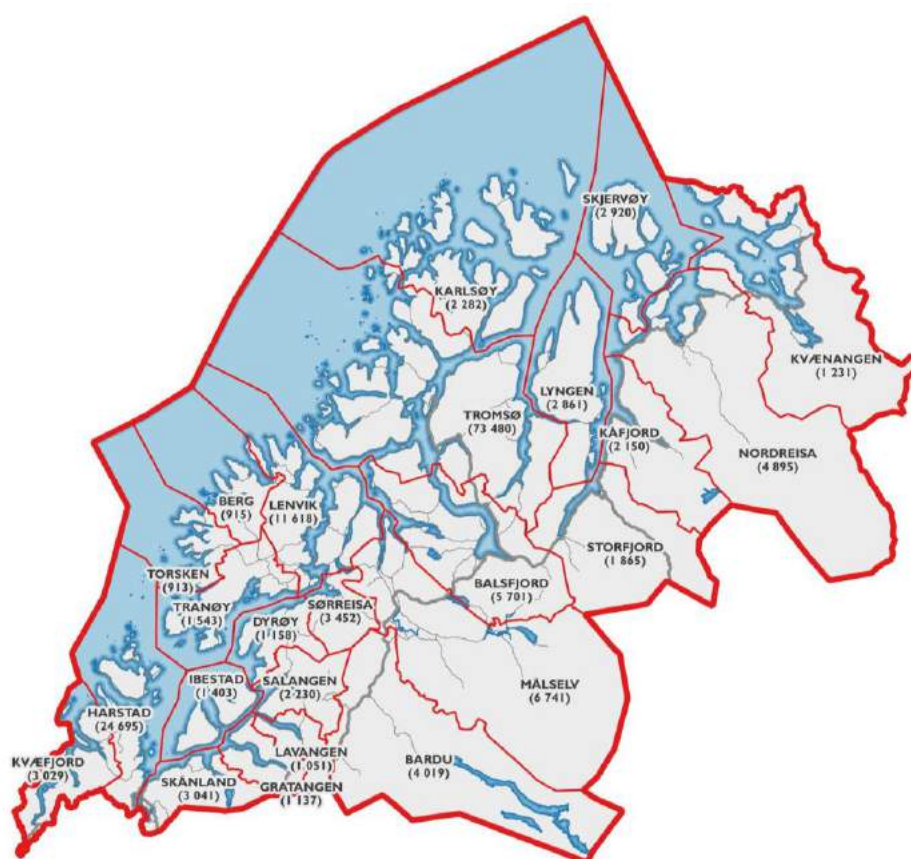


NIVI Rapport 2019:2

## Gode grep i Troms

Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Troms

Av Geir Vinsand



## **Forord**

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fylkesmannen i Troms. Formålet er å kartlegge kommunenes hovedutfordringer og veivalg i den videre forvaltningsutvikling, sett fra ordførere og rådmenn i utvalgte kommuner. Utvalget dekker et utvalg av fylkets minste og mest sårbare kommuner.

Ansvarlig konsulent i NIVI Analyse har gjennomført alle intervjuer og står ansvarlig for presentasjon og tolkninger av innsamlet materiale. Som del av arbeidet har NIVI laget en reformskisse med elementer som skal presenteres og drøftes på et felles kommunemøte for Troms og Finnmark i februar 2019.

Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært fagdirektør Jan-Peder Andreassen.

Sandefjord 29. januar 2019

## Innhold

HOVEDPUNKTER .....	3
1    BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	5
2    KORT OM KOMMUNEREFORMEN I TROMS.....	6
2.1    To sammenslutninger etter tre års arbeid.....	6
2.2    Fylkesmannens tilrådning .....	7
2.3    Fylkesmannens begrunnelser for større kommuner.....	8
3    RESULTATER FRA INTERVJURUNDE.....	9
3.1    Samfunnsmessige utfordringer .....	9
3.1.1    Store lokale utviklingsmuligheter .....	9
3.1.2    Tre underliggende utfordringer.....	9
3.1.3    Svak lokal utviklingskraft.....	10
3.2    Kommunenes hovedutfordringer .....	10
3.2.1    God regional stemning og gode tjenester .....	10
3.2.2    Kritiske vurderinger av kommunenes bærekraft .....	11
3.2.3    Økte kompetansekrav og vanskelig rekruttering .....	11
3.2.4    Strammere kommuneøkonomi.....	12
3.2.5    Manglende politisk stabilitet og styringsevne .....	13
3.2.6    Krevende tilrettelegging for det samiske .....	13
3.2.7    Dårlig score på kommunebarometeret.....	14
3.3    Erfaringer fra kommunereformen .....	15
3.4    Optimisme og driv på Senja.....	16
3.5    Inntrykk av det interkommunale samarbeidet .....	18
3.6    Enighet om regionrådet som regionalpolitisk arena .....	20
3.7    Langsiktig målbilde .....	20
3.8    Synspunkter på Fylkesmannen .....	21
3.9    Inntrykk av fylkeskommunen .....	23
4    REFORMSKISSE .....	24
4.1    Tolkning av reformbehovet .....	25
4.2    Regionale landskap i bevegelse .....	28
4.3    To-sporet kommunereform i Troms .....	30
4.4    Tyngdepunkter og kommuneblokker i Troms og Finnmark.....	31

## Hovedpunkter

Kartleggingen blant 24 ordførere og rådmenn i 14 kommuner i Troms viser at kommunene står overfor store utfordringer som foreløpig ikke løst gjennom kommunereformen. Antall kommuner i Troms reduseres fra 24 til 21 fra 1.1.2020. Halvparten av kommunene vil ha under 3000 innbyggere.

Basert på kartleggingen blir det pekt på tre underliggende utfordringer i de utvalgte kommunene:

1. Negativ demografisk trend med langsiktig stillstand eller fallende folketall, tap av ungdom, flere eldre og en mer kostnadskrevende befolkningsprofil
2. Ensidig og sårbart næringsliv, med behov for flere kompetansesarbeidsplasser og bedre tilrettelegging for lokal næringsutvikling
3. Svakheter i samfunnets grunnleggende infrastruktur, med flere eksempler på flaksehalser og mangler som kan være avgjørende for den lokale næringsutvikling

I tillegg til de underliggende utfordringene, peker informantene på tre andre samfunnsmessige utfordringer:

1. Svak politisk påvirkningskraft overfor pågående sentraliseringskrefter
2. Manglende lokal innovasjonskultur
3. Kommuner uten bærekraft i lys av utfordringsbildet

Manglende bærekraft i kommunene dreier seg om tre typer sårbarhet:

1. Mangel på fagkompetanse og kapasitet for å løse lovpålagte velferdsoppgaver og plan- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, både eksisterende og nye oppgaver (faglig bærekraft)
2. Økte kostnader i kombinasjon med strammere økonomiske rammer (økonomisk bærekraft)
3. Manglende politisk stabilitet og styringsevne, der rekruttering til lokalpolitikken framstilles som stadig vanskeligere, samtidig som lokalpolitikernes styringskompetanse trekkes i tvil (politisk bærekraft).

Også i Troms gis det kritikk for at kommunereformen framsto som en sentraliseringsreform uten nye roller og interessante oppgaver til kommunene. Intervjuene tyder likevel på at prosessen bidro til mer læring og flere positive resultater enn hva som er mulig å spore i Finnmark.

Fra nye Senja kommune og flere nabokommuner rapporteres det om optimisme og driv i omstillingen. Det vektlegges at den nye kommunen vil stå sterkere i den videre samfunnsutvikling og at de økte kompetansekravene kan møtes med større faglighet på alle viktige områder. Det er nylig lagt fram forslag til nærdemokratiordning, som kan bety 12 rådgivende nærdemokratiutvalg i den nye kommunen. Fra informanter i nabokommunene uttrykkes både «at der skulle vi ha vært med» og at «vi må se at Senja lykkes før vi bestemmer hva vi skal gjøre».

Senja kommune stiller seg åpen for forsterket regionalt samarbeid i Midt-Troms og evt. utvidelse med nye kommuner, dersom nabokommunene ønsker det. Kommunene på Senja ser også positivt på forsøk og pilotering som del av den videre omstillingsprosess, inkl. status som modellkommune med sikte på læring og erfaringsoverføring til andre kommuner i Distrikts-Norge.

I intervjuene ble alle lederne spurt om hva de anser som langsiktig løsning for egen kommune. 17 av 24 informanter peker på kommunesammenslutning, hvorav samtlige rådmenn og fem ordførere. Noen presiserer at sammenslutninger bør komme som et resultat av et forsterket samarbeid og noen vektlegger at en sammenslutning kan ligge 10 år fram i tid. Blant

informantene er det bred enighet om at det interkommunale samarbeidet uansett må videreutvikles og forsterkes de næreste årene. Det er også bred enighet om at evt. kommunesammenslutninger bør medføre «en bred regional løsning», ikke lokale sammenslutninger mellom to små nabokommuner.

Fylkesmannen i Troms får meget gode tilbakemeldinger på tilgjengelighet og løpende faglig bistand og veiledning til kommunene. Kritiske kommentarer dreier seg om at kommunene kan være uenige i Fylkesmannens myndighetsutøvelse og at Fylkesmannen bør regionalisere sin kommunedialog innenfor et større fylke. Kommunene formidler at de oppfattet Fylkesmannen som Regjeringens forlengede arm i kommunereformen. Flere mener at reformen startet i feil ende og at reformen ikke medførte reelle lokale prosesser for å løse kommunenes utfordringsbilde.

Mange av informantene sier de har et godt inntrykk av Troms fylkeskommune som regional utviklingsaktør. Svarene tyder likevel på et ganske blandet inntrykk, som ser ut til å avhenge av hvem som er vertskommune for fylkeskommunale institusjoner eller som har status som omstillingskommune. Fylkeskommunen ser ut til å mangle en helhetlig regional utviklingsstrategi som dekker alle kommunene og deres relevante kommuneregioner.

I dokumentet redegjøres det for en to-sporet reformstrategi, som kan innebære forsterket innsats for både nye kommunesammenslutninger og etablering av en sterkere samarbeidsstruktur i det nye fylket. Fra NIVI Analyse foreligger en konkretisering av syv regionale tyngdepunkt og 12 faste kommuneblokker i Troms og Finnmark. De regionale tyngdepunktene har som formål å forsterke samarbeidet om regionale utviklingsoppgaver, mens kommuneblokkene etableres for å forsterke samarbeidet om lovpålagte velferdstjenester. NIVI mener etablering av regionale tyngdepunkt og kommuneblokker bør etableres fra senest 1.1.2020 og legges til grunn for den videre forvaltningsutvikling.

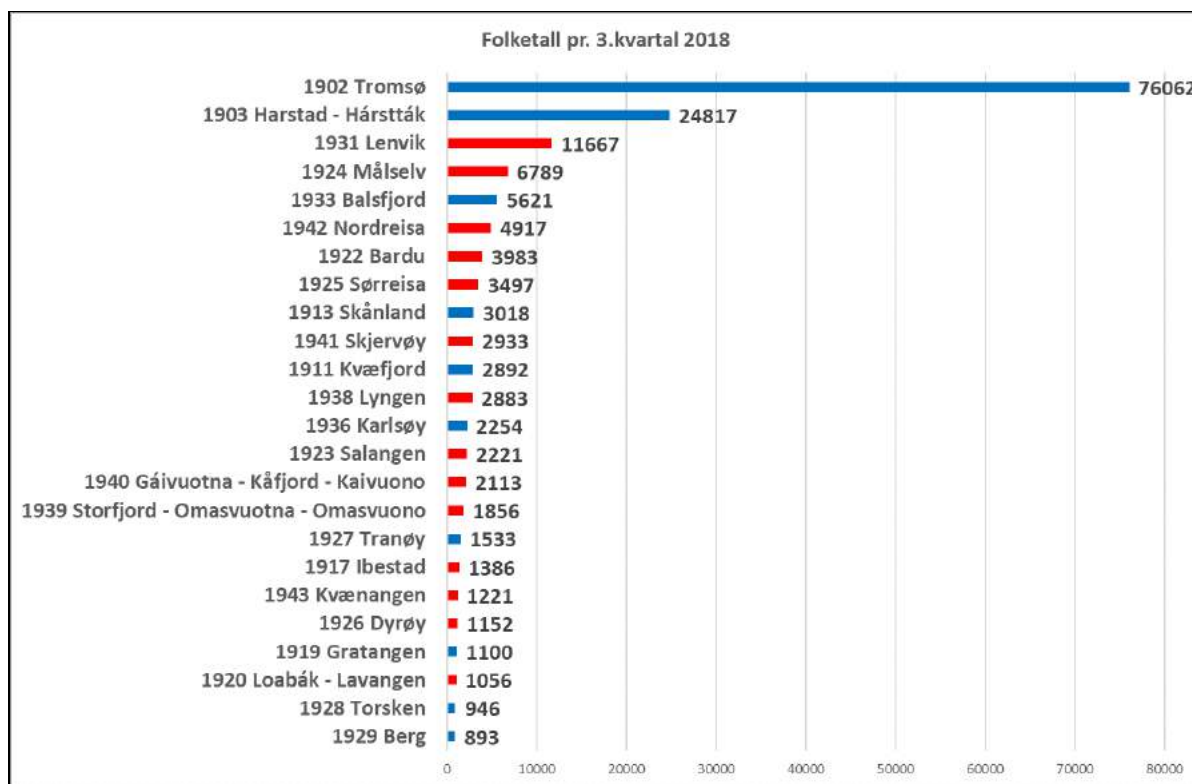
# 1 Bakgrunn og problemstillinger

Foreliggende rapport er laget på oppdrag av Fylkesmannen i Troms. Formålet med prosjektet har vært å fremskaffe en oversikt over kommunenes viktigste utfordringer og synspunkter på videre veivalg, sett fra ordførerne og rådmennene i 14 utvalgte kommuner. Samme type kartlegging er også gjennomført i Finnmark. De faglige innspillene vil inngå i et videre arbeid med framtidig kommunedialog i det nye fylkesmannsembetet for Troms og Finnmark.

I dialog med oppdragsgiver ble det bestemt at kartleggingen skulle gjennomføres blant kommuner i Nord- og Midt-Troms, med tillegg av noen grensekommuner i Sør-Troms. Det er gjennomført intervju med ordførere og rådmenn, evt. kun én av lederne i følgende kommuner:

- 6 kommuner i Nord-Troms, herunder Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Nordreisa, Skjervøy og Kvænangen
- 5 kommuner i Midt-Troms, herunder Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Lenvik med tillegg av prosjektleder/rådmann i Senja kommune.
- 3 kommuner i Sør-Troms, herunder Ibestad, Salangen og Lavangen

Utvalget dekker politiske og administrative ledere fra kommuner merket med rødt i figuren nedenfor.



Figur 1.1 Innbyggertall pr. 3 kvartal 2018 i kommuner i Troms. Kilde: SSB

Det er gjennomført intervju med 24 informanter, hvorav 12 ordførere og 12 rådmenn. Intervjuarbeidet er gjennomført på telefon i perioden 28. november - 20. desember 2018. NIVI har utelukkende møtt svarvillige informanter. Noe frafall må ses i sammenheng med at intervjuperioden falt sammen med en travel periode preget av budsjettarbeid, samt at noen av rådmennene var i ferd med å gå over i annen stilling.

Alle intervjuene er gjennomført på telefon. Samtalene har vart fra 20-30 minutter til over en time med enkelte informanter. NIVI har mottatt skriftlige innspill og konkretiseringer fra et par av kommunene.

Før intervjurunden startet ble det sendt ut informasjon om kartleggingen fra Fylkesmannen, inkludert hvilke temaer som skulle dekkes i samtalene. Følgende temaer og stikkord har dannet grunnlag for intervjuene:

1. Kommunens hovedutfordringer med vekt på muligheter for en positiv samfunnsutvikling, kommunens sårbarhet (økonomisk, faglig), særlig berørte tjenester/oppgaver/sektorer, evne til å løse nye oppgaver, behov for forsterkning og støtte utenfra
2. Erfaringer med kommunereformen, læringspunkter fra prosessen, tilfredshet med resultatet og behov for endring/videre reformarbeid
3. Status for samarbeid mellom kommunene, viktige endringer i samarbeidet etter 2014, behov og ønsker om forsterket samarbeid, med hvem, om hva og i hvilken form
4. Veien videre, mer samarbeid, ny runde om kommunestruktur eller andre løsninger, synspunkter på mulige nye reformelementer som overgang til to-spors reform, tyngdepunktutvikling, avlastning fra vertskommune, økt samhandling med de regionale aktørene etc.
5. Forventninger til Fylkesmannen, synspunkter på tilgjengelighet og dagens kommunedialog, forslag til endringer i prosess eller virkemiddelbruk
6. Inntrykk av Troms fylkeskommune, med vekt på rollen som regional utviklingsaktør

Resultater fra kartleggingen er oppsummert i denne rapporten. NIVI står ansvarlig for alle tolkninger og analyser som er gjort på bakgrunn av innsamlet informasjon. Alle informanter har hatt mulighet for å kommentere utkast til rapport før offentliggjøring.

## **2 Kort om kommunereformen i Troms**

### **2.1 To sammenslutninger etter tre års arbeid**

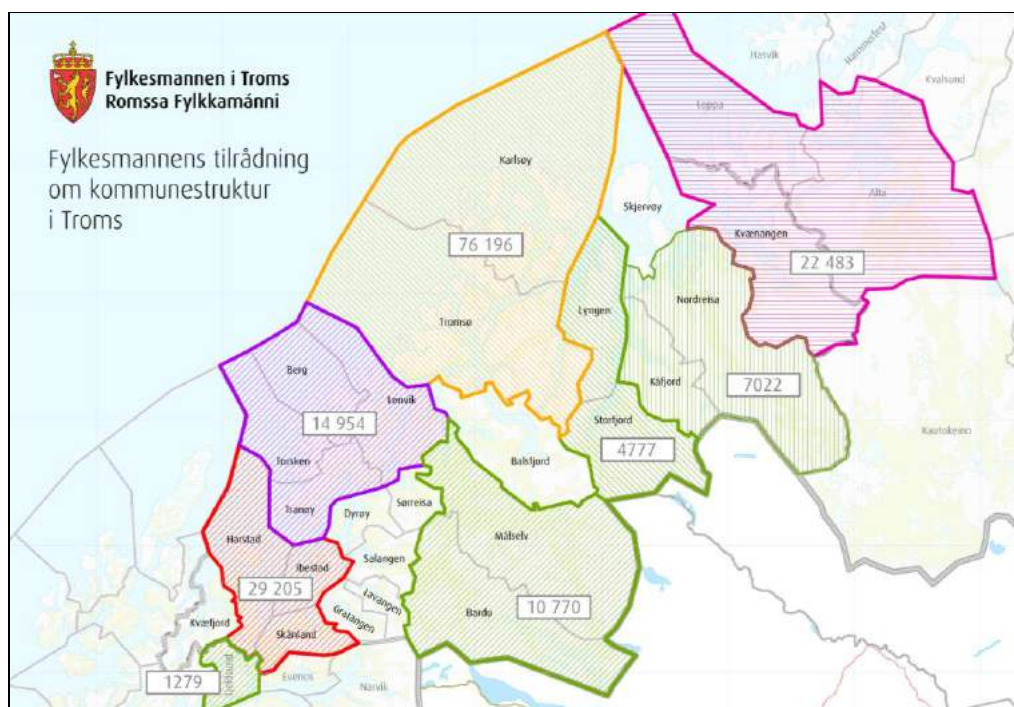
I perioden 2014-2016 ble det gjennomført omfattende lokale prosesser i hele fylket med sikte på utredninger og klargjøring av kommunenes veivalg i kommunereformen. Resultatet etter påfølgende arbeid med tilrådning fra Fylkesmannen og deretter nasjonale prosesser i regi av KMD fram mot 8. juni 2017, kan sammenfattes følgende punkter:

- Det ble vedtatt to kommunesammenslutninger i Troms. Kommunene Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg slår seg sammen til Senja kommune fra 1.1.2020. Skånland slår seg sammen med Tjeldsund kommune i Nordland og tar navnet Tjeldsund kommune fra 1.1.2020. Nye Tjeldsund kommune blir en del av Troms og Finnmark fylke.
- Antall kommuner i Troms reduseres dermed fra 24 til 21 kommuner. Kommunereformen berører et fåtall av fylkets mange små og sårbare kommuner. Kommunereformens mål om en mer bærekraftig kommunestruktur er dermed ikke fulgt opp. Fra 2020 vil Troms og Finnmark bestå av 39 kommuner, hvorav 24 vil ha under 3.000 innbyggere (62 prosent).
- Kommunestyrene i Tromsø, Harstad, Skånland, Lenvik og Tranøy fattet positive vedtak om sammenslutning i løpet av prosessen. Berg kommunestyre overlot til Stortinget å bestemme om kommunen kunne fortsette, mens kommunestyret i Torsken ble overprøvd av Stortinget.
- Alle øvrige kommuner i Troms gjorde vedtak om å bestå som egne kommuner, som regel på bakgrunn av lokale folkeavstemninger som tydet på stor motstand mot kommunesammenslutning i befolkningen. I kommuner som Skjervøy og Kvænangen stemte over 90 prosent nei til kommunereformen. Valgdeltakelsen i folkeavstemningene var imidlertid variabel.

## 2.2 Fylkesmannens tilrådning

Fylkesmannens tilrådning, som ble avgitt 28. september 2016<sup>1</sup>, kan sammenfattes slik:

- Fylkesmannen tilrådte at Stortinget burde slå sammen følgende kommuner fra 1.1.2020 uavhengig av positive kommunestyrevedtak:
  - Harstad, Ibestad og Skånland, forutsatt at Evenes, Tjeldsund og Skånland (ETS) ikke blir en ny kommune
  - Lenvik, Berg, Tranøy og Torsken
  - Tromsø og Karlsøy
  - Kvænangen og Alta (Loppa)
- Fylkesmannen tilrådte at følgende kommuner burde ta opp prosessen med sikte på sammenslåing fra 1.1.2020:
  - Målselv og Bardu
  - Lyngen og Storfjord
  - Nordreisa og Kåfjord
- Fylkesmannen oppfordret følgende kommuner til å ta opp prosessen, gjøre nødvendige retningsvalg og vurdere sammenslåing med en eller flere kommuner fra 1.1.2020, eventuelt senere:
  - Kvæfjord
  - Sørreisa
  - Dyrøy
  - Salangen
  - Gratangen
  - Lavangen
  - Balsfjord
  - Skjervøy



Figur 2.1 Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i Troms. Kilde: Fylkesmannen

<sup>1</sup> Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i Troms



## 2.3 Fylkesmannens begrunnelser for større kommuner

Fylkesmannens tilrådning var basert på omfattende prosesser som omfattet både generelle vurderinger av utfordringsbildet og konkrete vurderinger av den enkelte kommune sett i forhold til målene med reformen. Tilrådningsdokumentet er på hele 238 sider og gjenspeiler en systematisk vurdering av alle fylkets 24 kommuner. Kommunene ble vurdert i forhold til deres roller som samfunnsutvikler og demokratisk arena, som tjenesteprodusent og som myndighetsutøver. Fylkesmannen gjennomførte også økonomiske og demografiske analyser av den enkelte kommune som grunnlag for sin anbefaling.

Viktige begrunnelser for større kommuner kan sammenfattes i følgende punkter:

- Fylkesmannen pekte på at det er 50 år siden den forrige kommunereformen og at kommunene siden den gang har fått et betydelig større ansvar for velferdsoppgaver. Kompetanse og kapasitet er og vil være en hovedutfordring for flertallet av fylkets kommuner. Mange av de små kommunene står også foran en nedgang eller stagnasjon i folketallet og en sterk økning i antall eldre. Fylkesmannens gjennomgang av økonomiplanene viste at den økonomiske situasjonen ville bli mer krevende de nærmeste årene.
- Det ble konkludert med at de fleste av kommunene ikke oppfyller målene i reformen. Kommunene er ikke gode nok samfunnsutviklere. Fylkesmannen viste til betydelig svikt og alvorlige mangler i sentrale plandokumenter som samfunnsplan og arealplan. En kartlegging av planstatus pr. september 2016 ga følgende resultat:
  - 8 av kommunene hadde ingen vedtatt samfunnsplan og 7 andre kommuner hadde en samfunnsplan fra 2010 eller og eldre. Avvik i forhold til lovpålagt krav om samfunnsplan omfattet 15 av fylkets 24 kommuner dvs. to tredjedeler av kommunene.
  - 1 kommune hadde ingen vedtatt arealplan og 10 kommuner hadde en gammel arealplan som ble vedtatt i perioden 1993-2010. Avvik i forhold til lovpålagt krav til arealplan omfattet dermed 11 av 24 kommuner dvs. nesten halvparten av kommunene.
- Fylkesmannen konkluderte også med at kommunene i Troms, med noen få unntak, ikke har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å løse lovpålagte oppgaver innenfor samfunnssikkerhetsområdet, der kommunene har ansvar for en rekke lovpålagte oppgaver etter Sivilbeskyttelsesloven (risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplan og øvelser).
- Innenfor tjenesteyting mente Fylkesmannen at kommunene i fylket møter størst utfordringer innenfor helse- og omsorgssektoren, herunder i samarbeidet med statlig helsetjeneste (samhandlingsreformen), innenfor rus- og psykiatriområdet og ikke minst barnevernfeltet.
- Landbruksområdet ble vurdert som et krevende område. 11 av kommunene i Troms hadde mindre enn ett årsverk til disposisjon for å løse sine lovpålagte landbruksoppgaver.
- Mange av kommunene manglet også kompetanse og kapasitet til å løse miljøvernoppgaver, herunder oppgaver knyttet til forurensning, naturmangfold, motorferdsel og friluftsliv.
- Fylkesmannen pekte også på utfordringer knyttet til myndighetsutøvelse og ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet. Små forvaltningsfaglige miljøer og mangel på juridisk kompetanse ble framhevet som en viktig svakhet ved mange av kommunene.

### 3 Resultater fra intervjurunde

I det følgende oppsummeres resultatene fra intervjurunden. Det er gjennomført en tverrgående temabasert analyse av den informasjon og de forklaringer som har framkommet i intervjuene. I bearbeidingen av innsamlet informasjon er det søkt etter mønstre og situasjonsbeskrivelser som gjelder flere kommuner. Sammenstillinger og tolkninger står for utrederens regning. Utkast til rapport har vært til gjennomsyn hos alle informanter som inngår i målgruppen.

#### 3.1 Samfunnsmessige utfordringer

I samtaleene er det skilt mellom utfordringer for kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon med definerte roller og ansvar. Først oppsummeres synspunkter på samfunnsmessige utfordringer.

##### 3.1.1 Store lokale utviklingsmuligheter

Som i Finnmark gir samtaleene i Troms grunn til optimisme når informantene vurderer mulighetene for en positiv samfunnsutvikling. De fleste forteller om lokalt næringsliv som «går godt» og interessante strategiske muligheter. Det gjelder innenfor fiskeri og havbruk, der f.eks. informantene fra Skjervøy forklarer at det i 2018 ble eksportert sjømat for syv milliarder.

Fra Lyngen blir det fortalt om «et enormt næringspotensial» knyttet til fiskeri, industri og reiseliv. Fra Målselv og Bardu blir det fortalt om en voksende forsvarsklynge med forgreninger til Sørreisa og Evenes.

Informantene fra Lenvik forteller at nye Senja kommune har aktiv næringsutvikling som en hovedbegrunnelse og at det allerede merkes positive gevinster av den felles mobiliseringen. Også fra øvrige kommuner blir det pekt på en rekke muligheter knyttet til lokale ressurser og fortrinn f.eks. knyttet til spesielle næringer som reindrift og mineralnæring.

Samtaleene tyder samtidig på at mulighetsbildet er høyst forskjellig mellom samfunn hvor det åpenbart er grunnlag for næringsdrevet vekst og samfunn som preges av ensidig næringsliv og større avhengighet til andre kommuner.

Informanter fra to-tre kommuner framstiller lokalsamfunnet og det lokale næringslivet som «en døende hest» preget av langsiktig uttynning og manglende kapasitet og kompetanse til å snu utviklingen. Årsakene har delvis å gjøre med klassiske distriktsutfordringer knyttet til små og sårbare lokalsamfunn med store avstandsutfordringer. Flere av lederne peker samtidig på at samfunnet preges av en konservativ lokal kultur som beskytter seg mot fornyelse og modernisering. Fra noen av kommunene blir det sagt at «flertallet i kommunen ønsker ikke utvikling» og at «vi står ved et veiskille».

##### 3.1.2 Tre underliggende utfordringer

Fra de utvalgte kommunene i Troms pekes det på tre underliggende utfordringer:

1. **Negativ demografisk trend** med langsiktig stillstand eller fallende folketall, tap av ungdom, flere eldre og en mer kostnadskrevende befolkningsprofil. Utfordringen er dekkende for alle kommunene i utvalget, delvis med unntak for Lenvik og Sørreisa som har hatt en moderat vekst i folketallet etter år 2000.
2. **Ensidig og sårbart næringsliv**, med behov for flere kompetansearbeidsplasser og bedre tilrettelegging for lokal næringsutvikling
3. **Svakheter i samfunnets grunnleggende infrastruktur**, med flere eksempler på flaksehalser og mangler knyttet til veiutbygging, tilrettelegging av næringsarealer, forbedring av kaier, bredbånd og annen infrastruktur, som kan være avgjørende for den lokale næringsutvikling

De tre utfordringene er de samme som ble framhevet som viktige av mange av distriktskommunene i Finnmark. De aktuelle utfordringene omtales imidlertid ikke i like dramatiske ordelag som fra enkelte distriktskommuner i Finnmark. Fra flere av de mest perifere kommunene i Troms blir det understreket at kommunen tross alt er innenfor rimelig reiseavstand til én eller flere nabokommuner, som gir muligheter for pendling og samarbeid om kompetansekrevede oppgaver.

Kommunene i Troms peker samtidig på flere samfunnsmessige utfordringer, som har med mulighetsbildet og lokalpolitikkenes påvirkningskraft å gjøre.

### 3.1.3 Svak lokal utviklingskraft

I tillegg til de underliggende utfordringene, peker informantene på tre andre samfunnsmessige utfordringer:

1. **Svak politisk påvirkningskraft** overfor pågående sentraliseringskrefter, herunder forsterkning av tendenser til at samfunnet bygges ovenfra og ned. Det vises til at ansvaret for tilrettelegging for næringsutvikling og samfunnsutvikling er svakt forankret i kommunene og deres samarbeidsorganer. Det blir sagt at de regionale aktørene etablerer seg i større strukturer og legger opp til fjernstyring fra byene. «De er ikke lenger her». «Vi må reise til Tromsø for å bli orientert».
2. **Manglende lokal innovasjonskultur.** Noen av lederne etterlyser gründere og privat initiativ blant egne innbyggere og næringsliv. Andre peker på at det lokalpolitiske miljø er for lite opptatt av tilrettelegging for vekst og næringsutvikling. Flere av lederne er også inne på at en manglende lokal innovasjonskultur har sammenheng med at kommunen er utviklet som tjenesteprodusent og ikke som utviklingsorgan mot det lokale næringslivet.
3. **Kommuner uten bærekraft.** Også fra Tromskommunene framheves voksende ubalanse mellom oppgaver og lokale ressurser som en viktig del av utfordringsbildet. Med vekslende styrke blir det fra nesten samtlige informanter forklart at kommunen mangler bærekraft i møte med tynge oppgaver og de underliggende strukturelle utfordringer. Utfordringen konkretiseres nærmere nedenfor. Det vises også til oppsummering av informantenes målbilde i kap.3.7.

## 3.2 Kommunenes hovedutfordringer

### 3.2.1 God regional stemning og gode tjenester

I samtalene uttrykkes optimisme på særlig tre områder:

- God regional stemning, både mellom ordførerne og på politisk nivå i regionrådet og mellom rådmennene i de to delregionene
- Gjennomgående gode velferdstjenester til innbyggerne, som stedvis omtales som langt over minimumsnivå i forhold til loven og bedre enn hva innbyggerne kan forvente i forhold til andre kommuner
- Senja kommune er i ferd med å få det til, basert på interne inntrykk og vurderinger fra nabokommunene

I samtalene er alle informanter spurt om kommunen i dag yter likeverdige tjenester til egne innbyggere. Det ble også spurt om lederne opplever utfordringer knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet i kommunen.

Svarene tyder på at lederne som nevnt mener at innbyggerne som regel får mer enn de kan forvente når det gjelder velferdstjenester. Fra en og samme informant ble det svart «jaja, vi har mye bedre tjenester, elevene får skolemat hver dag, vi har god og stabil legetjeneste,

desentralisert skole, vi er best på eldreomsorg og innbyggerne nyter godt av gode tilbud innenfor kultur og idrett». Fra andre blir det presisert at «vi er gode på tidlig og sent» dvs. tilbud til barn og gamle. Flere forklarer at det jobbes aktivt med å utvikle tilbud til «de imellom» med vekt på bedre tjenester som er viktige for de yrkesaktive og næringslivet. Omprioriteringer til fordel for en mer utviklingsorientert kommune virker å være en trend i flere av kommunene, både nye Senja og flere av de andre kommunene. Fra Lyngen blir det forklart at kommunen nylig har vært gjennom en OU-prosess<sup>2</sup> og valgt en organisasjonsmodell som vektlegger følgende:

- En organisasjon som gir utviklingskraft
- Styrking av helhetlig ledelse
- Tilrettelegging for tverrfaglig samhandling og effektiv ressursutnyttelse

Vektleggingen av forsterket ledelse rundt rådmannen, felles organisering av støttefunksjoner og en egen utviklingsenhet sentralt i kommunen, er interessante trekk ved den nye organisasjonsmodellen. Den valgte modellen understreker kommunens ansvar for helhetlig samfunnsutvikling og effektivisering. Modellen illustrerer også viktige forskjeller i fra en ren to-nivåmodell.

Når det gjelder rettssikkerhet, svarer de fleste at de har inntrykk av at det blir godt ivaretatt. Noen viser til at manglende kvalitet på saksbehandling, f.eks. innenfor teknisk sektor er en utfordring. Det blir også sagt at «noen av oss har litt mange hatter og for stor nærhet» som kan være en utfordring ved regulering og kommunal myndighetsutøvelse. Flere viser til at «habilitet er det mest vanlige spørsmålet vi har til Fylkesmannen». Det blir sagt temaet har stort fokus i administrasjonen og kommunestyret og at «vi som regel klarer det». Fra noen få kommuner var det litt vanskelig å få et godt svar på spørsmålet fordi forholdet mellom politikk og administrasjon ble framstilt som vanskelig og lite preget av faglighet, jf. nærmere omtale av kommunens bærekraft nedenfor.

Inntrykk av status for nye Senja kommune er nærmere omtalt i kap.3.4.

### **3.2.2 Kritiske vurderinger av kommunenes bærekraft**

Et stort flertall av informantene formidlet at kommunen mangler bærekraft i møte med utfordringsbildet i årene framover. Manglende bærekraft dreier seg ifølge samtalene om minst tre typer sårbarhet:

1. Mangel på fagkompetanse og kapasitet for å løse lovpålagte velferdsoppgaver og plan- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, både eksisterende og nye oppgaver (faglig bærekraft)
2. Økte kostnader i kombinasjon med strammere økonomiske rammer (økonomisk bærekraft)
3. Manglende politisk stabilitet og styringsevne, der rekruttering til lokalpolitikken framstilles som stadig vanskeligere, samtidig som lokalpolitikernes styringskompetanse trekkes i tvil (politisk bærekraft).

### **3.2.3 Økte kompetansekrav og vanskelig rekruttering**

Om den faglige bærekraft vektlegger samtlige informanter at kommunen står overfor voksende kompetansekrav. «Alle» peker også på at det er krevende å rekruttere nøkkelpersonell i kommunen, konkretisert til ledere generelt, saksbehandlere og fagpersonell med spesialkompetanse. Helse- og sosialsektoren og teknisk sektor framheves særlig utfordrende og det er flere som nevner at det er «umulig» å få tak i planleggere. Noen forklarer at de har vært

---

<sup>2</sup> Organisasjonsutviklingsprosess i Lyngen kommune. Bedriftskompetanse 2018.

gjennom både to og tre utlysninger uten å lykkes. Løsningen har i noen tilfeller blitt intern omskolering, noe som framstilles som en lite ideell løsning.

Samtalene tyder klart på at oppbygging av selvstendige planfunksjoner med egne fagmiljøer i alle kommunene verken er mulig eller ønskelig i alle dagens kommuner. Mange av informantene framstiller «planlegging» som en naturlig del av en felles samfunnsutviklerfunksjon i Nord-Troms og i Midt-Troms. I en av samtalene blir det sagt at samfunnsutvikling er kommunens svakeste felt, at det er politisk nedprioritert og at det ikke kan være slik. Flere informanter fra både nye Senja og omkringliggende randkommuner vektlegger at et felles bo- og arbeidsmarkedsområde må ha en felles politikk.

På spørsmål om hvorfor de interkommunale plankontorene ble nedlagt, noen så sent som i 2015, pekes det på to viktige årsaker:

- Strid om prioritering dvs. hvilken kommune som skulle få revidert sitt planverk først. Noen uttrykker ironisk at det interkommunale plankontoret hadde kun én viktig effekt, nemlig bedre planlegging i vertskommunen.
- For liten faglig kapasitet, med henvisning til at kontoret var dimensjonert med 3-4 årsverk, mens det burde hatt kanskje det dobbelte for å framstå som et attraktivt og stabilt fagmiljø

I samtalene blir det understreket at utfordringene knyttet til kompetanse og styringsmessige erfaringer, har ledet til endringer i det interkommunale samarbeidet. Regionrådet og tjenestesamarbeidet i Nord-Troms omtales som nylig omorganisert. Tilsvarende prosesser er i gang i Midt-Troms, bl.a. som konsekvens av nødvendige endringer i det interkommunale samarbeidet etter nye Senja kommune. Spørsmålet om reetablering av nye interkommunale plankontor er en del av diskusjonen og det blir pekt på at dette fagfeltet kan være et egnet forsøksområde for å teste ut litt ulike modeller. Minst to ulike modeller kan vurderes:

- En interkommunal konsulentmodell, der kommunene går sammen om å etablere et felles plankontor som kan levere planfaglige tjenester etter bestilling fra eierkommunene og evt. andre kommuner. Modellen innebærer ikke myndighetsoverføring og har likhetstrekk med Plankontoret mellom Oppdal og Rennebu, som for øvrig nylig er utvidet med nye eierkommuner (Rindal og Holtålen). Det aktuelle plankontoret er også sekretariat for et nyopprettet regionråd i Trøndelag Sør.
- Felles planfunksjon inkludert myndighetsoverføring til en vertskommune. Myndighetsoverføringen kan være helhetlig eller begrenset til deler av det lovpålagte planansvaret. Det kan også tenkes endringer i forhold til fylkeskommunens regionale planansvar inkludert nye løsninger for temabasert regional planlegging som f.eks. kystplanlegging. Modellen kan aktualisere forsøk etter forsøksloven dersom det er behov for avvik fra gjeldende bestemmelser om interkommunal organisering i særlov (plan- og bygningsloven) eller kommuneloven.

I flere samtaler blir det forklart at mer interkommunalt samarbeid må betraktes som en midlertidig reparasjonsstrategi. Utfordringene knyttet til kompetanse og kapasitet er kanskje den viktigste begrunnelsen for at de fleste av lederne anser kommunesammenslutning som den beste langsiktige løsningen, jf. nærmere omtale av informantenes syn på langsiktig målbilde nedenfor.

### **3.2.4 Strammere kommuneøkonomi**

De økonomiske utfordringene omtales ikke som kritiske på kort sikt. Flere av rådmennene forklarer at kommunen ikke har økonomi til en «så generøs tildeling av tjenester» og at behovet for strukturelle grep i tjenestetilbudet og organisasjonen kommer nærmere. Noen forklarer at

kommunen har et oppmagasinert omstillingsbehov og at større press for effektivisering er bra for både innbyggerne og politikerne i kommunen.

I andre samtaler omtales kommunens finansiering og innstrammingen i den statlige styringen som «kroken på døra, hvis det fortsetter slik». En rådmann forklarer oppgitt at «staten fjerner muligheten for lokal design av tjenester» og at det hele ender i et «i et lokaldemokrati uten handlingsrom».

### **3.2.5 Manglende politisk stabilitet og styringsevne**

Fra både ordførere og rådmenn fremkommer en grunnleggende kritikk av den politiske og demokratiske bærekraften i en del av dagens kommuner. I samtalene fremkommer tre innvendinger mot lokalpolitikken funksjonsmåte:

- Rekruttering til lokalpolitikken framstilles som stadig vanskeligere. Det blir sagt at det er få ressurspersoner igjen i lokalsamfunnet og at det ofte ikke er de mest ressurssterke som stiller til valg. Det fortelles om et hardt debattklima og personlige belastninger ved å påta seg verv. Små og sårbare lokalpartier med få medlemmer er en del av bildet.
- Kommunestyret domineres av enkeltpersoner og hobbypolitikere, som kan mangle skoloring og forståelse for den politiske rollen. Det forklares at rolleblanding forekommer både i forhold til ansatte i kommunen og det lokale næringslivet. Det blir sagt at kommunen fungerer som «en nessekonge som bestemmer alt og som deler ut penger i øst og vest». I en annen samtale trekkes kommunestyrets representativitet i tvil. «Hos oss er det gammelgutta som bestemmer».
- Lokalpolitikernes styringskompetanse trekkes i tvil av administrasjonen. Det forklares at kommunen står overfor stadig mer komplekse oppgaver og administrasjonen profesjonaliseres i tråd med oppgavene. Fra en rådmann blir det sagt at «i min ledergruppe har alle mastergrad. Vi godtar ikke politisk inkompetanse med hopp og sprett og bare spill i kommunestyret». En annen rådmann uttrykker bekymring for et forestående generasjonsskifte i kommuneadministrasjonen, der flere eldre ledere skal erstattes med nye medarbeidere. Det blir sagt at nyansatte vil stille større krav til fagmiljø og lønns- og arbeidsbetingelser enn det kommunen kan oppfylle.

Fra informanter fra tre-fire forskjellige kommuner tolkes disse vurderingene å være av avgjørende betydning for vurderingen av kommunens videre eksistens.

### **3.2.6 Krevende tilrettelegging for det samiske**

Fra kommunene som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk (Kåfjord og Lavangen) pekes det på utfordringer knyttet til samisk lokaldemokrati. Det dreier seg særlig om tilgang til språkkyndig kompetanse i kommunen og høye kostnader knyttet til tospråklig tilrettelegging. Det blir sagt at Sametingets språkmidler ikke dekker de reelle kostnader ved tilrettelegging i kommunene. Det blir sagt at det samiske står svakt i vår kommunalordning og at «staten burde bruke samme kraft i oppbyggingen av språket som den brukte da den fjernet språket».

Det pekes også på utfordringer knyttet til synliggjøring av sjøsamenes identitet, med vekt på «de som har mistet språket, men ikke identiteten». Det blir sagt sjøsamene i liten grad faller inn under definisjonen av same, som knyttes til de som kan språket, de som driver med rein og de som bor i lavvo. Det blir sagt at «vi koker bidos på skolen i Kåfjord, men vi burde koka fisk!»

### 3.2.7 Dårlig score på kommunebarometeret

Også kommunene i Troms scorer gjennomgående dårlig på Kommunebarometeret, jf. omtale av samme tema i rapporten for Finnmark<sup>3</sup>. Dette var ikke tema i intervjuene, men det kan likevel være interessant å vise kommunenes plassering også i Troms. Barometeret regnes som faglig solid og brukes som indikator og styringsverktøy i mange kommuner. I barometeret måles kommunene etter 152 nøkkeltall på tvers av 12 ulike sektorer.

I 2018 lå Tromskommunene i gjennomsnitt på 341 plass, mens kommunene i Finnmark i snitt lå på 400 plass. Av de 14 kommunene som er med i denne intervjuundersøkelsen, ligger 12 på nivå med flere av kommunene i Finnmark (snitt på 370). Salangen og Lyngen gjør det best blant de utvalgte kommunene (nr.242 og 252). Det er for øvrig verdt å merke seg at også de største kommunene i Troms ligger langt ned på listen, jf. tabellen nedenfor.

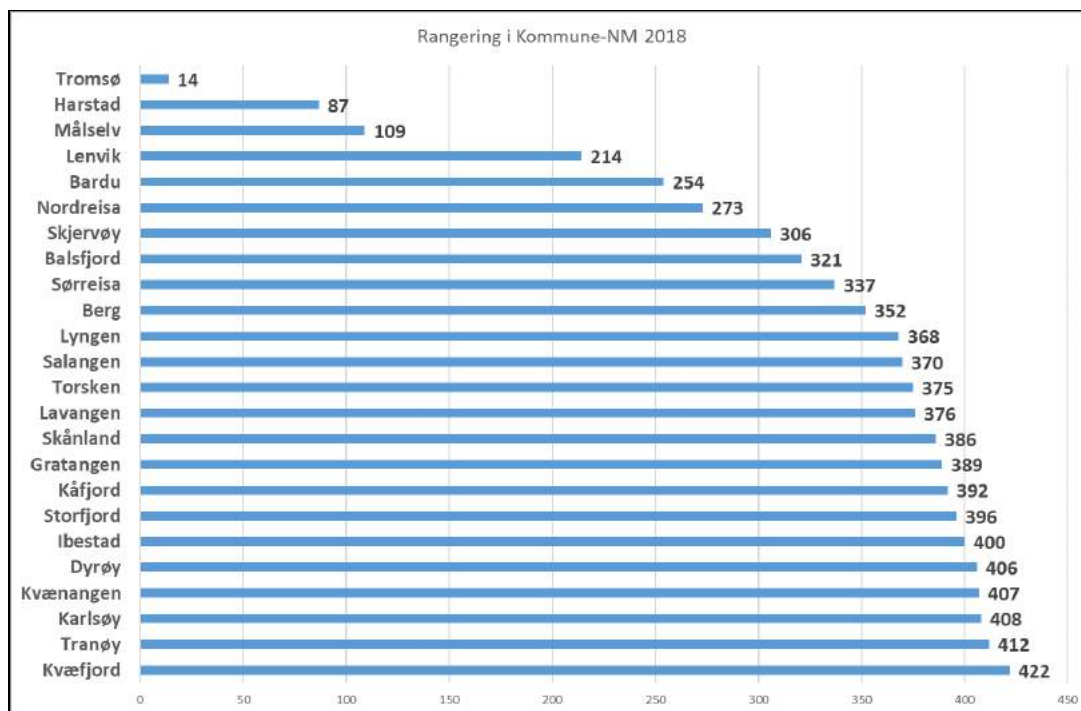
Det kan også nevnes at kommunene i Troms i snitt ligger noe lavere enn kommunene i Finnmark på NHOs Kommunebarometer (Kommune-NM), der kommunene ranges etter økonomiske prestasjoner og rammebetingelser for næringslivet. I 2018 var gjennomsnittlig plassering 323 plass i Troms mot 293 plass i Finnmark. I Kommune-NM brukes indikatorsett innenfor fem temaområder, næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommuneøkonomi. Kommuner i store byregioner er kjent for å gjøre det best og det kan reises spørsmål om barometeret fanger opp relevante prestasjoner og rammebetingelser i typiske distriktkommuner. Vinner av Kommune-NM i 2018 var Sola kommune, fulgt av Oslo og Bærum. Tromsø kom på 14 plass. Troms har kommuner i alle aktuelle klasser, både blant de beste og blant de dårligste, jf. figuren nedenfor.

Kommuner	2016	2017	2018
Tromsø	210	243	223
Harstad	217	306	280
Kvæfjord	347	221	282
Skånland	408	377	185
Ibestad	374	334	373
Gratangen	401	170	391
Lavangen	141	82	326
Bardu	393	339	354
Salangen	277	119	242
Målselv	231	371	351
Sørreisa	248	328	335
Dyrøy	424	422	387
Tranøy	410	395	408
Torsken	415	358	384
Berg	420	299	394
Lenvik	370	386	392
Balsfjord	404	402	388
Karlsøy	352	333	355
Lyngen	206	189	252
Storfjord	276	314	312
Kåfjord	391	414	407
Skjervøy	357	379	406
Nordreisa	267	381	371
Kvænangen	418	413	396

Tabell 3.1 Rangering i Kommunebarometeret 2016-2018.Totalscore.

Kilde: Kommunal Rapport.

<sup>3</sup> NIVI Rapport 2018:4 Gode grep i Finnmark



Figur 3.1 Rangering i Kommune-NM 2018. Kilde: NHO/Menon

### 3.3 Erfaringer fra kommunereformen

Også i Troms gis det kritikk for at kommunereformen framsto som en sentraliseringsreform uten nye roller og interessante oppgaver til kommunene. Intervjuene tyder likevel på at prosessen bidro til mer læring og flere positive resultater enn hva som er mulig å spore i Finnmark. Vi ser her bort ifra prosessen på Senja som omtales nærmere i eget punkt nedenfor.

Følgende uttalelser er dekkende for flere informanternes syn på hva som manglet i kommunereformen og hvorfor det gikk som det gikk:

- Vi lærte at kartet kan ikke komme før oppgavene
- De som blir større må få flere oppgaver innenfor samfunnsutvikling
- Hva har vi fått – og hva sitter vi igjen med? Vie folk? Det er jo ingen som går i krigen for det.
- Det burde vært mer midler til bedre infrastruktur
- Reformen bidro til mer isolasjon
- Hos oss ville ingen jobbe for kommunesammenslutning, alle kjempet for sin bygd
- Jeg kunne ikke gå imot min egen befolkning

Om resultater og læringspunkter sies det følgende:

- Kommunereformen synliggjorde utfordringene og sårbarheten i dagens kommuner
- Kommunereformen ga mer langsiktighet og bedre kjennskap til krav
- Vi fikk nye analyser og har styrket vår strategiske ledelse
- Nå vet vi mer om hva som er en god prosess
- Vi har blitt mer proffe på forhandlinger, det må legges mer vekt på kompetanse og mindre på lokalisering
- Kommunereformen bidro til bedre samarbeidsklima og mer interkommunalt samarbeid
- Jeg lærte at vi ikke kan være for mange i et tjenestesamarbeid
- Vi kan ikke skjære ned på det operative
- Vi må ha varme hender i bygdene



Flere informanter understreket også følgende:

- Det var altfor lite statlig styring
- Hvis det skal bo folk på bygdene er det en statsoppgave å finne en løsning
- Kommunestruktur er et for komplisert spørsmål til å avgjøres i lokale folkeavstemninger
- Fylkesmannen var for lite tydelig, han fant jo ikke ut av det han heller i Midt-Troms
- Ta det litt med ro, vi må se om Senja lykkes med en god prosess og hvordan småkommunene kommer ut

### 3.4 Optimisme og driv på Senja

I intervjuene ble det spurt om hvordan det går med fusjonsprosessen på Senja og bakgrunnen for vedtaket om kommunesammenslutning. Sammenslutningen var frivillig mellom to av kommunene (Lenvik og Tranøy), Berg overlot til Stortinget å bestemme om kommunen kunne fortsette, mens Torsken ble overprøvd av Stortinget.

Det første spørsmålet kan oppsummeres med at det er god driv i det pågående arbeidet og betydelig optimisme i forhold til den nye kommunen. Både ordfører i Lenvik, prosjektrådmann for Senja kommune og informanter fra andre kommuner omtaler fusjonsprosessen i positive ordelag. Det vektlegges at den nye kommunen vil stå sterkere i den videre samfunnsutvikling og at de økte kompetansekravene kan møtes med større faglighet på alle viktige områder. Alt tidligere interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene legges ned og erstattes av ordinær kommunal forvaltning underlagt styring fra ett felles kommunestyre. Det forklares at det nettopp er lagt fram forslag til nærdemokratiordning, som kan bety 12 rådgivende nærdemokratiutvalg (Bodømodell). Fra informanter i nabokommunene uttrykkes både «at der skulle vi ha vært med» og at «vi må se at Senja lykkes før vi bestemmer hva vi skal gjøre».

Representantene fra nye Senja kommune stråler av optimisme og understreker kommunens strategiske posisjon på tre viktige områder:

- Senja er åpen for utvidet interkommunalt samarbeid med nabokommunene, men da ikke primært om lovpålagte velferdstjenester, hvor nabokommuner kan få kjøpe tjenester av den nye kommunen. Den politiske interessen og motivasjonen for utvidet interkommunalt samarbeid dreier seg først og fremst om strategisk samarbeid om felles regionalpolitiske utfordringer, gjennom bl.a. regionrådet for Midt-Troms.
- Senja er åpen for utvidelse med nye kommuner, f.eks. fra 2023
- Senja ser positivt på forsøk og pilotering som del av den videre omstillingsprosess, f.eks. med nye oppgaver, nye organisasjons- og styringsformer eller nye initiativ til samordning mot fylkeskommunen og staten. Tiltak som kan gir mer selvstyre og mer helhetlig ansvar til den nye kommunen hilses velkommen. Status som modellkommune med sikte på læring og erfaringsoverføring til andre kommuner i Distrikts-Norge kan være en mulighet.

På det andre spørsmålet om bakgrunnen for vedtaket om sammenslutning, beskrives et sammensatt årsaksbilde. Fusjonen må forstås som en konsekvens av samvirke mellom flere faktorer over lang tid. Samtalene gir grunnlag for å peke på følgende årsaker:

1. Felles identitet knyttet til et felles landskap (Senja) og gode geografiske forutsetninger knyttet til et felles bo- og arbeidsmarkedsområde
2. Lang modningsprosess med flere utredninger og økt forståelse for utfordringsbildet
3. Omfattende interkommunalt samarbeid der Lenvik hadde ansvar for «nesten alt av tjenester» før sammenslutningen
4. God prosess med vekt på
  - Likeverdighet og trygghet for lokale tjenester der innbyggerne bor
  - Fordeler og muligheter ved å bygge en ny kommune (klare mål)

- Raus intensjonsavtale der Lenvik er i mindretall i fellesnemnda. Lenvik har 7 medlemmer, Tranøy, Torsken og Berg har 5 medlemmer hver.
- 5. Snøballeffekt ved at Lenvik og Tranøy fattet positive vedtak og tok navnet Senja på den nye kommunen, som la press på de andre
- 6. Den personlige faktor, med god kjemi mellom politiske ledere i kommunene
- 7. Ytre press fra næringslivet og andre viktige institusjoner
- 8. Statlig medvirkning, herunder tydelig tilrådning fra Fylkesmannen og et endelig bestemmende nasjonalt vedtak i Stortinget som raskt ble akseptert og lagt til grunn for det videre omstillingsarbeid i kommunene

Nedenfor følger utdrag av muligheter, prinsipper og mål fra intensjonsavtalen<sup>4</sup>, samt kart som viser forslag til 12 nærdemokratiutvalg.

### **Muligheter som en større kommune gir**

En større kommune kan ha betydelige fordeler og vekstmuligheter. Med den nye kommunens styrke innenfor havbruk, fiskeri, reiseliv, industri, kultur, handel mm, vil den nye kommunen ha et spennende næringsliv og et betydelig fundament for framtiden. Med store muligheter innenfor reiseliv og naturgitte opplevelser vil en ny kommune ha gode forutsetninger for å kunne utvikle arbeidsplasser og aktiviteter. Dersom disse mulighetene forvaltes godt kan dette gi grunnlag for en betydelig vekst. Dette krever samarbeid og ressurser for å bygge infrastruktur, legge til rette for at bedrifter kan etablere og utvikle seg, og sikre tilgang på kompetent arbeidskraft. Byen og de ulike bygdene må utvikle hver sine fortrinn basert på naturgitte forutsetninger. En samlet kommune må legge til rette for bosetting i hele kommunen. Kommunesentret må utvikles som administrasjons- og regionsenter, mens tettstedene sikres utviklingsmuligheter ved tilrettelegging i form av gode kommunikasjoner, trygge bo- og oppvekstmiljø og arbeidsplasser. Infrastrukturen må bygges ut for å oppnå best mulig samhandling mellom de nye kommunedelene.

### **Prinsipper for bygging av ny kommune**

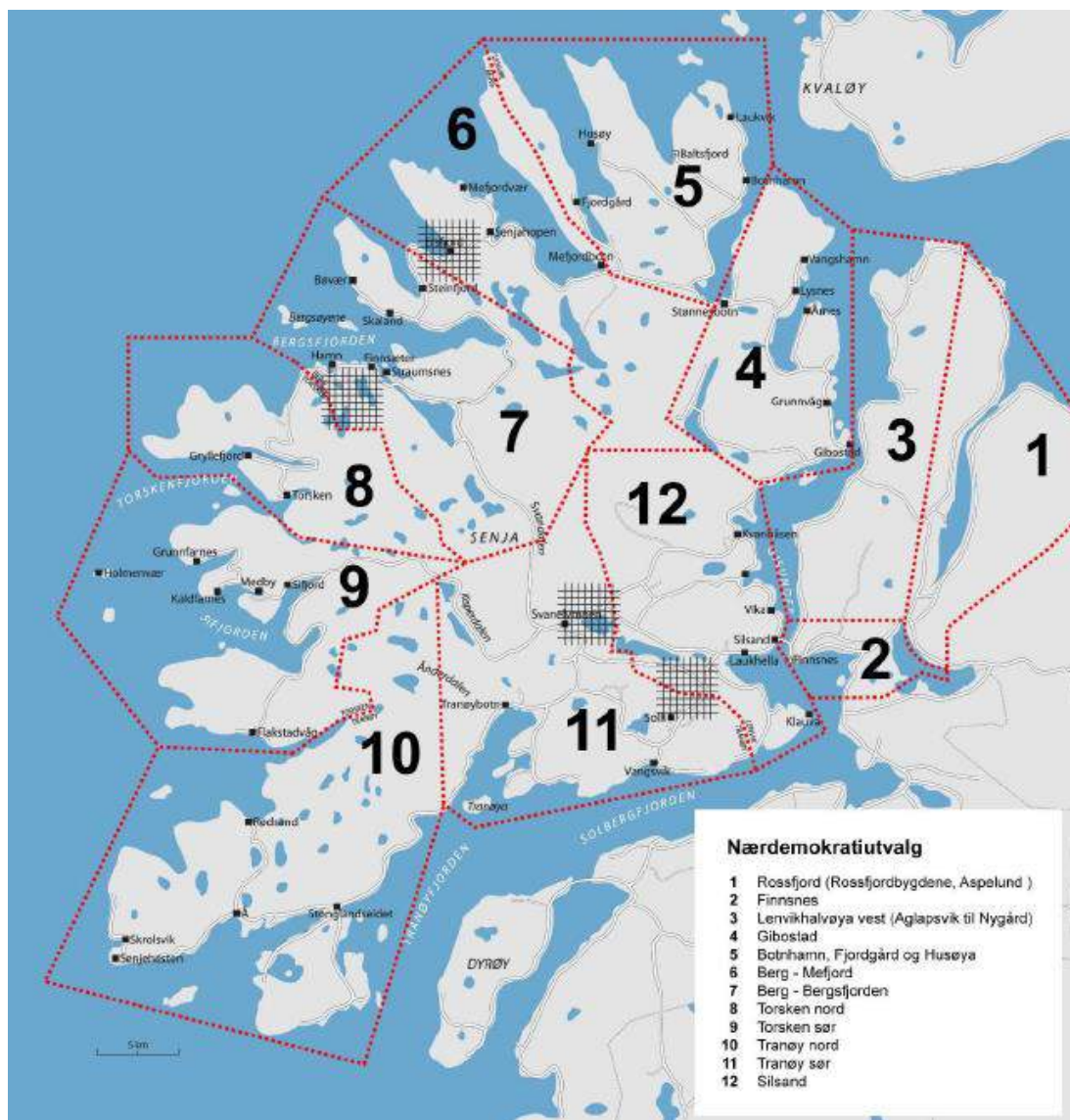
Det har vært et viktig overordnet prinsipp i forhandlingene at de fire kommunene er likeverdige parter. Dette prinsippet skal videreføres i det videre arbeid. Samarbeidet i den videre prosessen rundt bygging av felles ståsted og identitet skal preges av respekt og raushet. Kommunene tar utgangspunkt i at det skal bygges en ny kommune basert på de fire kommunene. Kommunene har i dag et felles bo- og arbeidsmarked, noe som fremkommer bl.a av pendlerstatistikken.

### **Mål for den nye kommunen**

Hovedmålet for den nye kommunen er å sikre alle innbyggere likeverdige og gode tjenester der de bor. Kommunen skal være en generalistkommune som ivaretar de så mange lovpålagte oppgaver som praktisk mulig og har økonomisk evne til å påta seg nye oppgaver. Den nye kommunen skal være en robust og livskraftig samfunnsutvikler, som gjennom aktiv tilrettelegging bidrar til vekst og livskraftige og attraktive by- og bygdesamfunn og næringsutvikling. Den skal arbeide for utbygging av infrastruktur som vei, kollektivtilbud, og bredbånd som kommer alle til gode. Kommunen skal sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne, spesielt folkehelsestjenester, herunder helse-, pleie- og omsorgstilbud. Kommunen skal styrke og sikre politisk deltagelse med et aktivt lokaldemokrati og være en utviklende og attraktiv arbeidsplass. Kommunen skal også ivareta og videreutvikle samarbeidet med nåværende og fremtidige partnere.

---

<sup>4</sup> Intensjonsavtale mellom Tranøy og Lenvik kommuner, datert 20.09.2016. Sist revidert etter møte mellom Lenvik, Tranøy, Berg og Torsken 30.01.2017. Oppdatert 08.02.2017.



Figur 3.2 Forslag til nærdemokratiutvalg i Senja kommune. Kilde: [www.senja2020.no](http://www.senja2020.no)

### 3.5 Inntrykk av det interkommunale samarbeidet

I intervjuene framhever de fleste at egen kommune er deltaker i et omfattende interkommunalt samarbeid. Det gjelder kommunene både i Nord-Troms og i Midt-Troms, inkludert Salangen og Lavangen i sør. Flere forteller om stor aktivitet med både nydannelser og initiativ til omorganiseringer av gammelt samarbeid og endringer i styringsformer.

Samtalene i Nord-Troms tyder på at det er etablert et fleksibelt tjenestesamarbeid med tendenser til en viss todeling av samarbeidet mellom de fire nordlige og to sørlige kommunene. Storfjord deltar f.eks. ikke i Nord-Troms brannvesen, der Lyngen nylig har gått inn fra 1.1.2019. Ulik deltakelse i samarbeidet forklares bl.a. med lange reiseavstander. Storfjord har også utviklet flere samarbeidsordninger med Balsfjord, bl.a. felles legevakt.

Blant informantene i Midt-Troms virker det å være bred enighet om følgende trender:

- Behovet for interkommunalt samarbeid vurderes som voksende. Det skyldes økte kompetansekrav og nye oppgaver. Det vektlegges også at sterkere fagmiljøer er en forutsetning for vellykket rekruttering og god kvalitet på tjenestene.

- Samarbeidsbehovet dreier seg om en rekke oppgaver som IKT, administrative støttefunksjoner, kompetansekrevende velferdstjenester innenfor f.eks. rus, psykiatri og barnevern og ikke minst planlegging og næringsutvikling.
- Det er behov for restrukturering og forsterkning av etablerte samarbeidsordninger i retning av bredere regionale løsninger. Det blir sagt at IKT og oppgaver som omtales som «de tunge velferdsoppgavene» krever langsiktige forpliktelser og enighet om fordeling av vertskommunesansvar mellom faste partnere. Flere av rådmennene sier at alternativet til en slik organisering av samarbeidet i faste kommuneblokker vil være et mer kortsiktig og shoppingorientert samarbeid, som kan bli «dyrt, ustabilt og ustyrlig». Det vises til et kryssende interkommunalt samarbeid som omfatter rundt 50 forskjellige ordninger, jf. dokumentasjon i vedlegg bakerst i rapporten.
- Dannelsen av Senja kommune aktualiserer utvidet samarbeid mellom de fire gjenværende kommunene i regionen. Det forklares at det er tatt initiativ til utvidet samarbeid om bl.a. IKT og administrative støttetjenester mellom Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy. Også andre oppgaver kan være aktuelle, som samarbeid innenfor Nav og om planlegging. Det blir sagt at det er svært viktig at Bardu og Målselv «holder sammen» i den videre utvikling av det interkommunale samarbeidet, og ikke så viktig hva f.eks. Dyrøy gjør.

Fra randkommunene i sør fortelles det om et tilvarende omfattende samarbeid som er organisert i litt ulike strukturer, her beskrevet med noen av de viktigste ordningene:

- K4-samarbeidet mellom Gratangen, Lavangen, Salangen, som omfatter samarbeid om følgende:
  - IKT (Salongen vertskommune), for øvrig organisert under navnet «PolarSky», som var det første eksempelet på skyløsning i Kommune-Norge
  - Barnevern (Salongen vertskommune)
  - Lønn og regnskap (Lavangen vertskommune)
  - Skatt og innfordring (Gratangen vertskommune)
  - Kart og oppmåling (Gratangen vertskommune)
- Astaffjordlegen som er samarbeid om felles legetjeneste mellom Lavangen, Salangen, Ibestad. Dyrøy har vært med i utredningen, men ikke tatt endelig beslutning om deltakelse. Ordningen kan bli utvidet med samarbeid om psykiatritjenester i samme område.
- Samarbeid innover mot Bardu om bl.a. Bardu interkommunale legevakt inkl. KAD-senger, som dekker Bardu, Målselv, Salangen, Lavangen og Ibestad, samt Bardu brann og redning som dekker kommunene Bardu, Salangen og Lavangen
- Samarbeid om PPT og nytt NAV-kontor mellom Salangen, Lavangen og Dyrøy, der Salangen er vertskommune for begge ordningene
- Samarbeid om akuttberedskap i barnevernet mellom åtte kommuner, med Salangen som vertskommune (Dyrøy, Bardu, Målselv, Sørreisa, Lavangen, Gratangen, Ibestad)
- Samarbeid om en rekke andre oppgaver og fagnettverk i ulike strukturer

Samtalene tyder på at dannelsen av Senja kommune bidrar til restrukturering av det etablerte tjenestesamarbeidet i Midt-Troms. Hva som skjer med det etablerte samarbeidet i randkommunene mot sør virker å være et åpent spørsmål.

Fra flere rådmenn advares det mot kortsiktig spill og strid om lokalisering av hensyn til at kommunene må lykkes med å bygge opp sterkere fagmiljøer. Senja kommune har f.eks. inngått IKT-samarbeid med Tromsø kommune, som forklares med tilgang til kompetanse. Det blir sagt at IKT-utfordringene er så store og grunnleggende at «småkommunene som velger å stå alene ikke har en sjans». «Det blir ikke A- og B-kommuner, men A- og C-kommuner». Dette uttrykkes det uenighet om fra Salangen kommune, med henvisning til Polarsky-prosjektet sammen med Lavangen og Gratangen.

### 3.6 Enighet om regionrådet som regionalpolitisk arena

I samtaler om regionrådenes funksjonsmåte og roller, gis et samlende og positivt inntrykk fra de fleste hold, både i Nord-Troms og i Sør-Troms. Samtalene tyder på bred enighet om at regionrådene har blitt bedre organisert og bedre tilrettelagt for samarbeid om regionalpolitiske oppgaver. Fra Nord-Troms blir det sagt at «nå har vi en god plattform, vi har flere gode prosjekter hvor vi lykkes og det er et godt politisk klima i regionrådet».

I Midt-Troms framheves et godt politisk forhold mellom ordførerne. Det blir sagt at regionrådet er viktig for det politiske samholdet i regionen etter vedtaket om Senja kommune.

Det virker å være bred enighet om at regionrådene blir en viktigere arena for samarbeid om regionalpolitiske oppgaver. Det begrunnes bl.a. med det nye storfylket og behovet for regional dialog mot fylkeskommunen og staten. Regionrådene framheves som en naturlig møtearena for dialog mellom forvaltningsnivåene.

Regionrådene i Nord-Troms og Sør-Troms omtales begge som naturlige geografiske områder, selv om tjenestesamarbeidet kan bety at enkeltkommuner vender seg i litt ulike retninger. Begreper som regionalt tyngdepunkt virker naturlig på informantene. Det uttrykkes stor interesse for å stå sammen om initiativ til desentralisering av oppgaver og virkemidler innenfor samfunnsutvikling.

På lenger sikt er det noen som ser for seg et felles regionråd «fra Tromsø til Alta». Det vises til bedre kommunikasjoner mellom Tromsø og Alta og pågående debatt om å slå sammen regionrådene i Ofoten og Sør-Troms.

I noen ganske få samtaler reises det tvil om flere aspekter ved dagens regionråd. Samtalene kan sammenfattes i fire innvendinger mot en sterkere satsting på regionrådene.

For det første blir det reist tvil om regionrådene vil fungere hvis de får økt ansvar for samfunnsutvikling, som f.eks. kan bety regionale næringsfond eller økt planansvar på regionrådsnivå. Det blir sagt at det ikke vil fungere fordi det finnes for få politikere som kan ta den regionale rollen. Disse vurderingene gjelder Midt-Troms og randkommunene mot sør hvor det også blir sagt at «mer regional overstyring vil ende i strid om fordeling og lokalisering». Det blir sagt at en slik løsning ikke vil fungere så lenge alle dagens småkommuner videreføres.

For det andre reises det tvil om Nord-Troms er en naturlig kommuneregion i forhold til de to sørlige kommunene, Storfjord og Lyngen. Det blir sagt at særlig Storfjord er naturlig å se i sammenheng med Balsfjord og at Lyngen vil komme i en annen situasjon ifht. Tromsø når Ullsfjordforbindelsen kommer.

For det tredje pekes det på manglende kontinuitet som en utfordring, med henvisning til utskifting av ordførere og andre politiske ledere som er valgt til regionrådene.

For det fjerde pekes det på at regionrådene vil framstå som et fjerde forvaltningsnivå. Noen sier at «vi må ha fylkeskommunen» og at debatten om det fjerde forvaltningsnivå er høyst reell i lys av de nye store fylkene, som vil ha større behov for forankring i funksjonelle kommuneregioner.

### 3.7 Langsiktig målbilde

I intervjuene ble alle lederne spurt om hva de anser som langsiktig løsning for egen kommune. Svarene kan sammenfattes i følgende målbilde:

- Blant ordførerne tolkes svarene som følger: 4 mener at kommunen bør bestå i kombinasjon med et forsterket interkommunalt samarbeid, 3 tolkes å være i tvil om kommunens framtid og 5 peker på kommunesammenslutning

- Alle 12 rådmennene som er intervjuet anviser kommunesammenslutning som langsiktig løsning. Noen presiserer at dette bør skje via et forsterket samarbeid og noen vektlegger at en sammenslutning kan ligge 10 år fram i tid. Det presiseres også at sammenslutning skyldes behov for løsning i små nabokommuner.

Samlet sett betyr det at 17 av 24 informanter peker på kommunesammenslutning. I utvalget synes alle å være enige om følgende to presiseringer:

- Det interkommunale samarbeidet må uansett langsiktig løsning videreutvikles og forsterkes de næreste årene. Flere opplyser at kommunereform ikke vil være tema ved kommunevalget i 2019.
- Evt. kommunesammenslutninger bør medføre «en bred regional løsning», ikke lokale sammenslutninger mellom to små nabokommuner

På tilsvarende spørsmål i Finnmark svarte 8 av 22 ledere i samme målgruppe at de anser kommunesammenslutning som langsiktig løsning.

### 3.8 Synspunkter på Fylkesmannen

Fylkesmannen i Troms får meget gode tilbakemeldinger på tilgjengelighet og faglig bistand til kommunene. Kunnskapsrollen og formidlingen av fakta og analyser framheves som meget viktig. Den personlige kontakten og løpende veiledning i faglige spørsmål verdsettes høyt, bl.a. uttrykt ved at «vi kan ringe Jan-Peder døgnet rundt». Tilbakemeldingene preges av større nærhet til Fylkesmannen og er gjennomgående bedre i Troms enn tilsvarende i Finnmark.

Flere formidler at det er helt nødvendig at Fylkesmannen følger opp kommunene. Det uttrykkes forståelse for at Fylkesmannen må ivareta lovlighetskontroll og rettssikkerhet. Det blir sagt at lokalstyret ikke kan slippes fritt og at det er bra at kommunene må dokumentere forsvarlighet.

Kritisk omtale dreier seg om følgende:

- Flere informanter sier de er uenig i Fylkesmannens myndighetsutøvelse konkretisert til at staten overprøver lokaldemokratiet i plan- og miljøsaker og at det statlige skjønnets ikke er bedre enn det kommunale.
- Det blir sagt at ulike ledere og avdelinger internt hos Fylkesmannen kan være uenige og at det er behov for bedre intern samordning i embetet
- Det blir sagt at Fylkesmannen i Finnmark er mindre strengt overfor kommunene enn tilsvarende i Troms
- Det etterlyses mer kontinuerlig veiledning, «på flere felt, utenom tilsyn, som dreier seg mye om dokumentasjon og lukking av avvik»
- Det blir sagt at Fylkesmannen bør komme seg mer ut i kommunene og regionalisere sin kommunedialog
- Det uttrykkes bekymring for lengre avstand til Fylkesmannen i et større fylke. Noen frykter at en likeverdig statsdialog går tapt som vil bety at det blir vanskeligere å nå fram for de små kommunene.

Om Fylkesmannens rolle i kommunereformen blir det sagt bl.a. følgende:

- Kommunereformen var nabopratt uten innhold
- Regjeringen starta i feil ende, uten nye oppgaver og roller for kommunene
- Det var tydelig at det var KMD som eide prosessen, ikke Fylkesmannen i Troms
- Det ble for mye generell statistikk om kommuner og for lite om løsninger på våre utfordringer

- Fylkesmannen var klokkeklar, men han var ingen god lærer og talte for døve ører overfor lokalpolitikere som alle forsvarte sine bygder

Om Fylkesmannens tilråkning gis det ros for mange gode analyser, men kritikk for tilråkning på følgende punkter:

- Fylkesmannen anviste feil løsning i Nord-Troms, hvorfor Storfjord og Lyngen og ikke Storfjord og Balsfjord?
- Tilråkning var uklar i Midt-Troms, det virker som han ikke helt fant ut av det han heller
- Det kan virke som tilråkning i Sør-Troms var styrt av personlige forhold i kommunene og hvor Fylkesmannen så for seg at han kunne lykkes

I et større bilde er det grunn til å merke seg fem synspunkter:

- Det etterlyses bedre konsistens i tilråkningene og større grad av likebehandling av kommuner i tilnærmet samme situasjon. Det hevdes at Fylkesmannen behandlet småkommunene forskjellig i de ulike deler av fylket.
- Det blir sagt at nært forestående kommunikasjonsutbygging bør telle mer i vurderingene, eksemplifisert ved at «Ullsfjordforbindelsen «endrer alt for Lyngen». Det blir også sagt at det må settes mer kraft bak forslag om kommunikasjonsforbedring, når det kan være avgjørende for en sammenslutning. Det blir vist til Fylkesmannens forslag om forbedret fergetilbud til Harstad for befolkningen i Ibestad. «Det tror ikke befolkningen på, vår erfaring er at vi blir nedprioritert og det er nettopp det som skjer».
- Det advares mot «midlertidige bygdefusjoner» og en tenkning om at målet er færre kommuner framfor langsiktig bærekraftige kommuner. Det advares mot seriefusjon av hensyn til de store og langvarige omstillinger som en kommunesammenslutning innebærer. Det tenkes her ikke på innlemming av en liten kommune i en stor, som kan sammenliknes med en grensejustering, men på større strukturelle endringer.
- Flere informanter formidler at det interkommunale samarbeidet bør spille en større rolle i det videre arbeid med kommunereformen
- Fra noen blir det sagt at kommunereformen bør restartes med Fylkesmannen som prosessveileder og «strukturemegler». Det vektlegges at reformen må innebære tilføring av nye interessante oppgaver til de nye kommunene og at infrastrukturtiltak er en nødvendig del av reformen.





Figur 3.3 Ullsfjordbindelsen i planfase. Kilde: Statens vegvesen

### 3.9 Inntrykk av fylkeskommunen

I intervjuene er det spurt om inntrykk av fylkeskommunen med vekt på rollen som regional utviklingsaktør.

Fra de fleste av kommunene blir det sagt at de har et godt inntrykk av fylkeskommunen. Svarene tyder likevel på et ganske blandet inntrykk, som ser ut til å avhenge av hvem som er vertskommune for fylkeskommunale institusjoner eller har status som omstillingskommune.

Flere informanter sier at fylkeskommunen gjør det bra innenfor handlingsrommet, til tross for stadige nedskjæringer i de regionale utviklingsmidlene. Fra enkelte kommuner som har videregående skoler blir det vist til et særlig godt samarbeid om alt fra frafallsproblematikk, samarbeid om lærlingeplasser og lokal næringsutvikling.

Fylkeskommunen framheves også som en særlig god partner for kommuner som har omstillingsstatus. Det blir sagt at fylkeskommunen bidrar med gode analyser og løpende oppfølging av de aktuelle kommunene. Fylkeskommunen «er på laget, de tar våre utfordringer og vi får midler». Fylkeskommunen omtales også som løsningsorientert og en utviklingsaktør «som vil mer».

For tiden har tre kommuner i Troms omstillingsstatus, Gratangen 2013-2018, Dyrøy 2017-2020 og Kvæangen 2017-2020<sup>5</sup>. Omstillingsstatus for Dyrøy innebærer at kommunen tilføres 3 mill. kr pr år fra fylkeskommunen. I tillegg kommer en kommunal egenandel på 1 mill. kr pr. år. Midlene forvaltes av et omstillingsstyre på bakgrunn av analyser og en omstillingsplan.

<sup>5</sup> Kilde: Troms fylkeskommune



Begrunnelsene for å få omstillingsstatus knyttes til «nedgang i sysselsetting og negativ befolkningsutvikling» i noen kommuner og til «fraflytting, ensidig næringsliv, og dystre prognoser» i andre.

I intervjuene fremkommer det også kritikk av Troms fylkeskommune, bl.a. at den er fraværende og særbehandler noen av kommuner framfor andre:

- De tar ikke telefonen, det er klasseforskjell i tilgjengelighet til Fylkeskommunen sammenliknet med Fylkesmannen
- Fylkeskommunen er lite synlig som politisk og strategisk utviklingsaktør, det er mulig administrasjonen har litt kontakt
- Fylkeskommunen er altfor lite ute i regionene, vi må til Tromsø for å få oppdatering
- Småkommunene som ikke har omstillingsstatus eller som det ikke er noe spesielt med når ikke opp i fylkeskommunen
- De som ligger nærmest får best oppfølging
- Nord-Troms er ikke prioritert når det gjelder investeringer i infrastruktur, det er bare å se på asfaltprogrammet som rekker til 400 m vei i Skjervøy
- Fylkeskommunen er overadministrert med over 20 personer i stab på fylkeshuset, vi utsettes for et skjemavelde og får ikke ei krone i næringsfond
- Fylkeskommunen mangler virkemidler og har spilt fallitt som regional utviklingsaktør
- Fylkeskommunen i Troms snakker bare om fisk, havbruk og reiseliv, vi vil danne forsvarsklynge og vi lurte på om de har noe å bidra med

I intervjuene gis det også synspunkter på regionreformen og tanker om en tettere kopling mot kommunereformen:

- Vi er veldig fornøyd med fylkeskommunen, men frykter sentralisering av den videregående skolen når Troms slår seg sammen med Finnmark. Det blir mer kamp om midlene og Troms har en mer desentralisert skolestruktur enn Finnmark.
- Jeg ser regionreformen som en fordel fordi fylkeskommunen får flere oppgaver som kan gi tilgang til flere virkemidler
- I regionreformen blir oppgaver og struktur sett i sammenheng, det er bra, men sånn burde det også vært i kommunereformen
- Jeg savner kopling mellom regionreformen og kommunereformen med vekt på bedre samarbeid om samfunnsutvikling
- Troms og Finnmark fylkeskommune bør kun ha overordnet utviklingsansvar. Ansvar for næringservice og tilrettelegging for verdiskapning og omstilling bør desentraliseres til kommunene og regionrådene.
- Fylkeskommunen og den regionale stat bør pålegges å være med å bygge opp kommunene

## 4 Reformskisse

Nedenfor følger en kort presentasjon av mulige elementer i en reformskisse for kommunene i Troms. Først følger en tolkning av reformbehovet inkludert en sammenlikning av forutsetninger for sterkere kommuner i Troms og Finnmark. Deretter følger en kort problematisering av regionale akser og aktuelle tyngdepunkter i fylket. Deretter følger en kort forklaring av hva en to-spolet kommunereform kan innebære, inkludert en skisse til mulige kommuneblokker og regionale tyngdepunkt.

## 4.1 Tolkning av reformbehovet

Foreliggende gjennomgang gir grunnlag for følgende tolkning av endringsbehov og den videre utviklingsretning for dagens kommuneforvaltning i Troms:

- Dagens kommuner i Nord-, Midt- og Sør-Troms mangler faglig, økonomisk og politisk bærekraft. Dagens sterkt oppdelte kommuneinndeling i særlig Sør-Troms og Midt-Troms, med unntak for Senja, gjenspeiler en kommunestruktur som Scheikomiteen mente var foreldet på begynnelsen av 1960-tallet. Valget står mellom en planlagt og styrt omstilling eller mer kortsiktig spill og shopping som vil svekke kommunenes påvirkningskraft.
- Det foreligger store uforløste merverdier knyttet til både et utvidet interkommunalt samarbeid og flere kommunesammenslutninger i fylket. Bedre og mer likeverdige tjenester basert på sterkere fagmiljøer er en del av mulighetsbildet. Større utviklingskraft og påvirkningskraft innenfor samfunnsutvikling forutsetter mer politisk og faglig samordning innenfor naturlige kommuneregioner. Over tid kan det utvikles et mer stabilt og bærekraftig lokaldemokrati, der oppgavene forankres i regionkommuner med desentraliserte tjenester og utbygd nærdemokrati.
- Det registreres overhengende fare for mer kortsiktig shopping av lovpålagte velferdstjenester i det interkommunale rom, med mindre det kommer til enighet om utvikling av tjenestesamarbeidet i faste kommuneblokker
- Sviktende politisk rekruttering og dårlig samarbeid mellom politikk og administrasjon framheves som en kritisk hovedutfordring i flere av de minste kommunene. Utfordringene knyttet til faglig kompetanse og kapasitet kan finne sin løsning gjennom utvidet samarbeid, men vil lede til mer indirekte demokrati og styring.
- Det registreres en sterk politisk interesse på tvers av partier og kommuner for regional mobilisering innenfor samfunnsutvikling. Regional tyngdepunktutvikling med felles kompetanse og feller planer for samfunnsutvikling framstår som en ønsket utvikling i både Nord-Troms og Midt-Troms.
- Nye Senja er i ferd med å utvikle spennende løsninger for tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og nærdemokrati med stor overføringsverdi til andre distriktskommuner. Potensialet for økt oppgaveansvar og utvikling av gode rammebetingelser for den nye kommunen er ikke tatt ut.
- I Troms ligger det svært godt til rette for å utvikle nye kommunemodeller som kan ta form av balanserte flersenterkommuner med store komplementære muligheter innenfor offentlig tjenesteproduksjon og tilrettelegging for næringsutvikling

Reformbehovet i Troms skiller seg fra Finnmark på flere viktige områder:

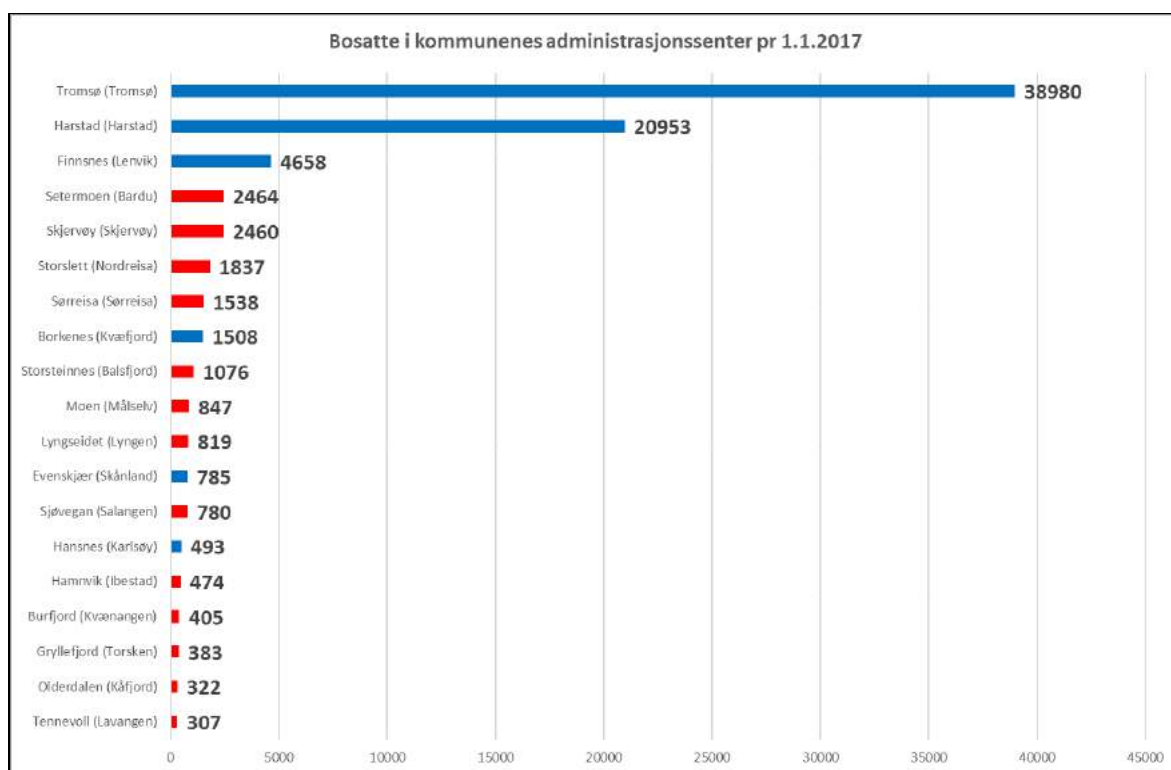
- De geografiske forutsetningene ligger vesentlig bedre til rette for både utvidet samarbeid og nye kommunedannelser. Utfordringer knyttet til ekstreme reiseavstander og multietnisitet berører kun noe få kommuner i Troms.
- Både regionrådsstrukturen og det interkommunale samarbeidet virker gjennomgående mer velutviklet og bedre tilpasset utfordringene i Troms enn i Finnmark
- I Troms er det ikke identifisert akutte krisekommuner i samme omfang som i Finnmark. Sårbarheten og risiko for svikt i rettssikkerhet og brudd på likeverdige velferdstjenester er likevel sammenliknbar for noen av kommunene i Troms.
- I Troms kan langsiktige løsninger utvikles i mer kjente spor med bruk av samarbeids- og kommunemodeller fra andre deler av landet. I Finnmark kreves i større grad utvikling av nye løsninger for å sikre rettssikkerhet og likeverdige tjenester i alle deler av fylket.

Nedenfor følger oversikt over dagens reiseavstander i Nord-, Midt- og Sør-Troms, samt tall som viser dagens senterstruktur i Troms og Finnmark. Tallene tilsier mer overkommelige reiseavstander og større muligheter for integrasjon og regionforstørring i Troms enn i Finnmark.

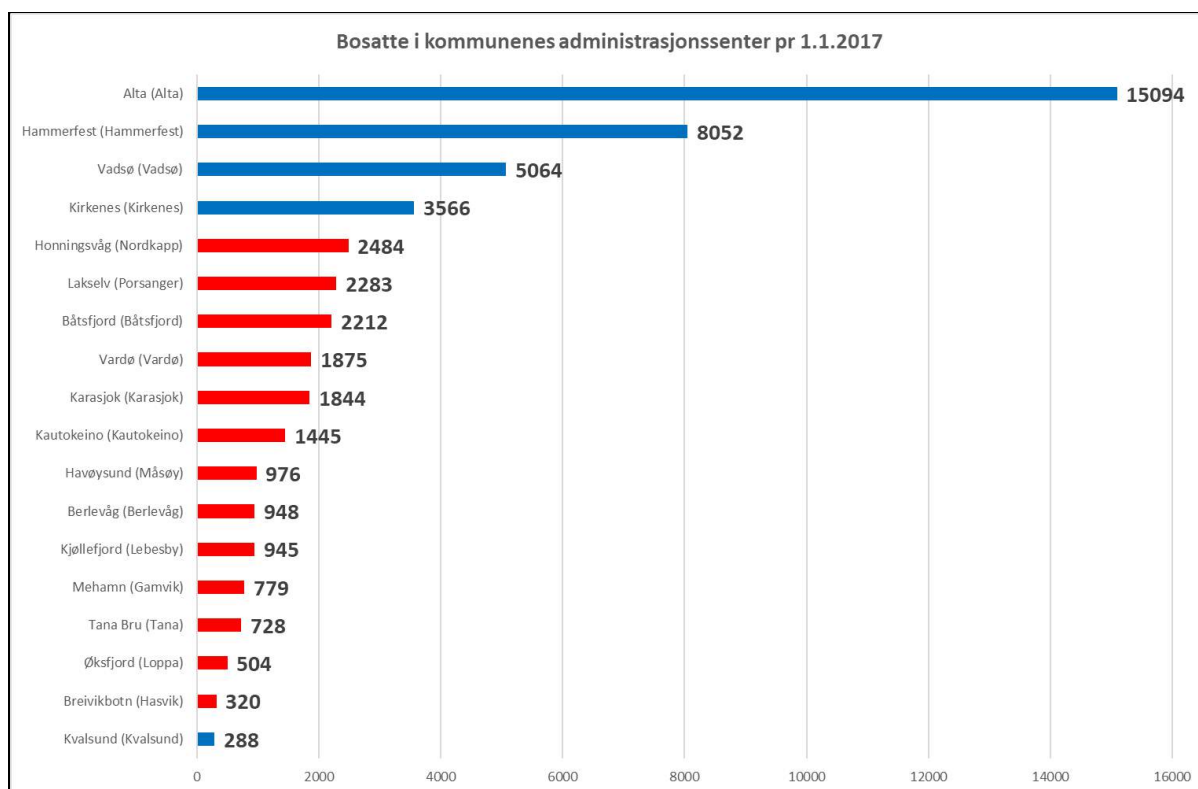
Senterstrukturen i distriktskommunene i Finnmark er på den annen side noe sterkere enn tilsvarende i Troms.

<b>Fra Nordreisa (Storslett) til</b>	Kilometer	Bregnet reisetid
Kåfjord (Olderdalen)	45	46
Skjervøy (Skjervøy)	46	50
Kvænangen (Burfjord)	72	64
Lyngen (Lyngseidet)	58	113 (Inkl ferje)
Storfjord (Hatteng)	137	127
<b>Fra Lenvik (Finnsnes) til</b>	Kilometer	Bregnet reisetid
Sørreisa (Sørreisa)	18	24
Målselv (Moen)	37	42
Dyrøy (Brøstadbotn)	44	57
Bardu (Setermoen)	71	74
Salangen (Sjøvegan)	68	77
Lavangen (Tennevoll)	88	104
Ibestad (Hamnvik)	95	106
<b>Fra Bardu (Setermoen) til</b>	Kilometer	Bregnet reisetid
Salangen (Sjøvegan)	28	29
Målselv (Moen)	39	39
Lavangen (Tennevoll)	41	45
Sørreisa (Sørreisa)	50	51
Dyrøy (Brøstadbotn)	58	64
Ibestad (Hamnvik)	72	80

Tabell 4.1 Avstander og reisetider i Nord-Troms og Midt-Troms. Kilde: Gule sider



Figur 4.1 Senterstruktur i Troms målt ved antall bosatte i kommunenes administrasjonssteder (tettsted) pr.1.1.2017. Hatteng i Storfjord, Skaland i Berg, Vangsvik i Tranøy, Brøstadbotn i Dyrøy og Årstein i Gratangen er ikke definert som tettsteder. Kilde: SSB



Figur 4.2 Senterstruktur i Finnmark målt ved antall bosatte i kommunenes administrasjonssteder (tettsted) pr.1.1.2017. Varangerbotn i Nesseby er ikke definert som tettsted. Kilde: SSB

## 4.2 Regionale landskap i bevegelse

I et større regionalt bilde er flere informanter i Troms inne på at det forventes betydelig dynamikk i aksene mellom Tromsø og Harstad og mellom Tromsø og Alta. En tredje regional akse går mellom Harstad og Narvik. En fjerde berører de indre kommunene (E6-aksen), som kan regnes fra Storfjord i Nord-Troms til grensekommunene Lavangen og Gratangen i sør.

Mulighetene for avstandsinnkorting, regionforstørrelse og utvikling av felles bo- og arbeidsmarkedsområder vurderes som betydelig i alle de definerte akseretninger. I samtalerne blir det bl.a. pekt på at Ullsfjordforbindelsen vil bety at Lyngen knyttes til Tromsø med reisetid på rundt 45 minutter. Reisetiden i dag er 1 time og 50 minutter. Ullsfjordforbindelsen forventes å være på plass om kanskje 10 år. Ytterligere kommunikasjonsutbedring nordover mot Alta kan bety at reisetiden fra Tromsø til Alta gjennom Nord-Troms kommer ned i fire timer. I dag er det 40 mil og 6 timer med bil fra Tromsø til Alta.

Også i Sør-Troms er det en spennende regional utvikling på gang, drevet fram av kommunikasjonsforbedring og betydelig næringsmobilisering i aksene mellom Harstad og Narvik. Dynamikken mellom de to byregionene har ledet til vedtak om etablering av et felles regionråd for Sør-Troms og Ofoten. Vedtaket i de to regionrådene er for tiden til behandling i de berørte kommunene og det pågår forberedende arbeid med vedtekter og organisering. I forlengelsen kan det ligge utvikling av en felles næringspolitikk og en felles regionalpolitikk med forankring i kommunene på hver side av fylkesgrensen.

Sør-Troms-Ofoten er kanskje landets mest dynamiske og mest spennende funksjonelle grenseregion, som vil stille krav til samordning mellom to fylkeskommuner og regional statsforvaltning i to forskjellige fylker. Som del av regionreformen har Regjeringen varslet en nærmere gjennomgang av denne typen funksjonelle kommuneregioner som krysser de nye fylkesgrensene.

Også den indre E6-aksen framheves som viktig og interessant i den videre regionalpolitikk og kommuneutvikling. Aksen fra Nordlands grense til Storfjord kan romme inntil tre kommuneblokker, en i nord mellom Balsfjord, Storfjord og Lyngen, en fra Bardu og sørover og en «midt på» bestående av Bardu, Målselv, Sørreisa og Dyrøy.



Figur 4.3 Fire regionale utviklingsakser i Troms

Den regionale mobiliseringen sør i fylket påvirker regional tilhørighet for grensekommunene mot Midt-Troms. Salangen kommunen har nylig gjort et nytt retningsvalg og blir en del av Midt-Troms Regionråd fra 1.1.2020. Lavangen skal vurdere sin regionale tilhørighet i løpet av 1.halvår 2019. Gratangen kommune har bestemt at kommunen viderefører sin tilknytning sørover mot Narvik. Ibestad kommune er en del av Harstadregionen og Sør-Troms Regionråd. Intervjuene som er gjennomført i foreliggende undersøkelse tyder på at Ibestad kommune fortsatt bør regnes som en sørvendt og Harstad-orientert kommune.

Kvænangen lengst nord i fylket framstilles av flere som en «satelittkommune» som er «minst og lengst vekk» og med «lillebrorstatus i Nord-Troms». I kommunereformen inngikk kommunen intensjonsavtale både nordover med Loppa og Alta og sørover med de nærmeste nabokommunene i Nord-Troms (Nord-Troms 4). Fra kommunesenteret Burfjord er det 9 mil til Alta og 7 mil til Storslett i Nordreisa. I lokal folkeavstemning stemte 92 prosent av innbyggerne nei til kommunereformen med 60 prosent valgdeltakelse. Fylkesmannen anbefalte kommunesammenslutning med Alta og Loppa.

I samtalene framheves Kvænangen som en kommune som «må ha hjelp» og som selv må foreta et veivalg. Fra nabokommuner sies det både at Kvænangen er en naturlig del av det regionalpolitiske samarbeidet i Nord-Troms, samtidig som det også uttrykkes forståelse for at det kan være enklere og tryggere for kommunene å inngå i et formalisert tjenestesamarbeid med Alta. Noen er inne på at en kombinasjonsløsning bør være mulig, ved at tjenestesamarbeidet forsterkes mot Alta, samtidig som kommunen viderefører sitt regionalpolitiske samarbeid i Nord-Troms.

I tillegg til regionale vippekommuner som Lavangen og Kvænangen, gir foreliggende intervjuundersøkelse også grunnlag for å peke på andre kommuner hvor det kan være behov for å avklare geografisk retningsvalg.

Bardu og Målselv framheves av de fleste som «kraften i innlandet», et naturlig indre kommunepar med samme utfordringsbilde og store felles utviklingsmuligheter. Det større regionale bildet tyder likevel på at kommuneblokkene i dette området ikke er avklart. Målselv kan gå nordover og søke integrasjon mot Balsfjord, Storfjord og evt. Lyngen. Bardu kan søke regionsenterstatus (Setermoen) og regional utvikling i en kommuneblokk sørover. Og Dyrøy og Sørreisa kan stå overfor et valg om de skal tilnærme seg nye Senja kommune eller satse på en indre kommuneblokk sammen med Målselv og Bardu, der også Salangen og evt. Lavangen kan inngå.

Samtalene tyder på at dette er spørsmål som må avklares av minst to viktige grunner, dels det framtidige tjenestesamarbeidet som krever mer formalisering i en fastere og mer bærekraftig samarbeidsstruktur, og dels videreutviklingen av Midt-Troms og Nord-Troms som regionale tyngdepunkt med felles politikk for samfunnsutvikling og regional påvirkning. Flere statlige aktører som Nav, Politiet og Skatteetaten kan dessuten ha behov for en samordnet dialog om organisering av den statlige 1.linje. Spørsmålet kan bli om kommunene selv skal ta initiativ til en mer forpliktende gruppering, eller bli gruppert.

### **4.3 To-sporet kommunereform i Troms**

Stortinget har nylig vedtatt at nye sammenslutninger skal være frivillige. Kommunestyrene må være enige i evt. sammenslutninger og det er kommunene som skal være forandringsledere.

NIVI Analyse har argumentert for at en slik reformlinje aktualiserer overgang til en to-sporet kommunereform, som kan bety et videre arbeid langs to reformspor:

- Utvikling av sterkere regionkommuner etter modell av f.eks. Senja eller andre interessante sammenslutninger, inkludert mulighet for forsøk med nye interessante kommunemodeller og modellkommunestatus for nye innovative kommuner
- Innføring av en forsterket samarbeidsstruktur, der stegvis integrasjon i nye samarbeidsstrukturer kan være en del av strategien for å utvikle en sterkere kommuner, evt. representere et varig alternativ for noen kommuner som f.eks. ufrivillige små

NIVI har tatt i bruk begrepene kommuneblokker og regionale tyngdepunkt som navn på nye forpliktende samarbeidsstrukturer. Kommuneblokken er tenkt som en fast samarbeidsstruktur for tjenesteproduksjon med vekt på de lovpålagte velferdsoppgavene. Kommuneblokken består av nært sammenhørende kommuner som kan bli en ny kommune. Den kan utgjøre en skyggestruktur på veien mot en ny kommuneinndeling.

Det regionale tyngdepunktet er vanligvis et større geografisk område som angir kommunens subregionale tilhørighet, typisk et felles bo- og arbeidsmarkedsområde, en såkalt BAS-region eller et regionrådsområde som dekker kommuner med felles interesser og samarbeidshistorie. Formålet med det regionale tyngdepunktet er samarbeid om regionalpolitiske oppgaver, felles interessepolitikk og forpliktende samhandling med staten og fylkeskommunen.

NIVI har gjennomført flere intervjuundersøkelser der kommunene etterlyser en ny oppgavegjennomgang med sikte på tilføring av nye interessante oppgaver til kommunene. Interessen knytter seg særlig til økt ansvar for tilretteleggende oppgaver innenfor samfunnsutvikling. Det argumenteres også for at fylkeskommunen, fylkesmannen og de andre regionale statsetatene bør forpliktes som aktive medbyggere i det videre reformarbeid.

For å konkretisere hva som kan ligge i en utviklingsplan for et regionalt tyngdepunkt kan det pekes på følgende:

- Konkretisering av en felles samfunnsutviklerfunksjon med forankring i eierkommunene, med fagkompetanse og virkemidler innenfor områder som:

- IKT og digitalisering, inkl. velferdsteknologi
- Næring og innovasjon innenfor fiskeri, havbruk, industri, landbruk, reindrift, reiseliv etc.
- Fiskeri- og kystsoneforvaltning
- Regional planlegging inkl. felles plankontor, felles kystsoneplan og andre temabaserte planer
- Utslippsreduksjon og klimatilpasning
- Beredskap og samfunnssikkerhet, inkl. felles brannvesen
- Kompetanseutvikling for egne ansatte inkl. samarbeid om voksenopplæring og etter- og videreutdanning
- Ansvar for skoleutvikling og regional tilpasning innenfor videregående utdanning, herunder samarbeid om pedagogisk utviklingskontor inkl. PPT
- Regional transportplan og samferdselskompetanse
- Dialog med fylkeskommunen og andre regionale utviklingsaktører om regional utviklingsplan og forvaltning av nye tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling. Initiativ til desentralisering og samordnet forvaltning av særskilte distriktspolitiske virkemidler kan evt. også være en mulighet.
- Dialog med statlig helseforetak om forbedret samhandling om lovpålagte helsetjenester til innbyggerne, herunder videreutvikling av distriktsmedisinske sentre med desentraliserte spesialisthelsetjenester, samarbeid om pakkeforløp og andre tiltak som kan sikre en kompetent, tilgjengelig og sømløs helsetjeneste
- Dialog om samordnet 1.linjeløsning for andre relevante regionale statsetater, f.eks. Nav, politiet og skatteetaten
- Arbeid med regionrådets roller og eksterne kommunikasjon og påvirkningsarbeid
- Regional kommunedialog med Fylkesmannen

I Troms etterlyses både flere oppgaver og ikke minst høyere prioritering av investeringer i infrastruktur som grunnlag for utvidet samarbeid og utvikling av sterkere kommuner. To-sporet reform framstår som en aktuell tilnærming og det kan ligge godt til rette for å klargjøre kommunenes tilhørighet til både kommuneblokker og regionale tyngdepunkter.

Hvis kommunene i Troms skulle klare å gruppere seg og forplikte seg til felles opptreden innenfor tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, vil det utvilsomt være en stor fordel i den videre forvaltningsutvikling.

## **4.4 Tyngdepunkter og kommuneblokker i Troms og Finnmark**

Nedenfor følger to tabeller som illustrerer en mulig inndeling i syv regionale tyngdepunkt og 12 faste kommuneblokker i Troms og Finnmark. I tillegg kommer Sør-Varanger kommune som er i en spesiell geografisk situasjon. Strukturen bør være mulig å etablere i begge fylker innen 2020, som grunnlag for utvidet samarbeid om tjenester og samfunnsutvikling.

I tabellene er kommuner merket med stjerne vurdert som vippekommuner som kan tilhøre et annet regionalt tyngdepunkt eller en tilgrensende kommuneblokk. Disse kommunene kan selv avklare sin egen geografiske tilhørighet.

I tilfellet Storfjord kan det i lys av intervjuene være aktuelt med tilhørighet til Balsfjord-Lyngen blokken. Kautokeino og Karasjok kan evt. danne en egen kommuneblokk og begge kommunene kan evt. også tilhøre samme regionale tyngdepunkt, som f.eks. kan være Midt-Finnmark. Det vil i så fall bidra til en bedre regional balanse mellom de regionale tyngdepunktene i Finnmark.



Det kan innvendes at skissen innebærer en stor forskjell i befolkningsgrunnlag særlig mellom de syv regionale tyngdepunktene. Nord-Troms og Midt-Finnmark kan ha likhetstrekk med en kommuneblokk, men de er likevel gitt en regional status ut fra særlige regionalpolitiske grunner. I Finnmark henger forslaget sammen med en svak regionrådsstruktur sammenliknet med alle andre distriktsfylker, samt foreliggende tanker om å reetablere Midt-Finnmark Regionråd. Nord-Troms har et innarbeidet regionråd og har over lang tid vært en egen tiltakssone.

Harstad	24817	Lenvik	11667
Kvæfjord	2892	Berg	893
Skånland	3018	Torsken	946
Ibestad	1386	Tranøy	1533
Tjeldsund	1251	Sørreisa	3497
Gratangen	1100	Dyrøy	1152
Lavangen*	1056	Målselv	6789
Narvik	18624	Bardu	3983
Evenes	1411	Salangen	2221
Ballangen	2501	<b>Midt-Troms</b>	<b>32681</b>
Tysfjord østside	979		
<b>Sør-Troms og Ofoten</b>	<b>59035</b>	Nordreisa	4917
		Skjervøy	2933
Tromsø	76062	Kåfjord	2113
Balsfjord	5621	Storfjord*	1856
Karlsøy	2254	Lyngen*	2883
<b>Tromsøområdet</b>	<b>83937</b>	Kvænangen*	1221
		<b>Nord-Troms</b>	<b>15923</b>
Alta	20648		
Hasvik	1011	Vadsø	5980
Loppa	916	Vardø	2102
Kautokeino*	2929	Sør-Varanger	10090
Hammerfest	10541	Tana	2913
Kvalsund	1018	Nesseby	953
Måsøy*	1236	Gamvik*	1156
<b>Vest-Finnmark</b>	<b>38299</b>	Berlevåg	981
		Båtsfjord	2290
Nordkapp	3205	<b>Øst-Finnmark</b>	<b>26465</b>
Porsanger	3981		
Lebesby	1358		
Karasjok*	2689		
<b>Midt-Finnmark</b>	<b>11233</b>		

Tabell 4.2 Mulige regionale tyngdepunkter i Troms og Finnmark. Folketall pr. 3.kvartal 2018. \* angir vippekommuner som kan tilhøre annet regionalt tyngdepunkt.

Harstad	24817	Narvik	18624
Kvæfjord	2892	Gratangen	1100
Skånland	3018	Lavangen*	1056
Ibestad	1386	Evenes	1411
Tjeldsund	1251	Ballangen	2501
<b>Harstadblokken</b>	<b>33364</b>	Tysfjord østside	979
		<b>Narvikblokken</b>	<b>25671</b>
Lenvik	11667		
Berg	893	Målselv	6789
Torsken	946	Bardu	3983
Tranøy	1533	Salangen	2221
Sørreisa	3497	<b>Målselv-Bardu blokken</b>	<b>12993</b>
Dyrøy*	1152		
<b>Senjablokken</b>	<b>19688</b>	Balsfjord	5621
		Lyngen	2883
Tromsø	76062	Storfjord	1856
Karlsøy	2254	<b>Balsfjord-Lyngen blokken</b>	<b>10360</b>
<b>Tromsø-Karlsøy blokken</b>	<b>78316</b>		
		Alta	20648
Nordreisa	4917	Hasvik	1011
Skjervøy	2933	Loppa	916
Kåfjord	2113	Kvænangen*	1221
<b>Nord-Troms blokken</b>	<b>9963</b>	Kautokeino*	2929
		<b>Altablokken</b>	<b>26725</b>
Hammerfest	10541		
Kvalsund	1018	Nordkapp	3205
Måsøy*	1236	Porsanger	3981
<b>Hammerfestblokken</b>	<b>12795</b>	Lebesby	1358
		Karasjok*	2689
Tana	2913	<b>Midt-Finnmark blokken</b>	<b>11233</b>
Nesseby	953		
Gamvik*	1156	Vadsø	5980
Berlevåg	981	Vardø	2102
Båtsfjord	2290	<b>Vadsø-Vardø blokken</b>	<b>8082</b>
<b>Tanablokken</b>	<b>8293</b>		
		Sør-Varanger	10090

Tabell 4.3 Mulige kommuneblokker i Troms og Finnmark, inkludert Narvikblokken. Folketall pr. 3.kvartal 2018. \* angir vippekommuner som kan tilhøre annen kommuneblokk, evt. danne en egen kommuneblokk (Kautokeino og Karasjok).

## Oversikt over interkommunalt samarbeid i Midt-Troms.

Kilde: TF-rapport nr.365 Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms 2015

Område	Organise- ring	Kommuner	Øvrige deltakere	Hensikt
Midt-Troms regionråd	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Sør-Troms regionråd	Kl § 27	Lavangen og Salangen	Gratangen, Harstad, Ibestad, Kvæfjord og Skånland	
<u>Administrasjon</u>				
Administrativt råd	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		AR er på linje med regionrådet en del av styringsstrukturen i Midt-Troms regionråd.
Astafjord IKT og Drift (K4)	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	Utvikle, etablere og drive en felles IKT driftstjeneste
Astafjord lønn og regnskap (K4)	Vert iht. kl. § 28: Lavangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	
Astafjord skatt og innfordring (K4)	Vert iht. kl. § 28: Gratangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	
Bankavtale	Innkjøpsavtale	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Felles økonomi-system	Innkjøpsavtale	Bardu, Berg, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
IKT-forum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Interkommunalt arkiv Troms IKS	IKS	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy	De fleste kommunene i Troms	

Kom Rev Nord IKS	IKS	Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	En rekke kommuner i nordre Nordland og Troms	Felles kommunale revisjonstjenester
Midt-Troms arbeidsgiverkontroll	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		Felles kontroll av innberetninger innenfor skatt og avgifter. Underlagt Midt-Troms regionråd.
Personalforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Økonomisjefforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
<u>Oppvekst</u>				
Barnehageforum	Uformelt	Bardu, Dyrøy, Lavangen Målselv og Salangen		
Kulturforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Kulturskoleforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Pedagogisk senter	Kl § 27	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy		Drive regional kompetanseutvikling i grunnskole, barnehage og SFO bl.a. gjennom etterutdanning, kurs, konferanser, veiledning, prosjekt og nettverksbygging. Underlagt Midt-Troms regionråd.
PPT for Bardu og Målselv	Kl § 27	Bardu og Målselv		
PPT for Dyrøy, Lavangen, Salangen og Troms fylke	Kl § 27	Dyrøy, Lavangen og Salangen	Troms fylkeskommune	
PPT Midt-Troms	Kl § 27	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy		Underlagt Midt-Troms regionråd.
Skoleforum	Uformelt	Bardu, Dyrøy, Lavangen Målselv og Salangen		
Utdanningsmessa	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Lavangen og Salangen	Årlig tiltak/prosjekt, eies av Midt-Troms regionråd med Pedagogisk Senter som utøver/prosjektleder. Nært knyttet opp mot rådgivernetverket.

<u>Helse- og omsorgstjenester</u>			
Bardu interkommunale legevakt	Vert iht. kl. § 28: Bardu	Bardu, Målselv, Lavangen og Salangen	
Distriktmedisinsk senter for Midt-Troms	Ulik organisering avhengig av tjeneste	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Omfatter kommunale og interkommunale spesialisthelse-tjenester
Fastlegetjeneste	Kl § 27	Dyrøy og Sørreisa	
Fastlegetjeneste (Senjalegene)	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy	
Finnsnes interkommunale legevakt	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Dyrøy, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Fritidsklubb psykisk utviklingshemmede		Lenvik og Sørreisa	
Geriatrinettverket Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Helsesøstre for regionen	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Jordmortjenester	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Løkta	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Kvalitetsutviklingsenhet for helse- og omsorgstjenesten i Midt-Troms. Underlagt Midt-Troms regionråd.
Nettverk for psykisk helse Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Nettverk lindrende behandling	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
PU-nettverket Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	



Sa-Do kompetansenettverk	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Nettverk innenfor saksbehandling og dokumentasjon i helsefeltet.
<u>Sosialtjenester</u>			
Astafjord barnevernstjenester (K4)	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Lavangen og Salangen	Gratangen
Barnevernsforum for Midt-Troms	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Boligsosial handlingsplan	Uformelt	Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Finne de riktige tiltakene for enkeltpersoner og familier som har vansker med å komme seg inn på boligmarkedet.
Krisesenteret i Midt-Troms	Ideell organisasjon	Bardu, Berg, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Et gratis, døgnåpent tilbud for kvinner, menn og barn av alle nasjonaliteter som er, eller har vært utsatt for vold i nære relasjoner. Delfinansieres av kommunene.
Lenvik barnevernstjenester	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy	
Mitra AS	AS	Lenvik, Sørreisa og Tranøy	Vekstbedrift
Sørreisa barnevernstjenester	Vert iht. kl. § 28: Sørreisa	Dyrøy og Sørreisa	
<u>Landbruk, sjømat og naturforvaltning</u>			
Fiskehelse		Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy	
Landbruksforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	
Landbrukskontor Målselv	Vert iht. kl. § 28: Målselv	Berg, Målselv og Torsken	
Midt-Troms friluftsråd	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Arbeide for økt forståelse for friluftslivets betydning, bedre friluftskultur og utbredelse av friluftslivet.
Midt-Troms Viltregion	Vert iht. kl. § 28: Dyrøy	Bardu, Dyrøy, Lavangen, Lenvik, Målselv, Salangen og Sørreisa	

Senja Viltregion	Vert iht. kl. § 28: Tranøy	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy		
SenjaLab	Kl § 27	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy		Yter tjenester innen laboratorieanalyse og innen miljørettet helsevern. Underlagt Midt-Troms regionråd.
Skogbrukssjef distrikt IV	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Utveksling av jord- og skogbrukstjenester	Vert iht. kl. § 28: Bardu	Bardu og Salangen		
Utveksling av jord- og skogbrukstjenester	Kl. § 28	Dyrøy (skogbruk) Sørreisa (landbruk)		
Veterinærvakt Finnsnes	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Veterinærvakt Salangen	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Bardu, Dyrøy, Lavangen og Salangen	Ibestad	
<u><b>Tekniske tjenester</b></u>				
Astafjord kart og oppmåling (K4)	Vert iht. kl. § 28: Gratangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	Drive felles kart- og oppmålingstjeneste i regionen
Senja Avfall IKS	IKS	Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Balsfjord	
Teknisk samarbeidsforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
<u><b>Brannvern og beredskap</b></u>				
110-sentralen Tromsø	Kl § 27	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Balsfjord, Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy, Storfjord og Tromsø	
Brannsjef Lenvik	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg og Lenvik		
Brannsjef Sørreisa	Vert iht. kl. § 28: Sørreisa	Dyrøy og Sørreisa		
Feietjenester		Dyrøy og Sørreisa		
Feietjenester		Berg og Lenvik		

Indre Sør-Troms Interkommunale Brann- og Feiervesen	Vert iht. kl. § 28: Salangen	Lavangen og Salangen	Gratangen	
Oljevernberedskap	Kl § 27	Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
<u>Næringsutvikling</u>				
Film Camp AS	AS	Berg, Målselv, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Troms fylkeskommune	Et ressurs- og et produksjonssenter for film- og TV-produksjon. Bedriften er et redskap for eierens strukturelle mål. FilmCamp skal bidra til å øke filmproduksjonen i regionen, både kvalitativt og kvantitativt.
Forsvarskordinator	Kl § 27	Bardu, Målselv og Sørreisa		
Næringslederforum	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Senja Næringshage AS	AS	Berg, Dyrøy, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Innovasjon Norge, SIVA, Troms fylkeskommune	
<u>Annet</u>				
Biblioteksnettverk	Uformelt	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy		
Biblioteksjef Lenvik	Vert iht. kl. § 28: Lenvik	Berg, Lenvik og Tranøy		
Midt-Troms museum	Stiftelse	Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy	Balsfjord	