansefelt.

Gjennom intervjuer gis det uttrykk for at stabsområder og fagstaber har bistått virksomheter i personalsaker, en bistand Haram kommune trolig ikke ville kunnet gi dersom kapasiteten var

dimensjonert som i den tidligere kommunen. Robuste fagstaber fremstilles i intervju som nødvendige for å kunne koordinere ulike fagområder i sektorene, samtidig som det har vært behov for en betydelig grad av harmonisering innen tjenestene.

Stabs- og støttemiljøene i generalistkommunen skal dekke et bredt spekter av tjenester innen sitt kompetanseområde. Kompleksiteten i styringsutfordringer, personalhåndtering/HR, økonomidisposisjoner og juridiske problemstillinger krever en stor grad av spesialisering. Denne spesialistkompetansen må dekke alle tjenester innen sektoren. Det er derfor behov for robuste miljøer som til sammen kan dekke den nødvendige spisskompetansen.

4.3.4 Ulike sektorer har ulike behov for stabs- og støttetjenester og vil påvirkes i ulik grad

I helse- og omsorgssektoren har fagstaben ansvaret for arbeidet med felles systemadministrasjon og elektronisk pasientjournal. Det er videre et pågående omstillings- og implementeringsprosjekt knyttet til helseplattformen. Dette arbeidet fremstilles som krevende og komplekst for dagens kommune. Det er i intervjuer uttrykt bekymring for at en oppsplitting kan forsterke denne kompleksiteten og at et mindre stabsmiljø i Haram kommune skal være i stand til å håndtere dette.

Kommunalområdene Helse og omsorg, Velferd og sysselsetting og Barn, familie og integrering har felles fagstab og felles avdeling for tildeling og koordinering. Særlig koordineringselementet trekkes i intervjuer frem som sårbart i mindre robuste miljøer. Dette begrunnes med at en rekke tjenester må ses i sammenheng for enkeltbrukere. Ved en utskillelse vil Haram kommune måtte reetablere dette koordinerende leddet i egen kommune.

For opplæringssektoren trekkes særlig økonomikompetanse frem som sårbart, særlig med tanke på økonomistyring og forvaltning av tilskudd til private barnehager. En konsekvens av svekket evne til økonomistyring på tjenestene er økte kostnader til de kommunale barnehagene. Dette øker beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager. Basert på informasjon i intervjuer er en konsekvens av mangelfull kompetanse på tilskuddsforvaltning feil beregning av tilskudd til private barnehager og svekket oppfølging av tilskuddene. I sum kan disse elementene potensielt ha store økonomiske konsekvenser for Haram kommune og for de private barnehagene.

4.4 SAMARBEID OM TJENESTEPRODUKSJON

4.4.1 Det er per i dag et utstrakt samarbeid i flere sektorer

Gjennom intervjuer er vi informert om at Haram kommune i forkant av kommunesammenslåingen deltok i 30-40 ulike samarbeid om tjenester. Flere av disse har blitt avsluttet som følge av kommunesammenslåingen. Der det ikke foreligger samarbeid å tilslutte seg er det grunn til å tro at flere samarbeid må reetableres. Ålesund kommune deltar per i dag i en rekke interkommunale samarbeidskonstellasjoner med andre Sunnmørskommuner, herunder:

- Legevakt
- ØHD
- Overgrepsmottak
- NAV
- Barnevern og barnevernvakt
- Fosterhjemssatsningen
- Krisesenter
- PPT
- Kompetansehevingsnettverk på barnehage og skole

Basert på intervjuer kan disse samarbeidene videreføres på samme måte som i dag, med den endring at Haram kommune tilslutter seg samarbeidet som egen kommune. Dette forutsetter at Haram får muligheten til å gå inn som deltakerkommune. Dette vil avhenge av politisk vilje til å inngå samarbeid. Dersom Haram kommune går inn som deltakerkommune vil konsekvensene for tjenestetilbudet, og således for innbyggerne som benytter tjenestene, trolig være små.

Flere har i intervjuer pekt på fordelene med å være vertskommune i interkommunale samarbeid. Det vil kunne ha økonomiske konsekvenser for Haram kommune å tre inn som deltaker i et samarbeid, fordi det kan medføre en deltakerkostnad utover en ren kostnadsdekning, eksempelvis i form av påslag mv. Dette vil avhenge av hvordan eventuelle samarbeidsavtaler

utformes med rettigheter og plikter for hhv. vertskommune og deltakerkommune. Av hensyn til likebehandling av deltakere vil det trolig ikke være mulighet for å stille andre krav til Haram kommune enn til andre kommuner i samarbeid.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at interkommunalt samarbeid kan gi bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler og bedre tilgang til nødvendig kompetanse for å sikre gode tjenester.¹⁰ I proposisjonen fremhever også departementet mulige negative konsekvenser av interkommunalt samarbeid, blant annet praktiske utfordringer knyttet til å kunne sette ressursbruken i samarbeidene opp mot ressursbruken i den kommunale virksomheten for øvrig. Videre peker departementet på potensielle utfordringer med å koordinere tjenestene som blir produsert i det interkommunale samarbeidet med andre kommunale tjenester.

Innen brann- og redning hadde tidligere Haram kommune egne lokaler, mannskaper og utstyr, men kjøpte tjenester av Ålesund kommune innen beredskap og brannforebygging. Dette er et samarbeid som trolig må re-etableres dersom Haram kommune skilles ut fra Ålesund kommune.

Også på andre selvkostområder var det tidligere samarbeid om infrastruktur, herunder vannforsyning. Vi er informert om at et slikt samarbeid er nødvendig å undersøke på ny. Landbruk var også organisert med kjøp/salg av tjenester, der Haram kommune også solgte leverte tjenester til Giske og Sandøy. Fra intervjuene er vi informert om at slikt salg av tjenester ikke vil være aktuelt etter en eventuell oppsplitting fordi Ålesund kommune selv vil produsere disse tjenestene. Det kan derfor være en konsekvens at Haram kommune ikke har den samme kostnadsdekningen som i den tidligere kommunestrukturen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet omtaler interkommunale samarbeidsforhold til lov om offentlige anskaffelser i Prop 46 L (2017-2018), kapittel 19.6. Departementet slå der fast at samarbeidenes innhold, ikke valgt organisasjonsform må vurderes for om unntaket fra anskaffelsesreglene er oppfylt. Departementet skriver «Når et «samarbeid» mellom kommuner bærer mindre preg av samarbeid, og mer preg av at en kommune utfører eller leverer tjenester for en eller flere andre kommuner mot vederlag, vil det være behov for at det gjøres en vurdering av forholdet opp mot reglene om offentlige anskaffelser. Dette for å avgjøre om en kommune kan gå direkte til en annen kommune for å få utført tjenesten, eller om kontrakten om levering av tjenesten må legges ut på offentlig anbud.»

4.4.2 Dagens organisering av eiendomsområdet må trolig omgjøres

Ålesund kommunale eide KF ivaretar i dag alle funksjoner innen forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av kommunens eiendommer i de tidligere kommunene.

I tråd med kommuneloven har kommunene flere alternativer for organisering av eiendomsvirksomheten. Foretaksmodellen fordrer én kommune der foretaket inngår i samme rettssubjekt. Eiendom, bygg og anlegg (EBA) er en vesentlig del av kommuners realkapital og det er på generelt grunnlag lite trolig at Ålesund kommune vil beholde alle balanseførte verdier knyttet til EBA. Basert på dette er foretaksmodellen lite egnet og en konsekvens av en eventuell oppsplitting er at eiendomsvirksomheten må omorganiseres.

Kommuneloven gir flere muligheter for dette, herunder interkommunalt selskap, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid i tillegg til tradisjonelt kjøp og salg av tjenester.

De ulike samarbeidsformene innebærer ulike rettslige forpliktelser for kommunene, og mulighetsrommet avhenger av hvilke deler av eiendomsvirksomheten det er ønske å samarbeid om, samt eierskapet til eiendelene.

4.5 SAMLET VURDERING FOR TJENESTER OG MYNDIGHETSUTØVELSE

4.5.1 Tjenestestrukturen påvirkes i betydelig grad, særlig for de ikke-stedbundne tjenestene

Det er vår samlede vurdering at stedbundne tjenester i mindre grad vil påvirkes av en eventuell utskillelse. Dette begrunnes med at dagens stedlige struktur ikke har kunnet endres i betydelig grad på den korte tiden som har gått siden kommunesammenslåingen. Det er derfor ikke nødvendigvis hensynet til hvordan tjenestene best kan produseres og leveres som har vært

¹⁰ Prop. 46 L (2017 - 2018) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

førende hittil. Vår vurdering hensyntar ikke økonomiske prioriteringer som vil måtte gjøres på tvers av kommunalområder i eksisterende Ålesund kommune og i ny Haram kommune, blant annet gitt av økonomiplanens begrensninger. Det er etter vårt syn ingen automatikk at en ny Haram kommune vil prioritere opp enkelte tjenester til fordel for andre. Dette er politiske valg innenfor rammene av forsvarlige tjenester, og konsekvensene av en utskillelse vil avhenge av dette. Dersom det blir behov for å prioritere ned enkelte tjenester/kommunalområder til fordel for andre, er det en sannsynlig konsekvens at ikke-lovpålagte og ikke-vedtaksbaserte tjenester blir nedprioritert.

Det er etter vår vurdering betydelig risiko for at ikke-stedbundne tjenester vil påvirkes negativt som følge av en eventuell utskillelse. Det er vår vurdering at det trolig er mer utfordrende å opprettholde en tilsvarende tjenestestruktur og -kvalitet i Haram kommune enn det vil være å videreføre dagens struktur og kvalitet i Ålesund kommune ved en utskillelse. Dette er nært knyttet til den faglige robustheten og fleksibiliteten en stor kommune gir. Vår vurdering for de ikke-stedbundne tjenestene er nært knyttet til kapasitet og kompetanse, da kvalitet i tjenester er nært beslektet med kompetansen til personene som utfører tjenestene.

4.5.2 Dagens kapasitet og kompetanse er sårbar, og de negative konsekvensene av en utskillelse er trolig betydelige

Dagens kapasitet og kompetanse på tvers av kommunalområder og tjenester fremstilles generelt som god, men sårbar for enkelte funksjoner. For enkelte tjenester og fagområder er dagens kapasitet etter vår vurdering på et kritisk nivå og slik sett veldig sårbar. Legetjenesten og VA-området er eksempler på dette. Selv om Ålesund kommune er en storkommune krever enkelte tjenester spisskompetanse som er fordelt på et fåtall ledere og ansatte. Dersom disse mindre robuste fagmiljøene splittes opp og fordeles på to kommuner vil det bli enda mer sårbart, for eksempelvis knyttet til «turn over» og fravær. Konsekvensen for kapasitet og kompetanse henger nært sammen med de personene som eventuelt skal bemanne de ulike funksjonene i to fremtidige kommuner. Evnen til å ivareta myndighetsoppgaver henger nært sammen med dimensjonering og kompetansen til å fatte rette vedtak innen lovverkets rammer. Slik sett er det en utledet risiko for at en oppsplitting kan påvirke to kommuners evne til god myndighetsutøvelse og forvaltning dersom de hver for seg ikke klarer å opprettholde kompetanse på et bredt spekter av fagområder.

For Haram sin del er det en potensiell konsekvens at kommunen vil stå uten den nødvendige kapasiteten og kompetansen for å ivareta oppgaver og myndigheten som en generalistkommune. Dette begrunner vi med risikoen for omfanget av reservasjoner mot overflytting til Haram kommune dersom dette kan gjøres gjeldende i en eventuell oppsplitting. Risikoen for å ikke ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet vil forsterkes dersom nøkkelpersoner reserverer seg mot overføring til Haram kommune. En bruk av reservasjonsretten gir som mulig konsekvens at Ålesund kommune kan få overtallighet, som vil utfordre de økonomiske rammene utover det som allerede fremkommer i økonomiplanen. Overtallighet kan likevel gjøre det mulig å redusere innleie, og slik sett vurderer vi risikoen for Ålesund kommune som lavere enn for Haram kommune.

Det er etter vår vurdering videre en mulig konsekvens at Haram kommune vil ha utfordringer knyttet til å rekruttere riktig kompetanse. Det er vår vurdering at Ålesund kommune vil ha en lavere risiko for svekket evne til rekruttering. Dette begrunner vi med at større fagmiljøer er mer attraktivt i arbeidsmarkedet, på samme måte som opplevd nærhet til bysentrum kan virke positivt for evnen til å rekruttere.

Manglende kapasitet og kompetanse vil etter vårt syn kunne føre til lavere fagdekning og et svekket tjenestetilbud til innbyggerne på tvers av tjenesteområder og sektorer både på kort og lang sikt. Vi vurderer risikoen for å sikre riktig kompetanse og kapasitet som lavere i Ålesund kommune enn for en eventuell ny Haram kommune.

4.5.3 Stabs- og støttetjenestene er under betydelig press og vil utfordres ytterligere av en oppsplitting

Nedtrekkene i økonomiplanen treffer i stor utstrekning stabs- og støttefunksjonene i kommunen. Evnen til å levere gode og tilstrekkelige stabstjenester og støtte til ledere virker å være under press i dagens kommune, en utvikling som etter vårt syn vil akselereres av de planlagte nedtrekkene. Konsekvensene av dette er generelle og ikke nødvendigvis påvirket av en eventuell

oppsplitting. Det er imidlertid vår vurdering at allerede kompakte fagmiljøer vil påvirkes negativt ved at de vil komme under ytterligere press med en oppsplitting.

Det er vår vurdering at mindre fagmiljøer sannsynligvis vil kunne ha dårligere tilgang på spesialisert kompetanse innenfor et bredt spekter av tjenester enn en større kommune vil kunne ha. Haram kommune må trolig bygge generalistkompetanse siden stabs- og støttemiljøene etter all sannsynlighet vil ha lavere kapasitet enn i en større kommune. Mindre stabs- og støttemiljøer vil også være mindre robuste med tanke på fravær og vakanser. Det er en mulig konsekvens at Haram kommune ikke vil kunne klare å opprettholde like høy spisskompetanse innen stabs- og støttetjenester som Ålesund kommune, herunder økonomi, virksomhetsstyring, HR og organisasjonsutvikling. Dette kan ha en rekke ulike effekter, herunder svekket styring og kontroll på økonomiområdet, mindre evne til å håndtere komplekse personalsaker, mv. Videre kan en mulig konsekvens være et økt behov for kjøp av spesialiserte tjenester i Haram kommune, eksempelvis juridiske tjenester.

Konsekvensen av lavere kapasitet og kompetanse i stabs- og støttetjenester er at evnen til å støtte linjeorganisasjonen i komplekse problemstillinger og oppgaver trolig vil være lavere i Haram kommune. På den annen side vil mindre kommuner kunne ha og oppleve mindre avstand til støttemiljøene, i denne sammenheng en positiv konsekvens for Haram kommune.

4.5.4 Det må etableres nye samarbeid om tjenesteproduksjon basert på gjensidig politisk vilje

Etablerte samarbeid på tvers av kommuner gir etter vårt syn en mulighet for å organisere tjenesteproduksjon på lik linje med i dag. Dersom Haram kommune skal levere tjenester til sine innbyggere gjennom samarbeid som tidligere, vil det kreve et betydelig arbeid å få re-etablert samarbeid som ikke er videreført grunnet kommunesammenslåingen.

Haram kommunes uttreden fra Ålesund som vertskommune og inntreden som deltaker i slike samarbeid vil etter vårt syn kunne ha økonomiske konsekvenser, men trolig mindre direkte konsekvenser for brukerne. Samarbeid mellom kommuner kan også redusere risiko og sårbarhet knyttet til manglende kapasitet og kompetanse nevnt over. Omfanget av samarbeidet og hvilken form det vil måtte ta er uklart og avhenger av politiske beslutninger og villighet i begge kommuner. Det er etter vårt syn ikke mulig å forskuttere Ålesund kommunes vilje til å levere tjenester i et samarbeid.

Foretaksorganiseringen i dagens Ålesund kommune er etter vårt syn ikke egnet ved en oppsplittelse. Eiendomsverdiene vil kunne fordeles som omtalt tidligere i rapporten, men med eiendelene fordelt i to selvstendige rettssubjekt er det ikke grunnlag for at en videreføring av dagens modell vil kunne fungere.

Kommuneloven åpner for ulike samarbeidsformer med ulik konsekvens for ulike deler av eiendomsvirksomheten. Et samarbeid om forvaltnings- og driftsaktivitetene kan trolig løses gjennom kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunesamarbeid, mens investeringsdelen av virksomheten trolig må behandles separat. I den grad investeringsvirksomheten krever vedtakskompetanse vil dette legge begrensninger på hvilke samarbeidsformer som er mulige.

De to kommunene vil kunne organisere eiendomsvirksomheten gjennom kjøp og salg. Dette vil ha implikasjoner som følger av lov om offentlige anskaffelser.

Videre er det mulig å organisere eiendomsvirksomheten i et interkommunalt selskap. En sannsynlig eierskapsbrøk, og etter all sannsynlighet styrerepresentasjonen, vil være i sterk favør av Ålesund kommune. Dette vil ha implikasjoner for Haram kommunes muligheter for styring og prioritering i et interkommunalt selskap.

Oppsummert er det etter vårt syn nødvendig med konkrete juridiske vurderinger av mulighetene for bruk av de ulike samarbeids- og organisasjonsformene for å kunne belyse konsekvensene i tilstrekkelig grad. Blant annet gjelder dette for hvorvidt samarbeidene er unntatt anskaffelsesregelverket eller om de må konkurransenutsettes i tråd med lov- og forskriftskrav.

5 SAMFUNNSUTVIKLING OG LOKALDEMOKRATI

5.1 HVORDAN LOKALDEMOKRATIET PÅVIRKES

Representanter fra politisk nivå ser både fordeler og ulemper for lokaldemokratiet ved en eventuell kommuneutskillelse.

Nedenfor oppsummeres kort de viktigste poengene fra intervju med politiske representanter.

5.1.1 Utskillelse kan gi større nærhet mellom folkevalgte og innbyggere, og dermed økt engasjement

Flere uttrykker at innbyggerne i Haram har opplevd større avstand mellom seg selv og de folkevalgte etter kommunesammenslåingen. Dette begrunnes med at innbyggerne i større grad visste hvem de folkevalgte i gamle Haram kommune var og at terskelen for å ta kontakt var lavere. Det uttrykkes at dette kan reverseres gjennom en kommuneutskillelse. Det uttrykkes også at en mindre kommune kan skape økt politisk engasjement hos innbyggerne, siden de opplever at politiske spørsmål i større grad angår dem selv.

På den andre siden uttrykkes det at kommunedelsutvalg er opprettet for å skape større lokal forankring. Flere uttrykker at dette er en ordning som bør videreutvikles og gis tid til å virke, før det trekkes konklusjoner om utvalgene fungerer godt eller ikke.

5.1.2 Mindre forhold kan også ha noen nedsider

Enkelte trekker frem ulemper ved større grad av nærhet mellom folkevalgte og innbyggere. Det uttrykkes at folkevalgte i større grad kan bli utsatt for press, at uformelle beslutningskanaler kan vokse frem og at saksbehandling kan bli mindre objektiv.

På samme måte som Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Prop. 46 L (2017-2018) redegjør for utfordringene interkommunale samarbeid kan ha for tjenesteproduksjonen peker departementet også på mer prinsipielle innvendinger mot utstrakt bruk av interkommunale samarbeid, herunder lengre og mer indirekte styringslinjer fra kommunestyrene til samarbeidene samt økt avstand fra velgerne til samarbeidene. Dette kan svekke den demokratiske nærhet til tjenesteproduksjonen.

5.2 KONSEKVENSER FOR POLITISK ORGANISERING

Representanter fra politisk nivå uttrykker at de ser få konsekvenser for politisk organisering som følge av en eventuell kommuneutskillelse.

Nedenfor oppsummeres kort de viktigste poengene fra intervju med politiske representanter.

5.2.1 Ny politisk organisering må etableres i Haram

Ved en utskillelse må Haram etablere en ny politisk organisering. Det innebærer å ta stilling til oppbygning og sammensetning av en politisk beslutningsstruktur, med kommunestyret på toppen og underliggende organer nedover i hierarkiet. Det vil også være behov for å avsette administrative ressurser til å betjene en sekretariatsfunksjon for politisk nivå.

5.2.2 Få konsekvenser for politisk organisering i Ålesund

En direkte konsekvens av utskillelse fra Ålesund vil være bortfall av politiske representanter fra Haram. Disse kan enten erstattes ved valg av andre representanter, eller så kan antallet valgte representanter nedjusteres. En nedjustering vil kunne påvirke sammensetningen av politiske beslutningsorganer.

Utover dette uttrykker politiske representanter at den politiske organisering i Ålesund kommune i stor grad vil fortsette som før ved en eventuell utskillelse.

5.3 KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET

Representanter fra næringslivet uttrykker at de ser få direkte konsekvenser som følge av en eventuell kommuneutskillelse.

Nedenfor oppsummeres kort de viktigste poengene fra intervju med næringslivsrepresentanter.

5.3.1 Gode og forutsigbare rammebetingelser trekkes frem som det viktigste

Næringslivet uttrykker at de først og fremst er opptatt av gode og forutsigbare rammebetingelser. Med dette menes et godt samarbeid mellom næringsliv og kommune, med faste møteplasser som sikrer gjensidig forståelse for hverandres arbeid og behov.

Det uttrykkes at gamle Haram kommune hadde stor oppmerksomhet på og lyktes godt med dette samarbeidet. Denne tilnærmingen ble kalt Haram-modellen. Videre uttrykkes det at mye av dette arbeidet er videreført i nye Ålesund kommune.

Det uttrykkes at en kommuneutskillelse på kort sikt vil kunne skape noe usikkerhet rundt rammebetingelser, men dette fremheves ikke som en vesentlig risikofaktor.

Næringslivet er opptatt av å opprettholde et tett samarbeid med kommunale myndigheter uansett om Haram skille ut av Ålesund. Ved en utskillelse vil flere næringsaktører ha virksomhet i begge kommuner, og de vil være avhengige av å samarbeide godt med begge kommuner.

5.3.2 Samarbeid mellom næringsaktører fortsetter uavhengig av kommunegrenser

Det uttrykkes at formelle og uformelle samarbeid mellom næringsaktører vil fortsette, uavhengig av om kommunegrenser endres.

5.4 KONSEKVENSER PÅ PLANOMRÅDET OG FOR REGIONBYGGING

Representanter fra planområdet uttrykker at de ikke ser vesentlige positive eller negative konsekvenser av en eventuell kommuneutskillelse.

Nedenfor oppsummeres kort de viktigste poengene fra intervju med ansatte på planområdet.

5.4.1 Haram må lage egne planer og styrende dokumenter

Plan- og bygningsloven stiller en rekke krav til kommunalt planarbeid. Ved en utskillelse vil Haram måtte utarbeide en kommuneplan som omfatter både samfunnsdel og arealdel. Det uttrykkes at Haram vil måtte sette av mye tid og ressurser til dette arbeidet.

Videre uttrykkes det at formelle arealplaner som er juridisk bindende vil kunne flyttes over til en ny kommune, og at et stort flertall av slike planer ble vedtatt før kommunesammenslåingen. Det uttrykkes at det vil kunne være behov for å gjøre revideringer av planer på lavt nivå, men dette forventes ikke å være spesielt ressurskrevende.

5.4.2 Haram kan oppleve utfordringer med å rekruttere nødvendig kompetanse

Gamle Haram kommune hadde en planstab med to ansatte planleggere, men det uttrykkes at det ikke er gitt at nye Haram vil få tilgang på tilsvarende kompetanse igjen. Det uttrykkes på generelt grunnlag at det ikke er lett å rekruttere rett kompetanse til kommunalt planarbeid, og at mange som jobber med dette foretrekker større fagmiljø. Som følge av det vil Haram kunne få utfordringer med å rekruttere nødvendig kompetanse.

5.4.3 Bekymring for å miste moment i regionbygging

Flere er bekymret for at en kommuneutskillelse kan medføre mindre moment for og oppmerksomhet på regionbygging av Ålesundregionen. Flere trekker frem at regionbygging var et sentralt argument for kommunesammenslåingen, og at regionbygging handler om å se samarbeidsmuligheter og synergier i hele regionen. Det uttrykkes også at én samlet kommune vil kunne stå sterkere i møte med regionale og nasjonale myndigheter.

5.4.4 Utskillelse vil gjøre Sandøy til en eksklave

Flere påpeker at utskillelse av Haram vil avskjære Sandøy fra resten av Ålesund kommune. Det vil danne en eksklave der Sandøy har en annen kommune mellom seg selv og resterende Ålesund kommune. Det uttrykkes at dersom innbyggerne i Sandøy i dag mottar kommunale tjenester lokalisert i Haram, vil de kunne miste dette tjenestetilbudet dersom Haram blir en selvstendig kommune. Det kan på noen områder skape stor avstand mellom innbyggerne i Sandøy og kommunale tjenester. Videre vil det skape et økt koordineringsbehov mellom kommunene Ålesund og Haram på flere områder, siden Haram vil splitte Ålesund i to separate geografiske deler.

5.4.5 Ålesunds planer og planprosesser vil i liten grad påvirkes

Representanter fra planområdet uttrykker at Ålesund kommunes planer og -prosesser i liten grad vil påvirkes av en eventuell utskillelse. Eksempelvis uttrykkes det at kommunen fortsatt vil ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre både ordinære planprosesser, og mer spesialiserte som planarbeid innenfor klima og miljø. De ser heller ikke vesentlige konsekvenser for muligheten til å drive helhetlig samfunnsplanlegging. Eksempelvis påpekes det at Nordøyvegen er en fylkesveg, der fylket har ansvar uavhengig av kommunegrensene.

5.5 DEMOGRAFISKE EFFEKTER AV UTSKILLELSE

Tabellen under viser befolkningsframskrivninger for perioden 2020 til 2030 for gamle Haram kommune og nye Ålesund kommune, der Haram er holdt utenfor.

Aldersgruppe	Endring nye Ålesund	Endring gamle Haram
0 år	9 %	6 %
1-5 år	6 %	-10 %
6-12 år	-4 %	-12 %
13-15 år	-2 %	-1 %
16-19 år	4 %	7 %
20-44 år	4 %	-5 %
45-66 år	4 %	-2 %
67-79 år	23 %	19 %
80-89 år	64 %	47 %
90 år eller eldre	8 %	-2 %

Tabell 7: Befolkningsframskriving for nye Ålesund kommune, der Haram er holdt utenfor, og gamle Haram kommune for perioden 2020 til 2030. (Kilde: SSB, basert på hovedalternativet MMMM)

Tabellen viser at Haram forventes å ha en befolkningsnedgang i barnehage- og grunnskolealder, samt i aldersgruppen 20 til 66 år. Det forventes en økning i antallet eldre fra 67 til 89 år.

Ålesund kommune forventes å ha en liten befolkningsøkning i barnehagealder og en liten nedgang i grunnskolealder. Befolkningsgruppen som er i arbeidsliv forventes å øke noe, mens det forventes en stor økning i antallet eldre fra 67 år og oppover.

Boligbyggeplanen er innarbeidet i befolkningsframskrivningene, men potensielle konsekvenser av fastlandsforbindelsen Nordøyvegen er ikke lagt inn i grunnlagstallene. Jo lenger ut i

framskrivingsperioden vi kommer, jo større er usikkerheten knyttet til hvordan særlig disse to faktorene påvirker fremtidig befolkningstall.

5.6 SAMLET VURDERING FOR SAMFUNNSUTVIKLING OG LOKALDEMOKRATI

For **lokaldemokratiet** vurderer vi at utskillelse kan ha en positiv effekt for Haram. Vi vektlegger her særlig at innbyggerne kommer tettere på sine folkevalgte, og at lokaldemokratiet utøves innenfor et mer begrenset geografisk område som kan oppleves mer relevant for innbyggerne. Samtidig må dette vurderes opp mot potensielle ulemper ved eksempelvis økt risiko for habiliteitsutfordringer og tette koblinger mellom beslutningstakere i lokalsamfunnet. For Ålesund kommune vurderes konsekvensene som små.

For **politisk organisering** vurderer vi at en utskillelse innebærer få viktige konsekvenser. Ny politisk organisering vil måtte etableres som en del av arbeidet med nye Haram kommune, men organiseringen i gjenværende Ålesund kommune vil i liten grad påvirkes.

For **næringslivet** vurderer vi at fortsatt gode rammebetingelser vil være avgjørende ved en eventuell utskillelse. Ved en eventuell utskillelse vil det derfor være nødvendig at begge kommunene raskt avklarer grunnleggende forutsetninger for samarbeid mellom kommune og næringsliv. En utskillelse vil i seg selv kunne bidra til å skape usikkerhet rundt rammebetingelser, men vår vurdering er at næringslivet ikke oppfatter dette som en vesentlig risiko.

På **plan- og regionområdet** vil en utskillelse medføre at Haram må sette av mye tid og ressurser til å utarbeide kommunale planer. Det vil også kunne være behov for å revidere noe av planverket i Ålesund, uten at vi gjennom intervjuene har mottatt indikasjoner på at dette vil kreve vesentlige ressurser. Videre vil en utskillelse avskjære Sandøy fra resten av Ålesund kommune, og dersom innbyggerne i Sandøy i dag mottar kommunale tjenester lokalisert i Haram, vil de kunne miste dette tjenestetilbudet dersom Haram blir en selvstendig kommune. Isolert sett vil det også begrense Ålesund kommunes mulighet til å gjøre strukturendringer og realisere stordriftsfordeler i det aktuelle området. Det er videre en bekymring for at en utskillelse vil kunne dempe slagkraften til og trykket på utvikling av Ålesundregionen. Regionbygging handler om å realisere gevinster og synergier på tvers av kommunegrensene, og mindre oppmerksomhet på dette vil etter vår vurdering være negativt for regionen som helhet, ikke bare for Ålesund og Haram. BDO har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad evnen til å drive regionbygging faktisk vil svekkes ved en utskillelse, men en utskillelse vil stille krav til god koordinering mellom Ålesund og Haram i regionale spørsmål. Videre vil det kreve tid og ressurser fra en eventuell ny Haram kommune hvis den ønsker å koble seg på regionale plansamarbeid innenfor eksempelvis klima, areal og transport.

Demografisk forventes Haram å bli færre unge og arbeidende frem mot 2030, mens antallet eldre øker. Ålesund for øvrig forventes å ha en liten befolkningsnedgang i grunnskolealder, mens øvrige aldersgrupper vokser, med særlig sterk vekst i antall eldre.

6 KOMMUNEN SOM ARBEIDSGIVER

6.1 PROSESSER KOMMUNEN MÅ IVARETA I FORBINDELSE MED EVENTUELL UTSKILLELSE

Ved tidligere *kommunesammenslåinger* har arbeidsmiljølovens § 16 om virksomhetsoverdragelse blitt lagt til grunn. For *kommunedelinger* finnes det derimot lite juridisk presedens fra tidligere prosesser. Det har ikke vært i BDOs mandat å gjøre en selvstendig juridisk vurdering av hvilket lovverk som skal legges til grunn ved en eventuell deling. I det følgende viser vi derfor først til en nylig rapport fra Viken fylkeskommune om konsekvenser ved fylkesdeling, der det sannsynliggjøres at arbeidsmiljølovens § 16 om virksomhetsoverdragelse kan legges til grunn også ved kommunedeling. Deretter beskriver vi overordnet de viktigste prosessene kommunen som arbeidsgiver må ivareta i forbindelse med en eventuell kommunedeling, basert på en forutsetning om at arbeidsmiljølovens § 16 kan legges til grunn.

6.1.1 Om begrepet virksomhetsoverdragelse

Arbeidsmiljølovens § 16 definisjon av begrepet «virksomhetsoverdragelse» innebærer at følgende tre kriterier må oppfylles:

1. Det skjer en overføring av virksomhet eller del av virksomhet til en ny arbeidsgiver,
2. overføringen skjer gjennom overdragelse,
3. og det som overføres, er en selvstendig enhet som beholder sin identitet.

Viken fylkeskommune problematiserer dette temaet i sin utredning om konsekvenser ved fylkesdeling:

Flere deler av Viken fylkeskommune vil klart oppfylle tre vilkårene for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse. Dette gjelder eksempelvis de videregående skolene og tan klinikkene. For dem er det nærliggende å konstatere at virksomheten i det vesentlige vil være upåvirket av overdragelsen. Dermed beholder slike enheter sin identitet.

For andre deler av fylkeskommunen kan spørsmålet om arbeidsmiljøloven kap. 16 får anvendelse, være mer tvilsomt. Dette gjelder f.eks. enheter i sentraladministrasjonen med arbeidsoppgaver som ikke korresponderer med de nye fylkesgrensene, men som er fordelt etter andre kriterier enn geografiske.

Videre skriver Viken fylkeskommune hvordan denne mulige uklarheten kan håndteres:

Etter inndelingsloven § 17 c) har departementet fullmakt til å gjøre unntak fra lov og forskrift og fastsette «...reglar om forhold og vilkår for arbeidstaker i stat, fylkeskommune eller kommune».

Dette gir en mulighet for å sikre alle ansatte i Viken på samme måte, uavhengig av om den enkelte i utgangspunktet har vern etter arbeidsmiljølovens kapittel 16.

Man kan således vurdere å be departementet forskriftsfeste at vernet etter arbeidsmiljøloven kapittel 16 skal gjelde for alle ansatte i Viken. Prinsippene for fordelingen av Vikens ansatte på de tre nye fylkeskommunene vil også kunne forskriftsfestes. Det nærmere innholdet i reglene vil kunne diskuteres med departementet før forskriften vedtas. I den sammenhengen vil både fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansattes organisasjoner kunne ha en rolle.

6.1.2 Formelle prosesser

Med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens § 16 må kommunen være oppmerksom på og hensynta følgende overordnede forhold:

- Lønns- og arbeidsvilkår
 - Arbeidsmiljøloven fastslår at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter overføres til ny arbeidsgiver ved virksomhetsoverdragelse. Det betyr for eksempel at arbeidstakernes lønnsbetingelser overføres til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver er også bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver er bundet av, med mindre ny arbeidsgiver reserverer seg mot dette.
- Reservasjonsrett
 - Arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver.
- Vern mot oppsigelse
 - Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver er ikke i seg selv grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver.
- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte
 - Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte, og det skal særlig gis informasjon om:
 - grunnen til overdragelsen,
 - fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen,
 - de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne,
 - endringer i tariffavtaleforhold,

- planlagte tiltak overfor arbeidstakerne,
- reservasjons- og fortrinnsrett, og fristen for å utøve slike rettigheter.
- Dersom tidligere eller ny arbeidsgiver planlegger tiltak overfor arbeidstakerne, skal dette så tidlig som mulig drøftes med tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale.
- Informasjon til arbeidstakerne
 - Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere de berørte arbeidstakere om overdragelse.
- Representasjon
 - Hvis virksomheten bevarer sin uavhengighet, skal de tillitsvalgte som berøres av overdragelsen beholde sin rettsstilling og funksjon.
 - Hvis virksomheten ikke bevarer sin uavhengighet, skal de overførte arbeidstakere som var representert før overdragelsen, fortsatt være representert på en egnet måte fram til nyvalg kan finne sted.

6.1.3 Råd fra tidligere kommunestrukturprosesser

I dokumentet «Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger» gis følgende råd knyttet til kommunens arbeidsgiveransvar:

- **Sørg for god medvirkning av tillitsvalgte i hele prosessen.** Det er bedre at tillitsvalgte er med på «for mye» enn for lite. Tillitsvalgte er en viktig informasjonskanal, og det er en fordel at disse har god kjennskap til prosessen og forståelse av de valg som fattes.
- **Lag en omstillingsplan/prosedyre for overføring av personell til ny kommune.** Avklar så tidlig som mulig hvordan personell skal overføres til ny kommune, og hvem som blir berørt av sammenslåing og hvem som ikke blir det. Dette er viktig for å skape forutsigbarhet, trygghet og ro i organisasjonene.
- **Involver ansatte i arbeidsgrupper/prosjektgrupper/temagrupper på tvers av kommunegrensene for å beskrive dagens status i kommunene og for å utvikle tjenesteområdene i den nye kommunen.** Klarlegging av dagens status er en oppgave som kan iverksettes raskt, og vil være et sentralt fundament for utforming av ny kommune. Slike arbeidsgrupper er også viktige for å bli kjent med hverandre og for å bygge felles kultur.
- **Kartlegg behov for lønnsharmonisering og hvordan slik harmonisering eventuelt skal skje.** Lønnsnivået kan variere mellom kommunene. Dersom det går lang tid med lønnsforskjeller som oppleves urettferdige, kan dette være uheldig for arbeidsmiljøet.

Videre skisserer dokumentet noen spørsmål som bør tas stilling til:

- Hvordan skal håndteringen av arbeidsgiveransvaret organiseres?
- Hvem skal involveres i arbeidet med arbeidsgiverpolitikken?
- Hvilke lover og regler gjelder på området?
- Hva skal være sentrale mål og målstrategier for arbeidsgiverpolitikken?
- Hvordan skal ansatte informeres og håndteres i prosessen med tanke på ev. overtallighet (både overfor de som blir direkte berørt og de som ikke blir det)?
- Hvordan skal frikjøp praktiseres i arbeidet med kommunesammenslåingen?
- Hvordan skal lønns- og arbeidsvilkår samordnes, hva er ev. utfordringer og hvilke løsninger skal velges?

7 ORGANISERING OG FREMDRIFTSPLAN FOR EVENTUELL UTSKILLELSE

Tidligere kommunesammenslåingsprosesser har blitt gjennomført med utgangspunkt i Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). BDO legger til grunn at inndelingslova vil være førende for en eventuell utskillellesprosess også.

Inndelingslovas kapittel VI skisserer helt overordnet tre hovedsteg og milepæler i en utskillellesprosess:

- Vedtak i kommunestyret om utskillelse
- Opprettelse av fellesnemnd
- Konstituering av nytt kommunestyre

I det følgende redegjør vi kort for hvordan fellesnemndas arbeid kan organiseres, før vi skisserer en mulig, overordnet fremdriftsplan for en utskillellesprosess. Innholdet bygger i stor grad på publikasjonen «Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger» utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet.

BDO er kjent med brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet til tvangssammenslåtte kommuner, der departementet skriver følgende om prosess etter et eventuelt utskillellesvedtak:

Etter at formelt vedtak om deling foreligger, vil departementet fastsette forskrifter med hjemmel i inndelingsloven § 17. Forskriftene vil gi nærmere regler for gjennomføringen av delingen i de aktuelle kommunene, og kan blant annet inneholde bestemmelser om forberedelsen av delingen, gjennomføring av kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2023, antall medlemmer i de nye kommunestyrene, innkalling til konstituerende møte i de nye kommunestyrene, valg av styreform, og forholdet mellom eksisterende og nye kommunestyre i perioden mellom konstituering og ikrafttredelse. Departementet vil også vurdere om det er nødvendig å gi unntak fra lover og forskrifter i tråd med inndelingsloven § 17 andre ledd, for å sikre gjennomføring av delingen.

Departementet vil legge opp til dialog med den enkelte kommune om hva det er behov for å regulere i forskrift, og forskriftene vil bli utarbeidet i samarbeid med kommunene. Departementet vil ta kontakt med kommunene om dette arbeidet etter at vedtak om deling foreligger.

Departementet signaliserer med det at andre rammeverk enn det vi kjenner fra tidligere sammenslåingsprosesser kan være aktuelle. Siden det for øyeblikket ikke foreligger mer konkrete detaljer rundt dette, har ikke BDO hatt anledning til å hensynte det i vårt arbeid.

7.1 MODELL FOR ORGANISERING

Inndelingslovas § 26 etablerer en fellesnemnd som det ledende organet i forbindelse med både kommunesammenslåinger og -delinger. Helt overordnet skal fellesnemnda skal samordne og forberede kommunedelingen. Utover dette er ikke detaljer rundt hvordan delingsprosessen skal organiseres regulert av loven. Fullmakter og andre oppgaver kan vedtas av kommunestyret. Nemnda velges av og blant kommunestyrets medlemmer.

Nemnda kan gis fullmakt til å gjøre ansettelser i den nye kommunen. Dette inkluderer kommunedirektør. Det kan også opprettes et partssammensatt utvalg etter kommuneloven § 5-11, som gis ansvar for å behandle spørsmål knyttet til kommunen som arbeidsgiver og arbeidstakersiden.

Fellesnemnda kan gi et arbeidsutvalg myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av «prinsipiell art». Det er i en rekke tidligere kommunesammenslåinger også valgt å opprette egne tema- og fagkomiteer, som gis et definert og særskilt ansvar for konkrete tema og fagområder.



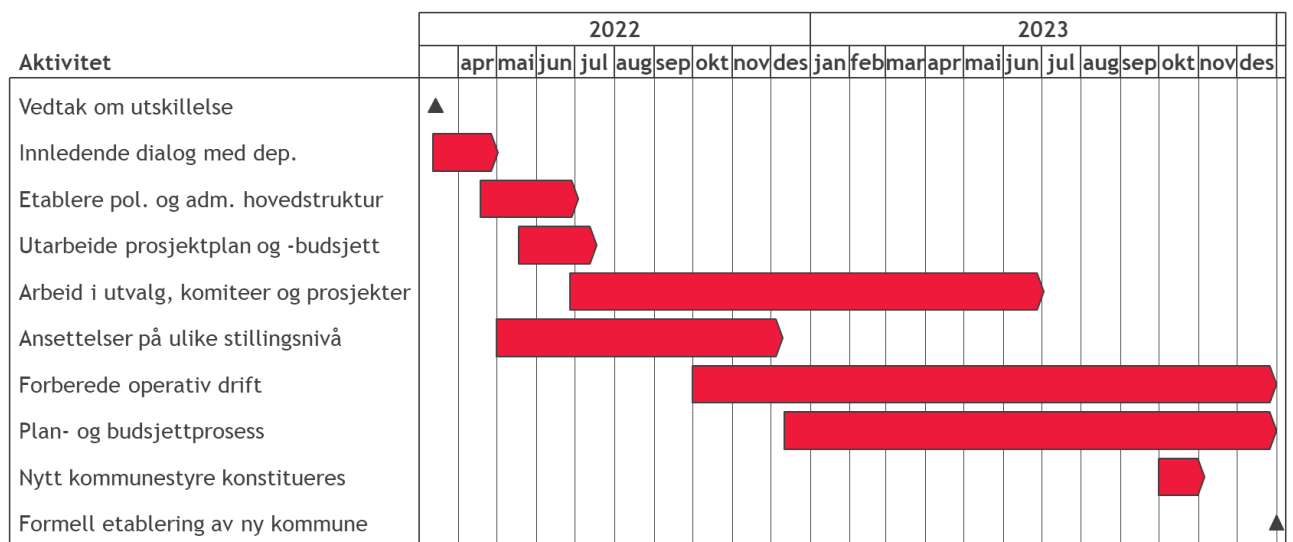
Figur 1: Organisering av arbeidet med etablering av nye Sandefjord kommune. (Kilde: «Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger» utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet, bearbeidet av BDO)

7.2 SKISSE TIL FREMDRIFTSPLAN

I brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet til tvangssammenslåtte kommuner skrives følgende: «Regjeringen legger til rette for at nye kommuner skal kunne tre i kraft fra 1. januar 2024. Dette er det tidligst mulige og beste tidspunktet nye kommuner kan tre i kraft. Nye kommunestyre kan da velges ved det ordinære kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2023. Selv om denne tidsplanen innebærer knappe frister for både kommunene og staten, vil det være tilstrekkelig med tid til å gjennomføre utredning og høringer, fatte formelle vedtak og forberede opprettelsen av de nye kommunene.»

BDO legger derfor til grunn at 1. januar 2024 vil være tidspunktet en eventuell ny Haram kommune blir virksom.

På grunn av manglende presedens er det utfordrende å tegne en detaljert fremdriftsplan for en eventuell utskillellesprosess. I figuren under har vi skissert en overordnet fremdriftsplan med viktige elementer som bør inngå i prosessen.



Figur 2: Overordnet skisse til fremdriftsplan for utskillellesprosjekt. (Kilde: BDO)

KONTAKT

ØISTEIN HARSEM

Partner

m: +47 90553294
e: oistein.harsem@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.