

Konsekvensutredning ifm. mulig kommunesammenslåing

Prosjektplan for gjennomføring av BDOs bistand

Innholdsfortegnelse

- Oppdragets bakgrunn og formål
- Oppdragets mandat
- Metode for gjennomføring
- Organisering av oppdraget og prosessen
- Milepæler og fremdriftsplan
- Risikofaktorer i oppdraget og i prosessen
- Timeomfang og pris



Oppdragets bakgrunn og formål

I prosessen frem mot kommunereformen ble det gjennomført utredninger av ny kommunestruktur i Lofoten. Arbeidene ledet til en intensjonsavtale om kommunesammenslåing av Værøy, Moskenes, Flakstad og Vestvågøy i 2016. I etterkant av dette ble det gjennomført folkeavstemming i hver av de fire kommunene, der det kun i Vestvågøy ble flertall for kommunesammenslåingen. Kommunestyrene i de tre andre kommunene fattet vedtak i tråd med resultatene av folkeavstemmingene.

Etter henvendelse fra Kommunal og distriktsdepartementet (KDD) 22. april 2025 ble det 29. april 2025 fattet enstemmige vedtak i kommunestyrene i Vestvågøy kommune og Moskenes kommune om å nedsette et forhandlingsutvalg for å utrede en frivillig kommunesammenslutning mellom Moskenes og Vestvågøy kommuner.

Vedtakene bygger på KDDs tilbud om statlig håndtering av kortsiktig gjeld i Moskenes kommune. Tilbudet går ut på at regjeringen gir et engangstilskudd på 163,5 millioner kroner for å hjelpe den nye kommunen med å håndtere opparbeidet merforbruk fra Moskenes ved tidspunktet for sammenslåingen.

Moskenes kommune og Vestvågøy kommune anser prosessen som en mulighet til å utvikle lokalsamfunnene og sikre likeverdige tjenester - både gjennom faglig samarbeid, tryggere og mer robuste tjenester, og ved å utvikle lokaldemokratiet sammen.

Sommeren 2025 ble det sent invitasjon til Flakstad kommune om å delta i prosessen om en kommunesammenslåing av de tre vestligste fastlandskommunene i Lofoten.

Invitasjonen redegjør for et ønske om at Flakstad kommune tiltrer prosessen og at det vil tilrettelegges for nødvendige tilpasninger som sikrer Flakstad kommune reell innflytelse og mulighet for egne vurderinger. I dialogen KDD og Statsforvalter er det gitt tydelig uttrykk for ønske om god fremdrift i prosessen og prosessene i Flakstad kan ikke ugrunnet forsinke videreføringen av arbeidene i de to andre kommunene.

Det ble gjennomført folkeavstemming i forbindelse med Stortingsvalget 2025 i Flakstad kommune. Det ble i folkeavstemmingen knapt ja-flertall og kommunestyret i Flakstad vedtok 28. oktober 2025 enstemmig å utrede kommunesammenslåing med Moskenes og Vestvågøy til Vest-Lofoten kommune med ikrafttredelse 1. januar 2028.

Flakstad kommune gjennomførte en anbudskonkurranse om bistand til utredninger og gjennomføring av en god prosess. BDO AS ble valgt til å bistå Flakstad kommune i dette arbeidet.

I oppstartsmøtet mellom Flakstad kommune og BDO ble det avklart at BDO skal bistå i et to-delt oppdrag. BDOs bistand skal omfatte:

1. Konsekvensutredninger av to alternativer til kommunestruktur.
2. Prosesstøtte til informasjons- forankrings- og involveringsaktiviteter frem mot folkeavstemming over fremforhandlet intensjonsavtale.

Konsekvensutredningen skal belyse fremtidsutsiktene ved at Flakstad kommune består som i dag, med en ny Vest-Lofoten både til vest og øst for seg og fremtidsutsiktene ved å bli en del av Vest-Lofoten kommune fra 1. januar 2028. Utredningen skal både være informasjonsgrunnlag til intensjonsavtalen som skal fremforhandles mellom de tre kommunene, og bidra til et faktabasert og objektivt ordskifte i tiden frem mot folkeavstemming om Flakstad kommune skal bli del av Vest-Lofoten kommune.

BDO skal gjennom prosesstøtte bidra med kapasitet og kompetanse til viktige aktiviteter knyttet til informasjonsdeling og debatt av fremtidsutsiktene.

Oppdragets mandat og leveranser

Utredningsdelen av bistanden går ut på å synliggjøre mulige konsekvenser for Flakstad kommune, kommunens innbyggere, tjenestemottakere, næringsliv og ansatte. Dette vi gjøres med 10-årshorisont. Det vil utredes konsekvenser av å fortsette som egen kommune og av å bli en del av Vest-Lofoten kommune.

En kommunesammenslåing vil kunne få påvirkning på flere områder/tema knyttet det å være og drifte en kommune. De to alternativene vil kunne medføre forskjellige konsekvenser. Vi har i tilbudet synliggjort fem områder/tema som er hensiktsmessige å ta inn i en konsekvensanalyse:

- Økonomiske konsekvenser for kommunen
- Konsekvenser for levering av tjenester
- Konsekvenser for utøvelse av myndighet
- Konsekvenser for evnen til å drive god samfunnsutvikling
- Konsekvenser for lokaldemokratiet i det som i dag er Flakstad kommune

Vi beskriver de ulike typene konsekvensene, og hvordan de vil utledes, under

Økonomisk konsekvens

Økonomiske konsekvenser viser som en oppsetting i tabell tilsvarende fremstillingen av tabell med sammenslått økonomiplan for Moskenes og Vestvågøy. I alternativet kommunesammenslåing vil tall for Flakstad kommune legges til tallene for de to andre kommunene, slik at tabellen vil vise en kombinert økonomiplan for perioden frem til sammenslåingstidspunktet. I det andre alternativet legges Flakstad kommunes vedtatte økonomiplan til og med 2028 til grunn. Det vil beregnes et netto driftsresultat per innbygger i de to alternativene som kan sammenlignes.

Vi vurderer ikke ressursutnyttelse, fordi det handler om organisering, tjenestenivå, tjenestestruktur (politisk prioritering) og ressursbruk/bemanning i tjenestene. Kommunestørrelse er ikke en entydig forklaringsvariabel i dette, det er mer avhengig av størrelse på enkeltvedtak og politiske prioriteringer.

Konsekvens for tjenester:

Vi vil belyse hvordan Flakstad kommune vil være i stand til å levere sine alle tjenester frem mot og etter 2028 som egen kommune. Vi vil også belyse hvordan større fagmiljøer og en generelt større organisasjon vil danne grunnlag for styrking av tjenester fremover.

Vi vil videre gjennomføre informasjonsinnhenting fra prosjektledelsen i nye Vest-Lofoten kommune (formelt representanter for de to øvrige kommunene) for å belyse deres forventninger og ambisjoner for tjenestene i den nye kommunen. Dette fremtidsbildet vil sammenlignes med forventningene til Flakstad kommune som egen kommune.

Konsekvenser for myndighetsutøvelse

Vi vil belyse Flakstad kommunes evne til å tildele tjenester på en måte som sikrer enhetlighet, likebehandling og faglig riktig omfang. Dette vil gjøres for tildelinger som utløser en rettighet (pleie, helse og omsorg, barnevern, PPT, barnehage, NAV, mv. I tillegg vil evnen til å unngå rolle- og habilitetskonflikter innen planområdet, byggesaksbehandling o.l. undersøkes

Konsekvenser for samfunnsutvikling:

Kommunestrukturen i Lofoten kan gi konsekvenser for regionalt samarbeid, samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter/-initiativer som i dag løses i fellesskap på tvers av flere kommuner. Videre vil vi belyse mulige strukturelle konsekvenser knyttet til struktur og plassering av tjenester.

Konsekvenser for lokaldemokrati:

BDO vil belyse kvalitative beskrivelser av antatte effekter basert på relevante dokumenter. Hensynet til representasjon fra dagens Flakstad kommune vil vurderes opp mot hensyn til direkte folkevalgt kontroll og innflytelse over tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i oppgaver kommunen i dag samarbeider med andre om. Andre relevante forhold vil også omtales.

Metode for kartlegging/datainnsamling



Vi vil bygge konsekvensanalysene på ulike informasjonskilder som vil kartlegges.

- Sammenstilling av økonomidata fra vedtatte budsjett og økonomiplaner
- Gruppeintervjuer med ledere i alle tjenester i Flakstad kommune
- Gruppeintervju med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud i Flakstad kommune
- Gruppeintervju med prosjektledelsen fra Moskenes og Vestvågøy
- Gjennomgang av styrende dokumenter for prosessen i Moskenes/Vestvågøy
- Gjennomgang av IKS-/oppgavefellesskapsstruktur der Flakstad er med og indikasjoner på endringer i disse fra øvrige Lofot-kommuner.
- Gjennomgang av dokumenter som omhandler kommunesammenslåingers effekter/konsekvenser for lokaldemokrati og samfunnsutvikling

Alle intervjuer gjennomføres som semistrukturerte samtaler som tar utgangspunkt i en intervjuguide. Samtalene gjennomføres på en måte som gir mulighet for oppfølgingsspørsmål og utdypende svar.

Nærmere om involvering



Kommunestruktur er noe som påvirker og engasjerer ulike aktører/interessenter. De ulike aktørene kan ha ulik innfallsvinkel, ulik opplevelse av dagens situasjon og ulike forventninger til fremtidsutsikter i ulike kommunestrukturalternativer.

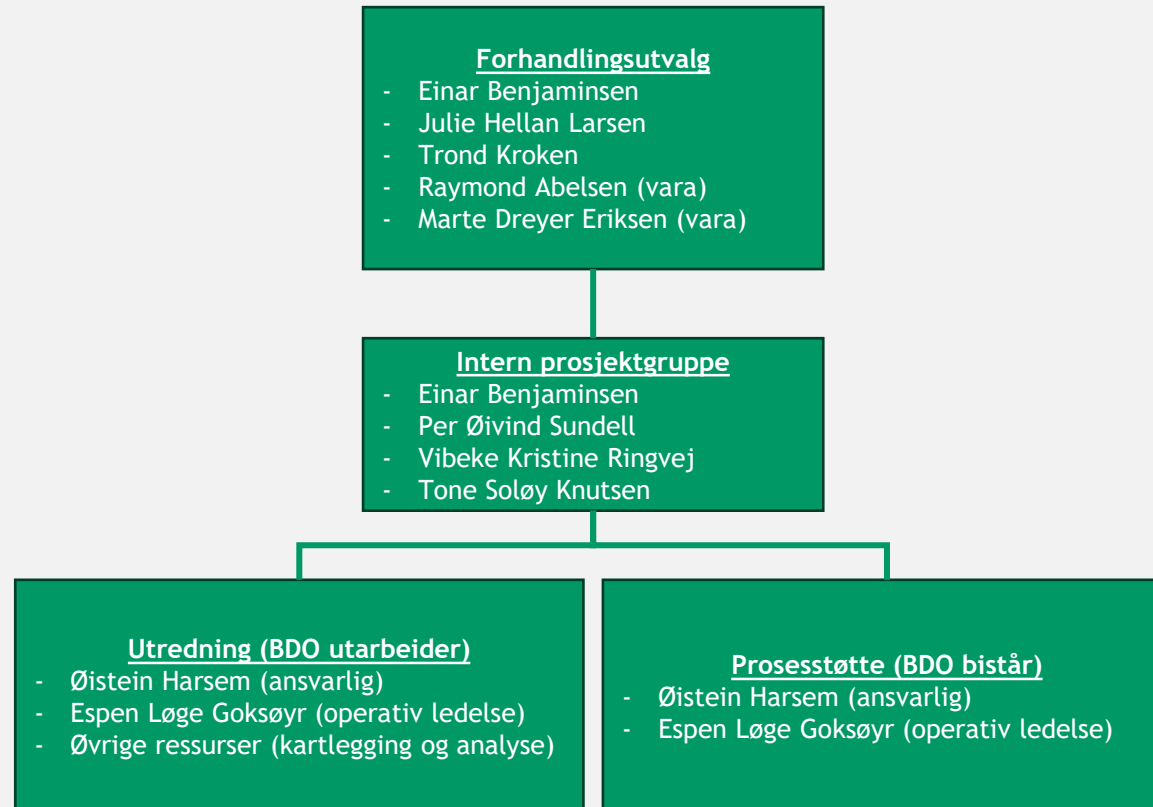
På bakgrunn av dette er det viktig å gjennomføre en utredningsprosess som dette med bred involvering. Dette mener vi, fordi kvaliteten på utredningen vil være retningsgivende for påfølgende diskusjoner, ordskifte og utfall av både folkeavstemming og politiske vedtak.

I tillegg til involvering gjennom gruppeintervjuer kan det være hensiktsmessig å gjennomføre «Åpen dag» i Flakstad kommune. «Åpen dag» går ut på at BDOs konsulenter er tilgjengelige for dem som måtte ønske (tid med hver enkelt avhenger av pågang) der de får gitt sine betraktninger til utredningen og prosessen, og vi også kan svare på spørsmål som kan oppklare misforståelser, feiloppfatninger, o.l. Alternativet til dette er å gjennomføre en spørreundersøkelse som sendes ut til alle ansatte. En spørreundersøkelse har ikke til hensikt å kartlegge den enkeltes syn på sammenslåingen, men heller kartlegge hva som er viktig å hensynta i prosessen frem til politiske beslutninger.

Både Åpen dag og spørreundersøkelsen kan gjennomføres om man ser behovet for det som en del av informasjonsdelingen etter at utredningen foreligger. Det er ved oppstart av oppdraget ikke bestemt hvilken av de to aktivitetene som skal gjennomføres, eller når det skal gjennomføres. Dette tas stilling til på et senere tidspunkt.

Videre mener vi det er hensiktsmessig å legge opp til en prosess med 1-2 folkemøter der BDO deltar og bistår fysisk. Dette er primært tenkt i fra mars og utover, men dette er fleksibelt for Flakstad kommune å bestemme.

Organisering av oppdraget og prosessen



BDO vil gjennomføre nødvendige aktiviteter for å fremskaffe en utredning som belyser konsekvenser av de to alternativene (sammenslåing eller selvstendig). Faktagrunnlaget vil forankres med kommunen, mens vurderingene vil være objektive.

Dette er ment å skulle gi et nøytralt utgangspunkt for vurdering av konsekvenser.

BDO vil delta på folkemøter og i andre sammenhenger der det er naturlig å presentere innholdet i konsekvensvurderingene. Etter (eventuelt) vedtak om intensjonsavtale vil resultatene fra utredningen presenteres på kommunens mal.

Milepæler og fremdriftsplan

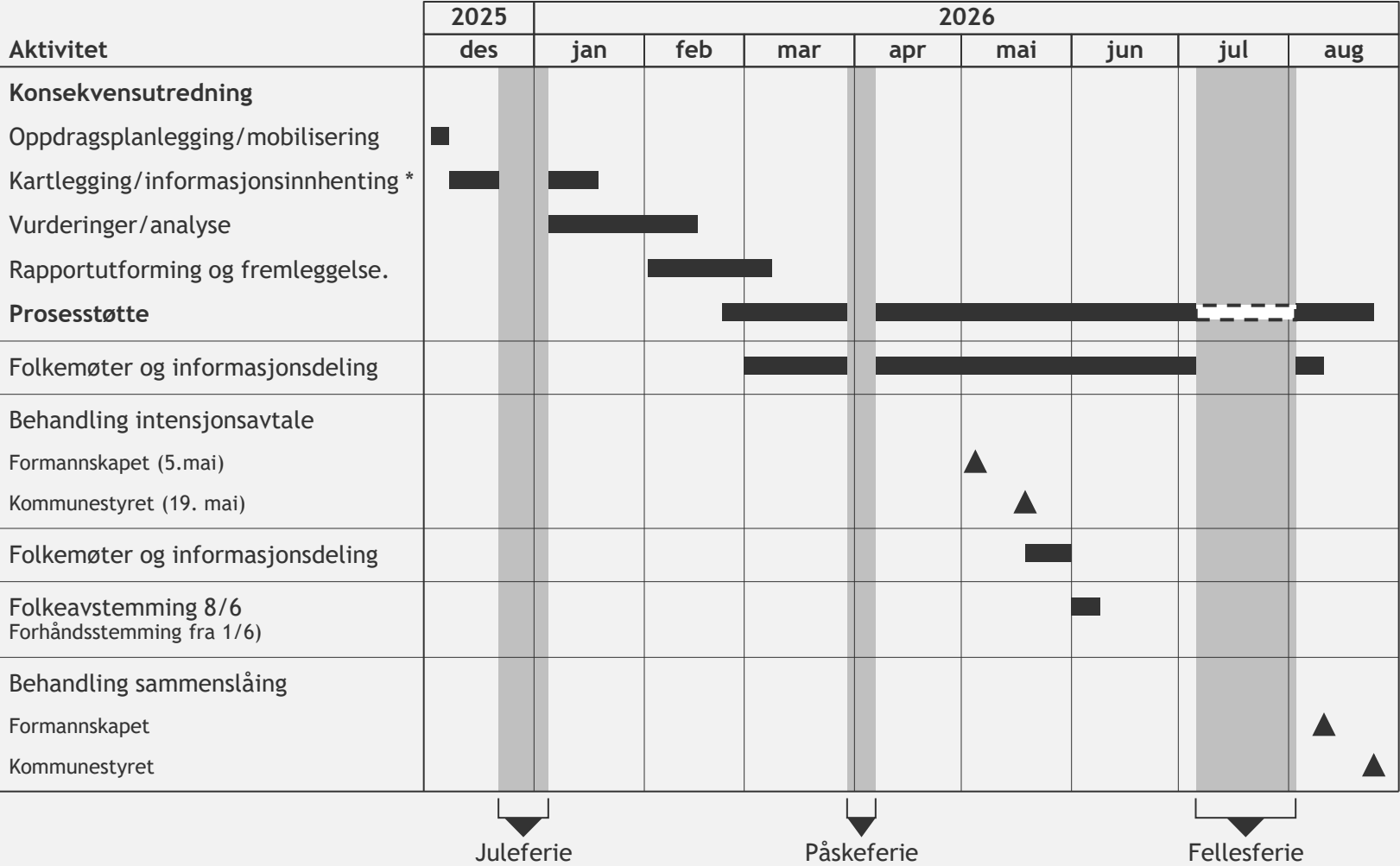
Som invitasjonen fra Vestvågøy og Moskenes kommuner redegjør for er det behov for å gjennomføre et intensivt arbeid i løpet av 2026.

Fremdriftsplanen i bilde til høyre tar utgangspunkt i politisk behandling i hensiktsmessig tid før og etter en folkeavstemming sommeren 2025. Dette anses nødvendig for å få avklart spørsmålet om deltakelse, både med tanke på budsjett- og økonomiplanprosessen i Flakstad kommune (dersom det ikke blir vedtatt kommunesammenslåing) og for å kunne etablere en velfungerende Vest-Lofoten kommune (der Flakstad kommune er med) innen ikrafttredelsestidspunktet.

Tidspunktene for politisk behandling er tentative og vil naturligvis tilpasses Flakstad kommunes politiske møtekalender.

Politisk behandling i Flakstad kommune omfatter formannskapet og kommunestyret, men av tidshensyn er det ikke lagt opp til egne behandlinger i råd og utvalg som del av saksforberedelsene i prosjektplanen for BDOs bistand.

Det er en forventning om at politiske partier i Flakstad kommune forholder seg til dette som førende prinsipp av hensyn til de tre berørte kommunenes styring fremover.



Risikofaktorer i oppdraget og risikoer ved prosjektet

Alle typer oppdrag har risikoer ved seg. For dette oppdraget er det identifisert følgende risikoer for utredningsoppdraget:

Risiko knyttet til datakvalitet:

- Ikke tilstrekkelig sammenlignbarhet mellom økonomiske størrelser i økonomiplan Moskenes, Vestvågøy og Flakstad.
- Tallene i økonomiplan 3 år frem er usikre
- Ufullstendige grunnlagsdata

Fremdriftsrisiko

- Tidkrevende å tilgjengeliggjøre datagrunnlag
- Manglende tilgjengelighet for personer som skal intervjues

Formidlingsrisiko

- At vi ikke klarer å nå ut med budskapet tidlig nok til at det legger grunnlaget for en god debatt
- At vi ikke klarer å nå ut med budskapet bredt nok/til mange nok slik at andre argumenter blir mest fremtredende i debatten

Følgende risikoforhold er egnet til å påvirke kvaliteten på, fremdriften i og/eller kostnaden ved prosjektet og dets leveranser. Oversikten er ikke ment å være fullstendig og dekkende, men erfaringsvis forhold som kan utfordre denne typen prosjekter.

Vi forutsetter at Flakstad kommune og BDO sammen arbeider samvittighetsfullt for å sikre best mulig gjennomføring og redusere risikoene.

Timeomfang og pris

BDO har tilbudt et forutsigbart og konkurransedyktig honorar, uten overraskelser. Med utgangspunkt i konkurransegrunnlagets ramme på 250 timer har BDO tilbudt seg å støtte Flakstad kommune innen en ramme på 425 000 kroner ekskl. mva.

Etter oppstartsmøtet fremstår det som at behovet for prosessstøtte er større enn hva konkurransedokumentene gav inntrykk av.

BDO mener derfor det er fornuftig å splitte honoraret i styringen av oppdraget. Vi mener derfor det er riktig å innrette oppdraget slik at utredningen anslagsvis gjennomføres innen en ramme på rundt 225 000 til 250 000 kroner, og prosessstøtte gjennomføres anslagsvis innen en ramme på 150 000 - 200 000 kroner. Prosessstøtte inkluderer alt fra løpende bistand for prosjektgruppen, gjennomføring av Åpen dag for ansatte til presentasjoner for kommunestyret, formannskapet, folkemøter mv. innenfor den foreløpige angitte kostnadsrammen for prosjektet.

Timeprisene fra tilbudet legges til grunn og BDO vil hele tiden strebe etter en mest mulig ressurseffektiv oppdragsgjennomføring. Det er viktig å påpeke at BDO fakturerer etter medgått tid. Dersom omfanget av aktiviteter overstiger estimert ramme vil vi informere kommunen om dette underveis i oppdraget.