

Professor emeritus Bjarne Jensen

KONSEKVENSER VED UTSKILLELSE AV HARAM FRA ÅLESUND KOMMUNE



KommuneKonsult

KOMMUNEKONSULT AS

NOTAT 4/2022

14. februar 2022

Konklusjon

Under forutsetning av at et flertall av innbyggerne i Haram ønsker å gjenopprette Haram kommune, er det best for innbyggerne og for utviklingen av Ålesund-området og ikke minst Haram at dette blir gjennomført. Kostnadene til gjenoppretting dekkes av staten, noe som er bekreftet i brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Ålesund kommune 11.02.2022. Siden det er gått så kort tid siden sammenslåingen (vel to år), er det heller ikke så krevende og risikoutsatt å gjenopprette Haram kommune som BDO-rapporten gir inntrykk av. Med de erfaringene som er gjort, bør en ha gode muligheter til å gjenoppbygge Haram som en mønsterkommune.

1. Problemstilling

De tidligere kommunene Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund ble 1. januar 2020 slått sammen til nye Ålesund kommune. Den nye kommunen har 67 000 innbyggere. Befolkningstygdepunktet er Ålesund, som ligger i den sydvestre delen av kommunen, mens Haram ligger nord i kommunen.

I en folkeavstemning fra 2016 var mindre enn 20 prosent av innbyggerne i Haram kommune positive til en regionkommune med Ålesund som sentrum.

Med utgangspunkt i innbyggerinitiativet i 2021 fra tidligere Haram kommune, har Ålesund kommunestyre vedtatt at det skal avholdes folkeavstemning i Haram om gjenoppretting av Haram som egen kommune. I den forbindelse har Ålesund kommune av BDO fått utarbeidet rapporten *Konsekvensutredning ved utskillelse av Haram fra Ålesund kommune* (BDO 04.02.2022). I tillegg til folkeavstemning i Haram har Ålesund kommune også bestemt at det skal gjennomføres en undersøkelse av holdninger til spørsmålet om utskilling av Haram blant alle innbyggerne i nye Ålesund kommune.

Lokalsamfunnsforeningen har bedt Kommunekonsult AS vurdere BDO-rapporten av 04.02.2022 og rapportens konklusjoner. I dette notatet har vi vurdert om rapporten fra BDO gir en balansert og helhetlig vurdering av konsekvensene for innbyggerne i nye Ålesund og i Haram.

2. Innhold og metoder i konsekvensutredningen fra BDO

I rapporten fra BDO konsentreres konsekvensvurderingene om følgende spørsmål:

- Økonomiske konsekvenser (kap. 3)
- Tjenester og myndighetsutøvelse (kap. 4)
- Samfunnsutvikling og lokaldemokrati (kap. 5)
- Kommunen som arbeidsgiver (kap. 6)
- Organisering og framdriftsplan for eventuell utskillelse (kap. 7)

Metoden som er benyttet for vurderingene er beregninger med utgangspunkt i inntektssystemet for kommunene, økonomiplan og årsbudsjettet for Ålesund kommune for 2022 og utgifts-andeler basert på økonomiske regnskapstall fra 2019 for de sammenslåtte kommunene.

Hovedmetoden har vært å intervjuere lederne i nye Ålesund, representanter for de fleste arbeidstakerorganisasjonene, den politiske ledelsen og næringslivsrepresentanter. De folkevalgte som er intervjuet er ordfører, varaordfører, og gruppelederne fra KrF og Høyre. Det framstår som noe merkelig at ikke alle gruppelederne er intervjuet. Det er ikke gitt oversikt over hvem fra administrasjonen som er intervjuet. Men indikasjonen er at svært mange av dem som er intervjuet har særlige interesser i å videreføre nye Ålesund kommune, og vil i utgangspunktet være negative til utskilling av Haram som egen kommune.

Det er ikke gjort noen systematiske tilbakemeldinger på resultatene fra intervjuene. Det er heller ikke gitt klare kriterier for hvem som er valgt ut som intervjuobjekter. Gjengivelsene av resultatene fra intervjuene har et anekdotisk preg, det vil si fortellinger, synspunkter og påstander som ikke er dokumentert – for eksempel om rekrutteringsutfordringer og sårbarhet.

BDO baserer også analysene på dokumentgjennomgang. Det sier seg selv at med den tidsrammen BDO har hatt til å gjennomføre analysene og utarbeide rapporten, vil analyser og konklusjoner måtte bli basert på et relativt tynt grunnlag. BDO tar da også sterke forbehold om sine konklusjoner. På side 6 skriver de for eksempel:

«BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvaret for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for vår 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.»

Det er vurderinger av mer langsiktige virkninger på inntekter, kostnader, investeringer og finansiering både for Haram og for nye Ålesund med og uten Haram som må være grunnleggende for den konklusjonen som treffes på grunnlag av konsekvensberegningene. I så måte er informasjonsgrunnlaget i rapporten fra BDO relativt begrenset og usikkert.

Det sentrale spørsmålet må være: Hva er best for innbyggerne i Haram og resten av Ålesund – at Haram gjenopprettes som egen kommune eller at den videreføres som en del av nye Ålesund kommune? Det dreier seg om så viktige spørsmål som:

- Hva gir best lokaldemokrati?
- Hva gir innbyggerne best og mest effektive tjenester?
- Hva gir best utvikling av næringsliv, organisasjonsliv og samfunnsutvikling mer generelt?

3. BDO-rapportens konklusjoner

BDO-rapportens hovedkonklusjon er:

«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.»

(BDO, 2022, s. 3)

På rapportens side 3 er det gitt følgende hovedbegrunnelser for konklusjonen:

- Ingen presedens fra lignende utskillelsesprosesser.
- Høye kostnader ved gjennomføring av en utskillelse og at det er betydelig risiko rundt framtidig driftsnivå.
- Uklart i hvilken grad alle tjenester kan videreføres som i dag med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- Endringstrøtthet i kommuneorganisasjonen og variabel motivasjon for fortsatt omstilling.

Avslutningsvis trekker rapporten fram at en utskilling av Haram vil kunne ha en positiv effekt på lokaldemokratiet i Haram, ved at innbyggerne kommer tettere på både folkevalgte og politiske problemstillinger. Dette modifiseres imidlertid ved følgende vurdering:

«Dette må imidlertid veies opp mot potensielle ulemper som habilitetsutfordringer og tette koblinger mellom beslutningstakere i lokalsamfunnet.»

Slik påstander er ikke uvanlige. Men det er ingen forskningsbaserte funn bak slike påstander. Tette koblinger og habilitetsutfordringer kan være til stede i både store og mindre kommuner. Det er ikke dokumentert at små kommuner håndterer dette dårligere enn store kommuner. I de mindre kommunene er relasjonene mer synlige og kjente, mens de i store kommuner kan være vanskeligere å oppdage. Det er også i større kommuner det er flest eksempler på korrupsjon. I tillegg er det viktig å understreke at Haram hverken i norsk eller internasjonal sammenheng er en liten kommune.

Videre konkluderes det med at ved en eventuell utskillelse vil begge kommunene måtte jobbe sammen for å sikre gode og forutsigbare rammebetingelser. Det burde være selvsagt. Derfor er det overraskende at det i rapporten sås unødvendig tvil om mulighetene til interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom Haram kommune og Ålesund kommune. For eksempel gjøres det på side 25/26. Dette har karakter av påstander om at slikt samarbeid vil gi en ny Haram kommune ekstra kostnader. Vi antar at slike påstander mer gir uttrykk for manglende kunnskaper om hvordan samarbeid mellom kommuner kan ivaretas.

4. Haram kommune

Haram kommune var fram til 1. januar 2020 en mellomstor norsk kommune med god utvikling i både antall innbyggere og næringsliv. I 2010 var innbyggertallet vel 8700. Det økte til vel 9300 i 2019. Kommunesenteret Brattvåg er et tettsted med 2500 innbyggere hvor kommuneadministrasjonen og de kommunale tjenestene for hele Haram lå. Haram var en sterk industrikommune og således svært viktig for næringsutvikling i større sammenheng. Kommunen var sentral for utviklingen av regionen. Den hadde gode tjenester og en god ledelse. Den var velarrondert geografisk.

I 2019 fikk kommunen nytt kommunehus. Den var godt rustet til å videreutvikle gode tjenester for sine innbyggere, organisasjonsliv og næringsliv. Kommunen ønsket ikke å delta i sammenslåingen som førte til nye Ålesund. Dette representerte således for Haram en tvangssammenslåing. En slik sammenslåing er en stor risiko for den gode utviklingen Haram har hatt over flere tiår. Kommunen vil miste en rekke kompetansearbeidsplasser, og det vil sannsynligvis skje raskere enn antatt på grunn av de økonomiske problemene nye Ålesund kommune sliter med. En må regne med at dette gir en negativ spiral for utviklingen av Haram-samfunnet.

5. Økonomien i Ålesund kommune og en eventuell ny Haram kommune

De økonomiske forutsetningene som ble lagt til grunn da nye Ålesund ble vedtatt etablert i 2018, er ikke oppfylt. Rapporten fra BDO viser at driftsutgiftene i den nye kommunen må reduseres betydelig i forhold til driftsnivåene kommunene hadde da de ble slått sammen (jf. tabell s. 12/13, BDO, 2022). I netto utgifter til tjenester per innbygger dreier det ifølge BDO seg om reduksjoner fra 63 939 kroner i 2019 (prisjustert) til 59 486 i 2022 og ytterligere ventede reduksjoner til 57 644 kroner i 2025. For Haram og Ålesund uten Haram ventes tilsvarende negativ utvikling. Dette kommer til å bli en stor utfordring både for Ålesund, eventuell rest-Ålesund og Haram.

Min vurdering er at Haram har minst like gode muligheter for å løse denne utfordringen som Ålesund kommune har. På grunn av tvangssammenslåingen har innbyggerne i Haram mindre tillit til Ålesund enn de vil ha til egen kommune. Haram som egen kommune har større muligheter til å finne løsninger på de økonomiske utfordringer de står framfor både på inntekts- og utgiftssiden.

6. Transaksjonskostnader/kostnader ved utskilling av Haram

BDO gir inntrykk av at engangskostnadene til oppsplitting blir svært høye:

«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).» (BDO, s. 13)

Dette anslaget virker direkte useriøst. Her skal vi ikke gå nærmere inn på dette anslaget fordi Kommunal- og distriktsdepartementet i brev av 11.02.2022 har bekreftet at de vil dekke kostnadene som vil påløpe ved utskilling av Haram fra nye Ålesund kommune. BDO-rapporten trekker dette i tvil, og bruker det som et hovedargument mot å skille ut Haram. En må naturligvis forutsette at utskillingen gjennomføres på en profesjonell og mest mulig effektiv måte. Da kan en med de løftene regjeringen har gitt forutsette at disse kostnadene hverken belastes Haram kommune eller Ålesund kommune. I de økonomiske vurderingene kan en derfor se bort fra disse kostnadene.

7. Kan tjenestene videreføres som i dag?

I BDO-rapporten hevdes det at det er uklart i hvilken grad alle tjenester kan videreføres som i dag med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Dette er naturligvis et viktig spørsmål, og har i svært stor grad sammenheng med hvordan de økonomiske utfordringene vil bli løst. Men det har også sammenheng med hvor effektiv og godt en klarer å bygge opp igjen en ny Haram kommune. Muligheten til å bygge opp en ny og effektiv kommune med gode kommunale tjenester til innbyggerne i Haram må være særs gode. For det første er de grunnleggende tjenestene til innbyggerne i oppvekst og skole, sosial omsorg og pleie, kultur og teknisk fortsatt til stede. Videre har kommunen et nybygd kommunehus med gode forutsetninger for videre utvikling av kommunen. En vil ha erfaringer fra både gamle Haram kommune og ikke minst nye Ålesund kommune, og kan lære av disse prosessene i oppbyggingen av ny kommune.

I BDO-rapporten konkluderes det allerede med endringstrøtthet og varierende motivasjon i organisasjonen i nye Ålesund kommune. Klarer en å iverksette en god oppbyggingsprosess,

vil Haram ha muligheter til å utvikle en meget effektiv og god organisasjon og satse på å bli en ny mønsterkommune. En slik prosess vil naturligvis også medføre risiko og muligheter for feilgrep og uhell. Den krever kompetanse og dyktighet og må gjennomføres av en organisasjon med basis i Haram-samfunnet. Dette må også kunne gjennomføres uten at det blir negative virkninger for rest-Ålesund.

8. Samarbeid med Ålesund og interkommunalt samarbeid mer generelt

På generell basis er kommunene i Norge flinke til å samarbeide med hverandre, og de har også utviklet effektive systemer for interkommunalt samarbeid. Det må, som også BDO-rapporten konkluderer med, etableres samarbeid mellom Ålesund kommune og Haram kommune om regional utvikling og kommunale tjenester. Det bør det ligge godt til rette for – vesentlig bedre enn det som kommer til uttrykk i enkelte av intervjuene med administrative ledere gjengitt i rapporten.