

Utredning av 0-alternativet (Andøy består som egen kommune)

1. Innledning

Andøy kommunestyres vedtak i sak K-46/15 i møte 24.08.15:

1. *Andøy kommunestyre legger til grunn at Andøy også i fortsettelsen skal bestå som egen kommune.*
2. *Før gjennomføring av den vedtatte folkeavstemningen bes følgende utredet:*
 - *konsekvenser av at Andøy består som egen kommune*

Å utrede konsekvenser av at Andøy består som egen kommune er det samme som utredning av det såkalte 0-alternativet (= videreføring av dagens situasjon/ingen sammenslåing).

Kommunereformen har som mål å gi mer robuste kommuner for framtida.

Stortinget har sluttet seg til disse overordnede målene for reformen:

- gode og likeverdige tjenester for innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftige og robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati

Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til kommunens fire roller

- tjenesteyting
- myndighetsutøvelse
- samfunnsutvikling
- demokratisk arena

har Ekspertutvalget formulert ti kriterier - som alle kommunene er bedt om å vurdere. Kriteriene sier noe om hva utvalget mener skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine oppgaver knyttet til de fire rollene.

Denne utredningen er ment som et grunnlag for å vurdere om Andøy kommune er robust nok til å stå som egen kommune i framtiden. Dokumentet tenkes lagt ut på kommunens hjemmeside og FB-side sammen med øvrige dokumenter i tilknytning til kommunereformen som informasjon i forkant av folkeavstemning i mai om Andøy bør bestå som egen kommune eller ikke.

Etter vurderingen av Andøys muligheter som egen kommune i framtida i forhold til de 10 kriteriene (pkt. 2), vil det bli gjort en vurdering av kommunens styrker og svakheter, muligheter og trusler i forhold til kommunens fire roller (pkt. 3). Her vil også innspill fra folkemøtene i mai 2015 bli innarbeidet.

2. Ekspertutvalgets 10 kriterier - vurdering

For hvert kriterium følger først ekspertutvalgets beskrivelse av kriteriet, deretter rådmannens vurdering.

Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få en stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene (Ekspertutvalget des. 14).

Rådmannens vurdering:

Generelt har Andøy kommune tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene kommunen har. De administrative ressursene er over år redusert, noe som fører til at kapasiteten i perioder og innen enkelte områder ikke er tilstrekkelig. Manglende kapasitet blir ekstra synlig i perioder med mange bestillinger fra politisk nivå. I perioder tar det tid før saker blir behandlet ferdig, og det er nødvendig å prioritere nøye hva som til en hver tid er viktigst, og hva kommunen skal delta på. Dette betyr blant annet at administrasjonen ikke har mulighet til å bruke tid på alle nasjonale høringer og undersøkelser der kommunen blir bedt om å komme med svar/synspunkter.

Der vi mangler kompetanse og/eller kapasitet, er vi avhengig av å kjøpe tjenester, fra andre kommuner, private eller f.eks. fra KS (juridisk bistand). Noen oppgaver løses ved interkommunalt samarbeid (renovasjon) og/eller vertskommunesamarbeid (barnevern).

Andøy kommune har i perioder utfordringer med rekruttering av fagpersonell. De siste årene har vi hatt problemer med rekruttering av leger og lærere. Utover dette har vi de siste årene ikke hatt store problemer med å rekruttere fagpersonell.

I utgangspunktet har Andøy kommune tilstrekkelig kapasitet. Men kapasiteten kan i perioder være lav/begrenset (f.eks. ved sykefravær/annet fravær), noe som medfører lengre saksbehandlingstid på enkelte områder. Strenge prioriteringer gjør at vi likevel i hovedsak klarer å levere på de viktigste områdene. Mange, særlig ledere, opplever at det er vanskelig å rydde tid til utviklingsarbeid og nødvendig planarbeid for å møte framtidens utfordringer. For å opprettholde tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene på en effektiv og god måte, vil kommunen være avhengig av både å kjøpe tjenester og av samarbeid med andre kommuner på enkelte områder. I tillegg ser vi at det kan bli nødvendig med tiltak for å kompensere for vedtatte/gjennomførte reduksjoner.

Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Generelt utreder kommunen saker selv og i hovedsak innenfor aktuelle frister. Formannskapet/kommunestyret sender sjelden saker tilbake til administrasjonen begrunnet i mangelfull utredning. Det kan tolkes som at sakene i de fleste tilfellene er tilstrekkelig ("godt nok") utredet, som beslutningsgrunnlag for politisk nivå. Å utrede saker krever både generalist- og spesialistkompetanse, og utredningene er i mange tilfeller avhengig av samarbeid på tvers av enheter/nivå.

I forhold til rollen som samfunnsutvikler har kommunen ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i dag. Det er derfor nødvendig å kjøpe tjenester til en del planarbeid/planprosesser (eks kommuneplanens arealdel og samfunnsdel). Planarbeid innenfor tjenesteområdene klarer vi i større grad å løse i egen regi, selv om kapasiteten kan sette begrensninger for denne typen planarbeid.

Kommunen har ikke egen juridisk kompetanse, og er avhengig av å kjøpe juridiske tjenester innenfor flere ulike fagfelt. Fordelen med å kjøpe juridiske tjenester framfor å tilsette egen jurist, er at vi da har mulighet til å kjøpe tjenester fra spesialister på ulike fagfelt.

Selv om kompetansen finnes i organisasjonen, er det ikke alltid tilstrekkelig kapasitet til å sikre at kompetansen blir brukt slik den burde. Det er en sammenheng mellom kapasitet og kompetanse, og det vil i en del tilfeller være behov for å kjøpe tjenester for å opprettholde både tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

I Andøy er det mange ressurspersoner som deltar aktivt på mange områder. Dette medfører at noen personer går igjen i ulike roller. Det kan medføre habilitetsproblemer. At inhabilitet oppstår, er i seg selv ikke et problem, så lenge habilitetsspørsmålene blir reist og vurdert. Tilstrekkelig distanse og ryddighet i forhold til roller er problemstillinger som er viktige å ha bevissthet om og fokus på fortløpende, både blant ansatte og politikere, og som stiller store krav til profesjonalitet og til ryddighet i forhold til roller når man har flere "hatter".

Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Det alt vesentlige av kommunens tjenesteproduksjon er tjenester til person gjennom livsløpet. Disse tjenestene har til felles at de må leveres der folk er, og i hovedsak der de bor.

Alle kommunens tjenester er i budsjett og økonomiplan budsjettert som rammeområder.

Noen tjenester har fortsatt en desentralisert struktur, og forutsatt politiske vedtak er det muligheter for effektivisering gjennom strukturendring på enkelte områder (f eks pleie og omsorg, barnehager). På andre områder er strukturendringer gjennomført (grunnskolen).

Andøy kommune har i utgangspunktet de samme tjenester innenfor administrasjon og forvaltning som andre kommuner har. En større kommune vil ha potensial til å drive dette mer effektivt, i følge ekspertutvalget. På disse områdene får kommunen en type smådriftsulempe fordi kommunen ikke kan velge bort disse tjenestene, men har færre innbyggere å fordele kostnadene på. Det er innenfor disse områdene vi har de største utfordringene mht både kapasitet og kompetanse. På den annen side har kommunen også noen smådriftsfordeler. Både ansatte og politikere har god kjennskap til lokale forhold. Det gjør at saksbehandlingen kan bli mer effektiv fordi man lettere får tak i informasjon og bruker mindre tid på å undersøke forhold.

Det vil ikke bare være antall innbyggere som påvirker hvor store stordriftsfordeler kommunen kan oppnå. Bosettingsstrukturen vil også ha betydning. Størstedelen av kommunens kostnader er knyttet til produksjon av tjenester som innbyggerne i større eller mindre grad forventer en nærhet til (eks skoler, barnehage, omsorgstilbud). Ønske om nærhet kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler.

Det er vanskelig å sammenligne effektivitet mellom kommuner. Kostra har begrenset med informasjon som kan forklare forskjeller i kostnadsnivå mellom kommunene. Høye kostnader på et område kan skyldes lav effektivitet, men det kan også skyldes lite hensiktsmessige driftsstrukturer, manglende mulighet for stordriftsfordeler på grunn av bosettingsmønster eller høyere kvalitet og standard på tjenestene.

Kostra-tallene forteller blant annet dette om tjenestene i Andøy

- høyere netto driftsutgifter pr innbygger til tjenestene i grunnskolen og pleie og omsorg enn landsgjennomsnittet
- lave enhetskostnader, også i pleie og omsorg, men vi gir tjenester til flere enn snittet i landet og fylket (kan tyde på lavere terskel for å innvilge tjenester)

Kommunebarometeret (laget av Kommunal Rapport) er en rangering av kommunene på ulike tjenesteområder. Andøy har scoret dårlig på dette barometeret de siste årene. Barometeret er en rangering av kommunene på de områdene de måles mot hverandre, ikke en vurdering av om tjenestene er gode eller ikke. Andøys rangering i barometeret 2015 på utvalgte områder: grunnskole (393), eldreomsorg (374), helse (384), barnevern (337), barnehage (340), kostnadsnivå/enhetskostnader (162), økonomi (160). I følge Kommunal Rapport *”har den som er nr 428 sannsynligvis noe å lære av andre kommuner, men tjenestetilbudet kan likevel være akseptabelt.”* Andøys dårlige rangering på kommunebarometeret tilsier klart at vi har noe å lære av andre kommuner.

Kommunaldepartementet har i St.meld. 14 foreslått å overføre ca 30 nye oppgaver til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Dersom dette blir resultatet, vil dette ikke få konsekvenser for Andøy, som vil være for liten til å få overført de nye oppgavene.

Økonomisk soliditet

Netto driftsresultat og likviditet

Netto driftsresultat er et mål på kommunens handlefrihet. En anbefaling fra teknisk beregningsutvalg er at netto driftsresultat bør ligge på 1,75%. I 2015 hadde Andøy et netto driftsresultat på 2,8%.

Oversikt over netto driftsresultat og netto driftsresultat korrigeret for mva kompensasjon fra investeringer og premieavvik de siste årene for Andøy (tall i hele tusen):

	2012	2013	2014	2015
Netto driftsresultat (- = positivt resultat)	-782	884	2 647	-11 721
Mva- kompensasjon fra investeringer	1 395	371	0	0
Premieavvik	13 623	8 397	2 579	3 754
Tilbakeført premieavvik	-2 775	-4 994	-5 531	-6 454
Nto dr.resultat korr. for mva komp og premieavvik	11 371	4 658	-305	-14 421

Uten økonomisk handlefrihet må en hver ny utfordring løses innenfor de økonomiske rammene vi har. Det betyr at nye behov må løses med å omprioritere. Endringer/reduksjoner er nødvendig i de årlige budsjettprosessene for å få et budsjett/økonomi for å få plass til nye behov. Resultatet for 2015 tyder på at utviklinga går i riktig retning.

Andøy kommune har i mange år hatt ingen/liten økonomisk handlefrihet, og har hatt ingen avsetninger til å møte uforutsette økonomiske utfordringer. Driftsutgiftene har vært for høye i forhold til inntektene, og vi har fortsatt store utfordringer med omfattende merforbruk, spesielt innenfor pleie og omsorg. Det er likevel tegn til reduksjon i driftsutgiftene også her, og stadig flere enheter klarer å holde seg innenfor tildelte rammer. Vi står foran store investeringer i økonomiplanperioden (skole og sykehjem), noe som vil belaste driften betydelig i årene framover. Det er også usikkerhet knyttet til framtidige inntekter når det gjelder vindkraft (jfr økonomiplanen).

I høringsforslag om nytt inntektssystem foreslås å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5000 innbyggere. Strukturkriteriet brukes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd (13,2 mill i 2016), vil bruken av strukturkriterium medføre at kommunene vil få mellom 0 og 13,2 mill i basistilskudd. Strukturkriteriet gir aksept for at store avstander og geografi er relevant i debatten om endringer i kommunestruktur. Andøy er i hht dette kriteriet definert som en ufrivillig småkommune, og vil som følge av det beholde som basistilskuddet i sin helhet iht høringsforslaget.

Selv om Andøy kommune blir definert som en ufrivillig småkommune, er det liten tvil om at det fortsatt vil være behov for endringer som kan gi reduksjon i driftsutgiftene i årene framover om Andøy fortsatt skal bestå som egen kommune. Samtidig vil nok behovet for driftsendringer vil være til stede også i større, mer robuste kommuner i årene framover.

Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Innbyggernes valgfrihet er nært knyttet opp til kommunens driftsøkonomi. Jo bedre økonomisk grunnlag, jo større muligheter for å tilby mangfold innen tjenesteområdene. Andøy kommune har en presset driftsøkonomi, som ikke gir stort rom for tjenester utover det som er lovpålagt. Da sier det seg selv at valgfriheten vil være begrenset. Dersom valgfrihet er et sentralt kriterium vil ikke Andøy kunne oppfylle dette ved å stå alene.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke incentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering

Utdrag fra BDO-rapporten (utarbeidet på oppdrag fra Vesterålen regionråd):

NIBR har i sin definisjon av bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) blant annet benyttet kriterier som kommunestørrelse, arbeidsplasser, pendlingsomfang og reisetid til nærmeste større senter for å identifisere ulike BA-regioner. Ut fra de valgte kriteriene har NIBR i sin modell definert 3 BA-regioner i Vesterålen.

- Sortland regionen (Sortland, Øksnes, Hadsel og Bø)
- Andøy (egen region)
- Lødingen (egen region)

Norut har (2013) delt inn Nord-Norge i 15 større bo- og arbeidsmarkedsregioner:

- region Vesterålen (Hadsel, Bø, Sortland, Øksnes og Andøy)
- region Ofoten (Narvik, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes og Ballangen)

Geografien tilsier at det ikke er like naturlig at Andøy kommune inngår i en "Vesterålen bo- og arbeidsmarkedsregion" som en del av de andre kommunene i regionen.

Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Forhold som påvirker lokalpolitisk deltakelse er blant annet

- valgdeltakelse
- medlemmer i interesseorganisasjoner
- medlemmer i frivillige lag
- frivillighetens betydning i lokalsamfunnet

Oversikt over valgdeltakelsen i kommunene i Vesterålen fra 1979 – 2013 viser blant annet at Andøy har høyere valgdeltakelse enn både Hadsel og Sortland.

Det er lav terskel i Andøy for å ta kontakt med den politiske ledelsen i kommunen. Ordfører, varaordfører og øvrige formannskapsmedlemmer har ofte kontakt med innbyggerne. Innbyggerne i Andøy er engasjert i en rekke lag og foreninger, og kommer jevnlig med innspill til de folkevalgte i Andøy.

Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester. (Ekspertutvalget des. 14)

Rådmannens vurdering:

Andøy kommune deltar i flere interkommunale samarbeid, i hovedsak gjennom deltakelsen i Vesterålen Regionråd (jfr kultur- og reiselivssamarbeidet).

Med unntak av Vesterålen barnevern, som er organisert etter vertskommunemodellen, er det i liten grad interkommunale løsninger innenfor de lovpålagte tjenestene. Samarbeid organisert etter vertskommunemodellen betyr at hver enkelt kommune gir fra seg myndighet til vertskommunen, og kommunene har i praksis liten innflytelse på utvikling av tjenesten (også økonomisk). Interkommunalt samarbeid kan på den andre siden gi stordriftsfordeler og mer effektiv bruk av ressurser.

Interkommunalt samarbeid innebærer at hver enkelt kommune gir fra seg innflytelse og kontroll, enten til en vertskommune eller til et indirekte valgt styringsorgan. Jo mer interkommunalt samarbeid, desto større blir de økonomiske utfordringene i hver enkelt kommune når det blir færre områder å fordele "innsparing/kutt" på.

Utfordringene med interkommunalt samarbeid handler blant annet om at man skaper et demokratisk "underskudd" ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en vertskommune.

Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antagelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det. (Ekspertutvalget des. 14).

Rådmannens vurdering:

Andøysamfunnet er preget av sterk identitetsfølelse/tilhørighet. Andøy har mange naturgitte fortrinn og et sterkt næringsliv (fiskeri, landbruk, reiseliv, Andøya Space Center/ATC, LNS) med gode utviklingsmuligheter.

3. Andøys muligheter som egen kommune i framtida?

Nedenfor følger et forsøk på å beskrive/vurdere kommunens styrker, svakheter, muligheter og trusler i forhold til kommunens viktigste roller (tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena). Innspill fra folkemøter om kommunereformen i mai 2015 og fra rådmannens ledergruppe i januar 2016 er innarbeidet i vurderingen.

Tjenesteyting

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> - i hovedsak gode tjenester og fornøyde brukere - god lokalkunnskap/nærhet til brukerne - generelt god fagkompetanse - gode kulturtilbud 	<ul style="list-style-type: none"> - små fagmiljø/sårbare - rekrutteringsutfordringer - evne/vilje til nytenking - liten økonomisk handlefrihet - ulike holdninger til budsjett disiplin og til ansvar for helheten
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> - bli god på integrering/sysselsetting av bosatte flyktninger - tenke forebygging/folkehelse "i alt vi gjør" - utvikle tydelige ledere som avklarer forventninger, stiller krav, korrigerer og gir tilbakemeldinger - lære av andre kommuner ("de beste") - utnytte eksterne tilkuddsmuligheter - kjøpe tjenester av andre 	<ul style="list-style-type: none"> - demografi - utvikling fram mot 2040 (flere 80+ m/behov for tjenester, færre i yrkesaktiv alder) - rekrutteringsutfordringer - økte oppgaver uten at det følger med "nok" penger (blir for liten til å opprette egne stillinger til alle nye oppgaver) - kan bli for liten i forhold til de som blir større

Myndighetsutøvelse

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> - forutsatt streng prioritering: tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de viktigste oppgavene - få klagesaker - god lokalkunnskap – gir rom for fleksibilitet og bruk av skjønn 	<ul style="list-style-type: none"> - små og sårbare fagmiljø - kapasitet - i perioder tar det for lang tid før saker blir behandlet/utredet - høy grad av nærhet stiller store krav til profesjonalitet og ryddighet i fht roller
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> - kjøpe tjenester eksternt/av andre kommuner på fagområder der vi ikke lykkes i å rekruttere/der vi er for liten til 100% stillingsressurs/blir for sårbar med 1 fagperson - regionalt samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - ytterligere reduksjon i administrative ressurser - befolkningsnedgang/reduerte rammeoverføringer fra staten (oppgavene som skal løses vil være de samme selv om antall innbyggere går ned)

Samfunnsutvikling

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none"> - sterkt næringsliv (reiseliv, ASC/ATC, LNS, fiskeri, landbruk) 	<ul style="list-style-type: none"> - strategi/planarbeid (mangler kapasitet og kompetanse) -
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> - potensialet i reiselivet/næringslivet - kjøpe tjenester (der vi mangler kapasitet/kompetanse) - regionalt samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - usikkerhet om Andøya flystasjons framtid - manglende økonomisk handlefrihet

Lokaldemokrati

Styrker	Svakheter
<ul style="list-style-type: none">- lett å komme i kontakt m/politikere- politisk engasjement- stort engasjement i lag/foreninger	<ul style="list-style-type: none">- tilstrekkelig distanse?
Muligheter	Trusler
<ul style="list-style-type: none">- engasjement blant ungdom- engasjement i lag/foreninger	<ul style="list-style-type: none">- manglende interesse for lokalpolitikk

BDO vurderer i rapporten fra 2015 at den enkelte kommune i Vesterålen

- har lav evne til å finansiere framtidige investeringsbehov
- har sårbar næringsstruktur
- ikke er robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalintensive tjenester
- er lite egnet til å sikre nødvendige tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen

BDO mener den enkelte kommune ikke vil ha tilstrekkelig økonomi, kompetanse og kapasitet til å ivareta kommunens viktigste funksjoner.

I ettertid er høringsforslaget til nytt inntektssystem lagt fram, der Andøy er definert som en ufrivillig liten kommune (pga geografi/avstand) og derfor i utgangspunktet ikke vil bli "straffet" økonomisk ved å bli stående som egen kommune.

4. Oppsummering

Vurderingene i pkt 2 og 3 foran kan oppsummeres slik

- I utgangspunktet har Andøy kommune tilstrekkelig kapasitet, men vi er relativt sårbar og vi vil også i framtida være avhengig av å kjøpe tjenester fra andre på enkelte områder.
- I forhold til samfunnsutvikling har kommunen begrenset kapasitet og kompetanse, og vi vil også i framtida være avhengig av å kjøpe tjenester fra andre (eks kommuneplanens arealdel og samfunnsdel)
- Det er sannsynlig at kommunen vil oppleve utfordringer med rekruttering av fagkompetanse på noen områder også i framtida. Disse utfordringene kan om nødvendig løses med å kjøpe tjenester fra andre eller med regionalt samarbeid.
- Tilstrekkelig distanse (mellom innbyggere og saksbehandlere) er ikke en stor utfordring i Andøy, men det vil selvfølgelig også i framtida være viktig å være bevisst at det er en problemstilling.
- Evne til nytenking og nysgjerrigheten etter å lære av andre/"de beste" kommunene er klare forbedringsområder med tanke på effektiv tjenesteproduksjon i framtida.
- Å gjenvinne og opprettholde økonomisk handlefrihet over tid vil være en grunnleggende forutsetning for å bli i stand til å levere gode tjenester til innbyggerne i framtida. Det vil fortsatt være nødvendig med endringer/reduksjoner i tjenestene framover for å klare å gjenvinne og opprettholde økonomisk handlefrihet.
- Dersom stor grad av valgfrihet/bredde innenfor tjenestene er viktig for innbyggerne, vil Andøy kommune ikke være i stand til å oppfylle dette ved å stå alene.
- Andøy er i høringsforslaget til nytt inntektssystem definert som en ufrivillig liten kommune, og vil i utgangspunktet ikke bli "straffet" økonomisk om kommunen velger å stå alene. Dette kan selvsagt endre seg i framtida.

Det er nødvendig å ha som utgangspunkt at Andøy-samfunnet slik vi kjenner det i dag, vil være vesentlig forskjellig fra det samfunnet vi skal planlegge for i et 20-30-årsperspektiv. Vi må regne med minst like store endringer i framtida som i dag. Dette gjelder selvsagt for alle kommunene.

Spørsmålet er i hvilken grad Andøy kommune er robust nok til å stå som egen kommune i framtiden. Dette er ikke et spørsmål det er mulig å gi et enkelt ja eller nei svar på, men rådmannen velger å konkludere slik:

- Under forutsetning av
 - at antall innbyggere ikke reduseres i betydelig grad framover
 - at kommunen klarer å gjenvinne og opprettholde økonomisk handlefrihet over tid
 - tilstrekkelige administrative ressurservil Andøy kommune ha mulighet til å stå som egen kommune i framtida.
- Dersom kommunen velger å stå alene, vil vi i perioder være avhengig av å kjøpe tjenester/regionalt samarbeid for å sikre tilstrekkelig kapasitet og/eller kompetanse.
- Den kanskje største utfordringen kommunen vil møte i et 20-30 års perspektiv vil være den demografiske utviklinga, som handler om at vi blir færre i yrkesaktiv alder og flere eldre som vil ha behov for tjenester. Det er en utfordring som er felles for alle Vesterålskommunene, og som ikke nødvendigvis løses av kommunesammenslåing.